



POLITIET

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

20/109532 - 60

11.03.2020

Politidirektoratets høringssvar - forslag til endringer i forvaltningsloven mm - større adgang til informasjonsdeling

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsbrev av 2. september 2020 om forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. Endringsforslagene innebærer en delvis oppfølging av Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5, ved at departementet foreslår en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltingsorganer.

Departementet foreslår to nye hjemmelsgrunnlag i gjeldende forvaltningslov § 13 b første ledd, hhv. ny nr. 7 og 8, for å utlevere opplysninger som er omfattet av taushetsplikt. Videre foreslår departementet at det i bestemmelsens annet ledd lovfestes visse vurderingsmomenter som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen der utleveringen ikke skjer for det samme formålet som innsamlingsformålet eller er uforenelig med dette. I bestemmelsens tredje ledd foreslås unntak fra utleveringsadgangen i forslag til § 13 b første ledd nr. 5 og 7.

Departementet foreslår videre en ny § 13 g om informasjonsplikt ved deling av taushetsbelagte opplysninger etter § 13 første ledd nr. 7, samt å innta en forskriftshjemmel i ny § 13 h, som gir mulighet til å fastsette mer spesifikke regler i forskrift.

Endelig foreslår departementet enkelte mindre endringer i spesiallovgivningen, herunder unntak i enkelte særlover fra den nye bestemmelsen om deling av opplysninger for å utføre oppgaver som ligger til mottagerorganet.

Formålet med endringsforslagene, er å få et mer helhetlig regelverk om informasjonsdeling som skal ivareta behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger. Som noe av det aller mest sentrale fremholder departementet at en større og tydeligere delingsadgang vil være svært viktig for et enda mer effektivt arbeid mot arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet. Ellers fremholdes adgangen til informasjonsdeling som svært viktig blant annet for å forebygge rus og kriminalitet blant ungdom, samt for å sikre gode og tilstrekkelige tjenester for barn og unge med sammensatte behov.

Direktoratet har forelagt høringen for samtlige underliggende enheter. Vi har mottatt uttalelse fra Sør-Øst politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt, Øst politidistrikt, Innlandet politidistrikt, Oslo

Politidirektoratet

politidistrikt, ØKOKRIM, Krimpos, Politiets utlendingsenhet (PU) og Nasjonalt ID-senter (NID). Uttalelsene er delvis innarbeidet i direktoratets høringsuttalelse og følger vedlagt.

Politidirektoratet vil innledningsvis gi noen generelle merknader til endringsforslagene, hvor vi redegjør generelt for endringsforslagenes betydning for politiet. Videre vil vi redegjøre for merknader til de enkelte endringsforslagene – når det gjelder disse følger høringsuttalelsen strukturen i høringsnotatet.

Generelle merknader

Politidirektoratet synes det er svært positivt at departementet foreslår å utvide adgangen til informasjonsdeling i forvaltningen. Direktoratet er enig med departementet i behovet for økt informasjonsdeling og behovet for et mer helhetlig regelverk om informasjonsdeling, og støtter departementets forslag til en generell bestemmelse om utvidet adgang til å dele opplysninger mellom forvaltningsorganer.

Direktoratet er enig med departementet i at en utvidet adgang for informasjonsdeling i forvaltningsloven vil kunne bidra til effektivisering av saksbehandling i forvaltningen, samt bedre samarbeidet mellom offentlige myndigheter. Endringer i delingsadgangen vil for enkelte tilfeller gjøre offentlige myndigheter i bedre stand til å benytte opplysningene de til sammen innehar.

Forvaltningens taushetsplikt er en grunnleggende personvern- og rettssikkerhetsgaranti for borgerne, og i mange tilfeller en forutsetning for at offentlige myndigheter kan utføre sine tjenester. Samtidig har politiet erfart at manglende adgang til informasjonsdeling kan være et direkte hinder for å gi nødvendig hjelp og bistand til borgerne eller for å utføre kontroll- /tilsynsoppgaver på en effektiv måte. Etter Politidirektoratets oppfatning må taushetsplikten også balanseres mot borgernes behov for og rett til et trygt og sikkert samfunn hvor krenkelser mot liv, helse og formuesgoder blir forebygget, avdekket og reagert mot. Det har skjedd store endringer i samfunnet siden gjeldende taushetspliktsbestemmelser i forvaltningsloven ble utformet, blant annet er det nødvendig med større grad av samhandling mellom offentlige organer. Etter Politidirektoratets oppfatning vil et mer generelt og tydelig regelverk med en utvidet adgang til informasjonsdeling, sette offentlige myndigheter bedre i stand til å utføre sine oppgaver til beste for samfunnet og borgerne.

Den generelle unntaksregelen som er foreslått er vid og vil gjelde i ulike situasjoner og samhandlingskonstellasjoner. Samtidig er offentlige myndigheter underlagt de generelle reglene i personvernlovgivningen, hvor det stilles en rekke krav til internkontroll og informasjonssikkerhet og hvor det er innebygget diverse kontrollmekanismer. Slike krav og kontrollmekanismer blir etter Politidirektoratets oppfatning særlig viktige ved en økt adgang til informasjonsdeling, og vil kunne bidra til å veie opp for det økte inngrepet i den enkeltes personvern som ny lovgivning kan innebære.

Politidirektoratet er positiv til at det i en ny bestemmelse om informasjonsdeling inntas reguleringer for ivaretagelse av kravene som følger av personvernforordningen. Etter direktoratets syn kan det imidlertid stilles spørsmål ved om foreslått bestemmelse er tilstrekkelig brukervennlig. Vi viser til at personverngarantier i form av krav om forholdsmessighet og vurderinger om informasjonsplikt er tuftet på en potensielt krevende vurdering av formål etter personvernforordningen art. 6 nr. 4, og at vilkårene for utlevering av taushetsbelagte opplysninger vil kunne stille store krav til skjønnsutøvelsen. Direktoratet erfarer at risiko for straffeansvar ved brudd på taushetsplikten og usikkerhet rundt forståelsen

av utleveringsbestemmelsene i dag medfører tilbakeholdenhet hos rettsanvenderen, og ser et klart behov for at kriteriene for deling er tydelige, slik at bestemmelsene blir lett tilgjengelige og at handlingsrommet for deling anvendes i størst mulig grad. En stor del av rettsanvenderne har heller ikke juridisk utdanning, noe som også understreker behovet for tydelige og brukervennlige regler. At bestemmelsen oppleves som lite tilgjengelig kan medføre at den vil kunne få mindre praktisk betydning enn ønskelig. Direktoratet ser behov for at det i forarbeidene presiseres hvordan bestemmelsene skal forstås og praktiseres, gjerne ved bruk av praktiske eksempler. Det vil også være behov for å utvikle veiledningsmateriell til bruk i ulike etater, som kan oppdateres ved behov.

Av mottatte høringsuttalelser fra underliggende enheter, stiller politidistriktene og særorganene seg i hovedsak positive til forslaget om en utvidelse av adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer i mottakerorganets interesse.

Direktoratet har merket seg at politidistriktene og særorganene for en stor del argumenterer for en utvidet adgang til informasjonsdeling sett hen til behovet som gjør seg gjeldende i a-krimssamarbeidet og annen økonomisk kriminalitet. Politidirektoratet ser, i likhet med underliggende enheter, behov for en utvidet adgang til informasjonsdeling i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, og er enig i departementets vurderinger om at en utvidet delingsadgang vil kunne styrke og forenkle det viktige samarbeidet som skjer i tilknytning til a-krimssentrene. Likeledes er direktoratet enig i at forskriftshjemmelen vil bidra til å styrke samarbeidet ved at det også åpnes for at taushetsplikten ikke vil være til hinder for "annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen." Direktoratet tiltrer departementets forslag om utvidet utleveringsadgang for slike etablerte fora, og viser til våre merknader om dette i punkt 3.6 om forskriftshjemmel.

Politidirektoratet har merket seg at politiets behov for opplysninger fra forvaltningen er lite omtalt i høringsnotatet, utover behovet for opplysninger i a-krimssamarbeidet. Direktoratet vil understreke at politiet har behov for større tilgang til informasjon for sin oppgaveløsning, samt større behov for å utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige organer og private i deres interesse, enn regelverket i dag åpner for. Direktoratet ser at det er særlige forhold ved politiets rolle og regelverk og som bør vurderes nærmere, herunder vernet mot selvinkriminering.

Endringsforslagets betydning for politiet

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at politiet står i en særstilling ved at man allerede i dag etter politiregisterloven § 30 har en adgang til å utlevere opplysninger som er innhentet til politimessige formål også i andre offentlige organers interesse (til forvaltningsformål). Internt i politiet er det en vid adgang til å dele opplysninger mellom politimessige formål og forvaltningsformål, jf. politiregisterforskriften § 9-5 og politiloven § 24.

For politiet vil forslaget om utvidet adgang til informasjonsdeling ha betydning for politiets tilgang til å få opplysninger til politimessige formål etter politiregisterloven, samt politiets adgang til å utlevere opplysninger innhentet til forvaltningsformål til andre offentlige organer, samt selv å få opplysninger til sin forvaltningsvirksomhet.

Politiets behov for økt informasjonstilgang

Politidirektoratet ser det som positivt at politiet ved endringsforslaget vil kunne få større tilgang til informasjon for sin oppgaveløsning. Endringsforslaget vil blant annet ha betydning for politiets forebyggende arbeid, politiets arbeid opp mot barn og unge, radikalisering og

voldelig ekstremisme, vold og overgrep, alvorlig profittmotivert kriminalitet og forvaltningssaker. Direktoratet vil i det følgende redegjøre nærmere om høringsforslagets betydning for politiets arbeid på nevnte områder.

Politiets forebyggende arbeid

Forebygging er politiets hovedstrategi for å bidra til redusert kriminalitet og økt trygghet for innbyggerne. Politiet gjør størst nytte for seg dersom den samlede innsatsen bidrar til å redusere forekomsten av kriminalitet og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse.¹ Forebygging er imidlertid ikke en oppgave for politiet alene. Det er mange offentlige aktører som har en rolle og et ansvar i det forebyggende arbeidet og som har de rette virkemidlene og tiltakene. Samarbeid og samhandling på tvers er helt avgjørende for at politiet og samfunnet i stort skal lykkes i det forebyggende arbeidet. Enkle og tydelige hjemler for å dele informasjon på tvers er helt sentralt for slikt samarbeid. Det er særlig i et forebyggende perspektiv at politiet er opptatt av mer effektive hjemler for informasjonsdeling.

Vi viser i den forbindelse til Kripas' høringsuttalelse, der det fremholdes at de i ulike sammenhenger har erfart at taushetsplikten mellom forvaltningsorganer kan hindre en effektiv og kvalitativ god kriminalitetsbekjempelse. Kripas uttaler blant annet følgende om dette:

Også på strategisk nivå vil en presisering og utvidelse av adgangen til deling av opplysninger kunne være en fordel for effektiviteten og kvaliteten i politiets arbeid. Som eksempel kan det nevnes at Kripas fikk i oppdrag fra Politidirektoratet tidligere i år å utarbeide rutiner for å sikre at politiet kan gjennomføre en kvalitativt bedre og mer målrettet etterforskning i menneskehandelsaker med barn som ofre. Utarbeidelsen av disse rutinene avdekket at taushetsplikten, herunder hvordan den tolkes, la hindringer for god flyt av relevant informasjon mellom etatene. En presisering og utvidelse av adgangen til deling av taushetsbelagt informasjon mellom forvaltningsorganer vil derfor kunne bidra til å forbedre samarbeidet på dette, og andre, samarbeidsområder.

Det er også mulig at en endring som foreslått vil kunne få en positiv effekt på den kriminalitets forebyggende området. Når en eventuell økt adgang til deling mellom ulike forvaltningsorganer blir kjent, vil dette kunne bidra til at enkeltpersoner vil kunne avstå fra å begå straffbare handlinger, bl.a. fordi de vet at myndighetene samarbeider godt innenfor et gitt område. Endringen vil på tilsvarende måte kunne virke normdannende for bransjer i næringslivet. Den forebyggende virkningen skal imidlertid ikke overdrives, men Kripas vil likevel nevne dette som et moment.

ØKOKRIM påpeker i sin uttalelse at kriminalitet går på tvers av de enkelte forvaltningsetatenes områder og at det derfor er viktig at etatene jobber tett sammen og gis mulighet til å bistå hverandre for å løse sine samfunnsoppdrag.

Sør-Øst politidistrikt fremholder at "politiet arbeider med mange forskjellige fagområder, [...] eksempelvis forvaltning, straff, etterretning og forebygging, [og] mener at en utvidet delingsadgang i mottakerorganets interesse vil være verdifullt for å bekjempe og forebygge kriminalitet."

¹ Politidirektoratet (2020). *I forkant av kriminaliteten – forebygging som politiets hovedstrategi 2021-2025*. POD publisasjon 2020:10.

Politidirektoratet er enig med Kripas, ØKOKRIM og Sør-Øst politidistrikt. Det bemerkes at flere politidistrikt de senere år har etterspurt en mer effektiv utleveringsadgang, tilsvarende den danske Retsplejeloven § 115. Med høringsforslaget vil vi få en bestemmelse som i større grad åpner for informasjonsutveksling for ivaretagelse av offentlig etaters behov for helhetlig og god forebyggende innsats.

Barn og unge

De fleste barn og unge kommer ikke i kontakt med politiet på grunn av kriminalitet. Blant barn og ungdommer som begår eller er risikozonen for kriminalitet, er det en meget liten gruppe som begår gjentatt og til dels alvorlig kriminalitet. Disse har svært ofte sammensatte behov som gjør det nødvendig at flere offentlige tjenester er involvert i oppfølgingen.

Politidirektoratet mener at en større adgang til å dele taushetsbelagt informasjon mellom offentlige tjenester vil bidra til bedre koordinerte tjenester. Det vil være til barnets beste dersom samfunnet evner å møte disse barna og ungdommene på en helhetlig måte og hindrer en videre negativ utvikling.

Radikalisering og voldelig ekstremisme

Ulike etaters evne til å samarbeide og dele informasjon har stått sentralt i granskning og evaluering av flere større hendelser. Evalueringsrapporten etter terrorhendelsen i Bærum understreket f.eks. viktigheten av økt samarbeid og informasjonsutveksling mellom offentlig etater. Utvalget anbefaler blant annet følgende:

Hjemmelsgrunnlaget for taushetsplikt og informasjonsutvekslingen mellom politi, kommune og andre offentlige etater i saker vedrørende radikalisering og voldelig ekstremisme revideres for å etablere tydelige felles retningslinjer for hvilken informasjon som kan og skal deles, når og av hvem. Dette må skje i kombinasjon med at det innføres gode og sterke kontrollmekanismer som skal forhindre misbruk.²

Politidirektoratet vil særlig fremheve følgende fra utvalgets rapport:

Utvalget har ikke hatt anledning til å undersøke om utvekslingen av informasjon på tvers av etater generelt er preget av en forsiktighetskultur eller om det er lovverket som trenger justering. Utvalgets intervjuer med ulike aktører indikerer at i mange tilfeller vil ikke taushetsplikten kunne omgås fordi det ofte mangler vesentlig informasjon i denne typen saker. At mangel på informasjon forhindrer deling av informasjon er en utfordring innen dette feltet. I tillegg er det et misforhold mellom alvorlighetsgraden av denne typen hendelser på den ene siden og den såkalte avvergingspliktens 15 Kapittel 1 Introduksjon med sentrale funn og anbefalinger krav om at det skal fremst som "sikkert eller mest sannsynlig" at den kriminelle handlingen, i dette tilfellet et terrorangrep, vil bli begått, for at taushetsplikten skal kunne oppheves. En situasjon der man med høy grad av sikkerhet kan forvente at en terrorhandling vil bli begått, men samtidig er interessert i den kommende gjerningspersonenes helseopplysninger for videre behandling av saken, er vanskelig å se for seg, noe som antyder at regelverket ikke er godt nok tilpasset denne særegne formen for kriminalitet.

Avveiningen mellom personvern og taushetsplikt på den ene siden og avvergingsplikt på den andre er krevende og utenfor utvalgets rammer og mandat. Utvalget ser likevel

² *Evalueringsrapport av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, side 17 (avgitt til politidirektøren, sjef PST og politimesteren i Oslo politidistrikt 29. juni 2020).*

behov for en lavere terskel for å utveksle taushetsbelagt informasjon innen dette området, samtidig som det i så fall må suppleres med gode og sterke kontrollmekanismer for å forhindre misbruk.³

I Regjeringens reviderte *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme* (2020), er det inntatt et nytt tiltak hvor det skal utredes mulighet for bruk av risikovurderingsverktøy for politiet, PST og kriminalomsorgen (tiltak 19). Dette utredningsarbeidet er påbegynt. Et effektivt risikovurderingsverktøy vil kreve økt adgang til informasjonsdeling mellom en rekke relevante aktører.

Vold og overgrep

I arbeidet med å bekjempe vold og seksuelle overgrep i samfunnet er etatenes utfordring ofte å avdekke tilfeller, og gjerne så tidlig som mulig, for å avgrense de personlige omkostningene av denne typen kriminalitet.

Videre er god samhandling i tjenesteapparatet på tvers av etater viktig for å gi et helhetlig og samvirkende hjelpetilbud. Informasjonsdeling er en viktig faktor i dette arbeidet og Politidirektoratet mener at departementets lovforslag generelt vil bidra positivt til dette arbeidet. Politidirektoratet viser i den forbindelse til utfordringsbildet som Partnerdrapsutvalget beskriver i NOU 2020:17 *"Varslede drap?"*, hvor det påpekes at mange ofre har vært i kontakt med flere tjenester i forkant av partnerdrapet:

Mer informasjonsutveksling og samarbeid kunne økt sannsynligheten for at den reelle risikoen ble fanget opp, og for at treffende forebyggende tiltak ble iverksatt tidsnok. Manglende informasjonsutveksling og samordning står derfor frem som en av hovedutfordringene i sakene, og utvalget mener at det finnes et stort ubenyttet forebyggingspotensial her. (...) På denne måten hadde hjelpeapparatet til sammen relativt mye informasjon om den aktuelle saken, som totalt sett kunne gitt grunnlag for alvorlig bekymring. Disse bruddstykkene av informasjon ble ikke, eller i liten grad, sammenstilt til et helhetlig bilde. (NOU 2020: 17, s. 189).

Endringsforslaget vil videre bidra positivt til den tverretatlige samhandlingen som kontinuerlig finner sted i Statens barnehus, jf. våre merknader til høringsnotatets punkt 3.6 om forskriftshjemmel.

Alvorlig profittmotivert kriminalitet og organisert kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet mv.

Politidirektoratet gir sin tilslutning til ØKOKRIMs høringsuttalelse om behovet for informasjonsdeling på disse områdene. Vi viser i den forbindelse til notat av 11. november 2019 fra Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) med forslag om en samlet utredning av reglene om taushetsplikt og behandlingsgrunnlag i det tverretatlige a-krimisamarbeidet.

Videre bemerkes at det er et klart behov for informasjonsdeling mellom flere aktører innen forebygging og bekjempelse av kriminelle nettverk og kriminelle gjenger. Denne formen for kriminalitet favner både alvorlig profittmotivert kriminalitet, narkotika, vold og trusler, samt rekruttering av ungdommer til alvorlig kriminalitet.

³ ibid, s. 15.

Forvaltningssaker

Sør-Øst politidistrikt peker i sitt hørings svar på politiets behov for å få opplysninger fra andre forvaltningsorganer i forvaltningssaker, herunder i brukthandelssaker og utlendingssaker.

Politidirektoratet er enig med Sør- Øst politidistrikt. Direktoratet viser til at politiet har behov for opplysninger fra utlendingsmyndighetene i flere sakstyper utover pass- og utlendingssaker, herunder i forbindelse med søknad om politiattest, våpen, førerrett, kjøreseddel og vaktvirkomhet. I slike saker kan politiet ha behov for nærmere informasjon om søkers reelle botid i landet, opprinnelsesland, oppholds- og arbeidstillatelser, samt for å sikre en tilstrekkelig god vandelskontroll.

Vern mot selvinkriminering

Ved utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet v/påtalemyndigheten og kontrollorganer som mottakerorgan, ser direktoratet at det vil kunne reises særlige problemstillinger.

Det fremgår av høringsnotatet punkt 6 og 9.2 at departementet for enkelte særlover har vurdert behov for endringer, herunder om det for de enkelte områder gjør seg gjeldende hensyn som tilsier at bestemte opplysninger ikke bør omfattes av en utvidet delingsadgang til påtalemyndigheten. Samtidig opplyser departementet innledningsvis i høringsnotatet punkt 3.2 at det ikke er foretatt en full gjennomgang eller vurdering av de hjemlene for taushetsbelagte opplysninger som finnes i forvaltningen i dag. Etter direktoratets oppfatning kan en større adgang for forvaltningsorganer til å dele taushetsbelagte opplysninger med politiet v/ påtalemyndigheten, aktualisere en drøftelse av forholdet mellom den registrertes opplysningsplikt overfor enkelte forvaltningsorgan og vernet mot selvinkriminering ved en eventuell videreformidling av slike opplysninger til påtalemyndigheten og kontrollorganer som har hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner som anses som straff etter EMK. Vi viser til departementets uttalelse på side 36, om at deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer vil kunne innebære at mottakeren settes i stand til å innhente flere opplysninger enn ellers. Departementet uttaler følgende om dette:

I noen tilfeller vil personopplysningene rent faktisk ikke kunne samles inn på nytt, for eksempel dersom fotografier av den registrerte bare finnes hos avgiverorganet. Det kan videre tenkes at den registrerte har opplysningsplikt overfor avgiverorganet, men ikke overfor mottakerorganet, og ikke ønsker å gi opplysningene til mottakerorganet.

Direktoratet savner en nærmere vurdering og redegjørelse av endringsforslagets konsekvenser der utleveringen skjer til påtalemyndigheten og kontrollorganer. Særlig gjør dette seg gjeldende for politiet, da politiregisterloven § 4 åpner for at opplysninger innhentet til ett politimessig formål kan benyttes til andre politimessige formål. Dette innebærer eksempelvis at opplysninger innhentet til forebygging, senere kan benyttes i straffesak. Videre viser vi til at det i foreslått bestemmelse ikke er et vilkår om at mottakerorganet må anmode om opplysningene. Direktoratet antar at forvaltningsorganer på eget initiativ vil kunne se at opplysninger er relevante for politiet for å fremme påtalemyndighetens oppgaver og utlevere uten anmodning fra politiet, samt at den foreslåtte bestemmelsen vil kunne innebære at terskelen for å utlevere opplysninger til politiet vil bli lavere. Direktoratet kan for øvrig ikke se at det i høringsnotatet er redegjort for situasjoner der avgiverorganet utleverer opplysninger uten at mottakerorganet har bedt om det, herunder dets betydning av skisserte vurderingsmomenter i forholdsmessighetsvurderingen.

Dagens regelverk åpner i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for at forvaltningsorganer anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten. Det ligger i dag en begrensning i at dersom det ikke foreligger allmenne omsyn for forfølgning, må en ev. forfølgning ha naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver. Direktoratet savner en nærmere vurdering av forholdet mellom nevnte bestemmelse og forslag til § 13 b første ledd nr. 7. Politidirektoratet ber departementet vurdere hvordan selvinkrimineringsvernet skal ivaretas i regelverket.

Politiets behov for større adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger

Flere av direktoratets underliggende enheter har uttalt et behov for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet i mottakerorganets interesse. Vi viser i den forbindelse til hørings svaret fra Sør-Øst politidistrikt, hvor det uttales følgende:

Problemstillinger i forhold til utlevering er etter dette særlig relevant når politiet arbeider med forvaltning og spesiell forvaltning, herunder utlendingssaker. Eksempelvis er det informasjon utlendingsforvaltningen i politiet sitter med som mottakerorgan kan ha interesse av å få utlevert etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag. Videre arbeider politiets forvaltningsenhet med brukthandelsaker og kan sitte med informasjon som mottakerorgan, eksempelvis skattemyndighetene kan ha interesse av å få utlevert.

Videre uttaler Øst politidistrikt at distriktet "har stått overfor mange tilfeller der det har vært i mottakerorganets interesse å få opplysninger, men der vilkåret om at avgiverorganet må ha interesse, ikke har vært oppfylt." Øst politidistrikt fremholder videre i sin uttalelse at det er behov for et unntak for taushetsplikten også for utlevering til offentlige og private aktører i deres interesse, og ikke kun til forvaltningsorganer. Av uttalelsen fremkommer følgende:

Vi opplever at det er flere vanskeligheter forbundet med å utlevere opplysninger fra våre registre som er regulert av forvaltningsloven og personopplysningsloven, enn det er fra politiets registre som er regulert av politiregisterloven. Det bør derfor, etter vår mening, være en større sammenheng mellom de to regelverkene. Vi understreker at i et forebyggingsperspektiv er det svært hensiktsmessig å ha denne adgangen i forvaltningsloven.

Vi kan illustrere dette med et fiktivt eksempel: Politiet har opplysninger som gir sterke indikasjoner på at en person har et alkoholproblem. Opplysningene fremgår av saksdokumenter etter forvaltningsloven og lagres i vårt sivile databehandlerprogram. Vedkommende har en type arbeid som tilsier at det kan få alvorlige konsekvenser dersom arbeidsgiver ikke varsles av politiet om det vi vet. Arbeidsgiver er ikke statlig og ikke et forvaltningsorgan. I en slik sak kan politiet i dag kun utlevere opplysninger til arbeidsgiver fra eventuelle straffesaker eller øvrige opplysninger som fremgår av politiets registre, jf. politiregisterloven § 31, jf. politiregisterforskriften § 9-7, eller politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6. Dokumentene og/eller opplysningene som er lagret i våre andre registre, og underlagt forvaltningsloven, kan imidlertid ikke utleveres da de er beskyttet av taushetsplikten. Vi imøteser derfor en utvidet unntaksadgang i forvaltningsloven som tilsvarer politiregisterloven §§ 30-31.

Et annet eksempel er adgangen for offentlig organer til å dele taushetsbelagt informasjon ned private aktører som f.eks. buss, taxi, transport- og idrettsarenaer. Politiet har erfaring med en rekke saker der barn har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep av trenere, dommere, medspillere, bussjåfører m.fl. som har daglig kontakt

med barn. I dag har vi en for snever adgang til å kunne varsle arbeidsgiver eller idrettsforbund slik at de kan iverksette forebyggende tiltak til å verne om barn.

Politidirektoratet er enig i de skisserte behov for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet i mottakerorganets interesse. Direktoratet er videre kjent med at politiets forvaltningsvirksomhet i sin saksbehandling erfarer å inneha kunnskap av betydning for andre forvaltningsorganer, hvor det i dag ikke er anledning til å utlevere opplysningene. Som eksempel nevnes førerkortsaker, hvor politiet kan bli kjent med at klager er ufør, men hvor vedkommende opplyser å ha behov for førerrett i forbindelse med sin forretningsvirksomhet. Videre er direktoratet kjent med at politiets forvaltningsvirksomhet kan motta opplysninger fra enkeltpersoner som gir grunn til bekymring for hva vedkommende kan foreta seg. I slike tilfeller kan det være ønskelig å utlevere opplysningene til kommunelegen, uten at utleveringen nødvendigvis kan hjemles i nødrettsbetraktninger som følge av at usikkerheten knyttet til opplysningene.

Politidirektoratet er enig i at det for politiet bør reguleres en adgang til utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet til både offentlige organer og private i deres interesse. Behovet for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet til *offentlige organer* vil imøtekommes ved forslag til ny forvaltningslov § 13 b første ledd nr. 7.

Etter Politidirektoratets vurdering kan politiets behov for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet til *private* i deres interesse imøteses ved regulering i særlov. Vi ber departementet vurdere om det for politiets del kan inntas en hjemmel for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til private i deres interesse i politiloven § 24 om taushetsplikt. En alternativ løsning kan være at det i bestemmelsen inntas regulering av utlevering fra politiets forvaltningsvirksomhet både til offentlige organer og private i deres interesse. I så fall kan en slik regulering gjøres på tilsvarende måte som reguleringen i politiregisterloven §§ 30 og 31.

Til punkt 3 i høringsnotatet - Adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltingsorganer

Departementet foreslår at følgende bestemmelse inntas i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7:

[Taushetsplikten etter § 13 er ikke til hinder for:]

7. at forvaltningsorganet deler opplysninger med personer i andre forvaltingsorganer så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet.

I forslaget til forvaltningsloven § 13 b andre ledd foreslås det at taushetsbelagte opplysninger kun kan deles etter første ledd nr. 7 dersom delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Dersom delingen skjer for samme formål eller er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, skal den anses som forholdsmessig. I andre ledd andre punktum angis en ikke-uttømmende liste over momenter som er relevante i forholdsmessighetsvurderingen.

3.2 - Plassering og avgrensning

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på om den nye bestemmelsen skal inneholde vilkår om at oppgaven skal være lagt til mottakerorganet gjennom lov, instruks eller

oppnevningsgrunnlag. Begrepet "lov" vil på vanlig måte også omfatte forskrift med hjemmel i lov.

PU og ØKOKRIM uttaler i sine høringssvar at det ikke er nødvendig med en slik avgrensning i den nye bestemmelsen.

Sør-Øst politidistrikt mener at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 bør være likt utformet som forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, ved at oppgaven er tillagt mottakerorganet gjennom lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag.

Politidirektoratet her merket seg høringsnotatet punkt 8.1.1, hvor departementet uttaler følgende:

Mottakerorganet må ha et saklig behov for disse opplysningene for utførelsen av en eller flere bestemte oppgaver. Nødvendighetsvilkåret vil være oppfylt når mottakerorganet har et saklig behov for opplysningene i arbeidet med å forberede, fatte, gjennomføre eller håndheve vedtak eller andre avgjørelser, men kan også være oppfylt i andre situasjoner. [...] Det mest praktiske vil være at bestemmelsen benyttes til å dele opplysninger mottakerorganet har behov for i forbindelse med oppgaver som innebærer utøving av offentlige myndighet, men forslaget utelukker ikke at det også kan være adgang til å dele opplysninger i forbindelse med andre oppgaver som er lagt til organet.

Etter Politidirektoratets syn vil bestemmelsen uten nærmere avgrensning lett kunne favne for vidt. Videre vil det kunne oppstå tvil rundt kravene som stilles for at man kan anse en oppgave som tillagt et organ. Slik bestemmelsen er foreslått vil utlevering i forbindelse med sporadiske og midlertidige oppgaver omfattes. Direktoratet er enig med Sør-Øst politidistrikt i at det bør inntas et vilkår om at oppgaven skal være lagt til mottakerorganet gjennom lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag på tilsvarende måte som i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, og mener en slik avgrensning vil gi økt forutberegnelighet også for borgerne.

Hva gjelder vilkåret om at forvaltningsorganet kan dele opplysninger "så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som ligger til mottakerorganet", bemerker direktoratet at det her ligger en forutsetning om en felles forståelse av hva som er nødvendige opplysninger for å utføre oppgaven. Direktoratet stiller spørsmål ved om endringsforslaget vil imøteset politiets behov for opplysninger til sin oppgaveutførsel i tilstrekkelig grad, da vurderingen av hvorvidt deling skal skje i det konkrete tilfellet tilligger avgiverorganet. Som eksempel viser Politidirektoratet til samhandlingen mellom politi og barneverntjeneste, hvor direktoratet er kjent med at det i saker om vold og seksuelle overgrep mot barn, ikke sjelden kan oppstå uenighet om relevansen av opplysninger. Politiet kan i slike situasjoner oppleve at barneverntjenesten da henviser til taushetsplikten. Dette kan selvsagt være riktig i noen tilfeller, men det kan ikke utelukkes at regelverket åpner for utlevering av de etterspurte opplysningene til politiet. Politidirektoratet har inntrykk av at det i slike tilfeller ikke sjelden er snakk om vurderinger knyttet til nødvendigheten av opplysningene. Videre erfarer politidistriktene at slike vurderinger kan variere fra kommune til kommune, men også for eksempel ved bytte av barneverntjenestens ledelse lokalt.

Slik Politidirektoratet ser det, vil endringsforslaget i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke føre til endringer i denne problemstillingen. Endringen knytter seg til at politiet vil kunne få en utvidet adgang til opplysninger, som ikke nødvendigvis vil innebære at politiet rent

faktisk får tilgang til flere opplysninger. Dette vil bero på skjønnsutøvelsen fra den etaten som skal utlevere opplysningene. Innenfor arbeidet med saker om vold og seksuelle overgrep mot barn ser en for eksempel at forståelsen av innholdet i "barnets beste"-vurderinger kan være ulik i barneverntjenesten og politiet.

Politidirektoratet er derfor av den oppfatning at det er behov for at lovgiver gir nærmere rammer for denne skjønnsutøvelsen. For å sikre at deling av informasjon faktisk vil skje er det viktig at reglene utformes så brukervennlig som mulig og at det i forarbeidene presiseres hvordan disse skal forstås og praktiseres. Politidirektoratet mener det vil være viktig å tydeliggjøre nødvendighetsvilkåret i lovproposisjonen, gjerne gjennom bruk av praktiske eksempler.

Direktoratet har merket seg at departementet uttaler at nødvendighetsvilkåret vil være oppfylt når mottakerorganet "har et saklig behov for opplysningene i arbeidet med å forberede, fatte, gjennomføre eller håndheve vedtak eller andre avgjørelser, men kan også være oppfylt i andre situasjoner". Samtidig foreslår departementet at ordlyden i bestemmelsen skal være at opplysningene er "nødvendig for å utføre oppgaver" tillagt mottakerorganet. En naturlig forståelse av nødvendighetskriteriet slik det er formulert innebærer etter direktoratets syn en strengere regel enn departementet gir uttrykk for som ønskelig i høringsnotatet.

Direktoratet bemerker at det for politiet som mottakerorgan kan stilles spørsmål om i hvilken grad det vil være anledning for politiet å synliggjøre sitt behov for å få opplysningene til sin oppgaveløsning, og at dette vil kunne variere med hvilken oppgave politiet har behov for opplysningene til. Eksempelvis nevnes etterforskning av saker om vold og seksuelle overgrep mot barn, hvor politiet vil være nærmest til å vurdere om opplysningen som etterspørres er nødvendig for å belyse straffesaken. Politiets behandling av opplysninger vil da følge politiregisterloven og -forskrift og straffeprosessloven. I arbeidet med saker om vold og seksuelle overgrep er bevissituasjonen ofte skjør med få og påvirkbare bevis. Derfor er initialfasen i etterforskningen særlig viktig og politiet vil sikre at mulige bevis påvirkes i minst mulig grad. I denne fasen vil det være viktig for politiet å innhente mest mulig relevant informasjon fra andre, samtidig som politiet vil dele minst mulig informasjon som kan bidra til fare for forspillelse av bevis. Denne balansegangen håndteres basert på en skjønsmessig vurdering i den enkelte sak. Sentralt her er blant annet politiets adgang til å pålegge mottaker taushetsplikt etter politiregisterloven § 35 og/eller straffeprosessloven § 239 d siste ledd. Politidirektoratet er usikker på om og eventuelt i hvilken grad det vil være behov for å gjøre endringer i lovverket som gjør seg gjeldende for barnehusene knyttet til disse spørsmålene, basert på de foreslåtte endringene. Vi kan ikke se at endringsforslagene er vurdert opp mot nevnte regelverk, herunder de problemstillinger som gjør seg gjeldende for politiet sett hen til kravet om å synliggjøre behovet for opplysningene i forbindelse med anmodningen til avgiverorganet. Politiet vil ikke nødvendigvis kunne gi en detaljert begrunnelse for hvorfor en opplysning kan være viktig for etterforskningen da dette potensielt kan innebære bevisforspillelsesfare eller avsløring av politiets metodebruk.

Politidirektoratet oppfordrer departementet til å legge opp til videre dialog omkring disse spørsmålene i den videre prosessen.

Politidirektoratet har for øvrig merket seg at departementet i endringsforslagene benytter angivelsen "å dele" opplysninger. Etter Politidirektoratets syn vil det være mer hensiktsmessig å anvende ordet "å gi", da dette vil harmonisere bedre med ordlyden i bestemmelsen for øvrig. Vi viser i den forbindelse til uttalelse fra Sør-Øst politidistrikt, hvor dette kommenteres.

Videre mener direktoratet at begrepsbruken i forslag til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 bør harmoniseres med ordlyden i bestemmelsen for øvrig ved at "personer i forvaltningsorganet" endres til "andre forvaltningsorganer". Vi viser til at mottaker ved utlevering av taushetsbelagte opplysninger vil være forvaltningsorganet, og ikke enkeltpersoner. Spørsmålet om hvilke personer som skal ha tilgang til opplysningene internt i mottakerorganet, vil være et spørsmål om tjenstlig behov. Videre vil en endring av ordlyden i større grad ta høyde for økende grad av digitalisering og utveksling av informasjon uten at det forstås av enkeltpersoner i forvaltningsorganer.

3.5 – Justering av bestemmelsen om delingsadgang

Departementet foreslår å pålegge en særskilt informasjonsplikt ved deling av taushetsbelagte *personopplysninger* mellom forvaltningsorganer, dvs. en plikt til å informere om delingen til den opplysningene gjelder.

Departementet foreslår at informasjonsplikten inntas som første ledd i en ny § 13 g i forvaltningsloven, samt at unntak fra informasjonsplikten inntas i andre ledd. Videre foreslår departementet at informasjonsplikten bygger på personvernforordningen artikkel 14 og forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a til c, samt at informasjonen i alle tilfeller gis senest én måned etter at delingen fant sted.

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene om hvorvidt informasjonsplikten kun skal gjelde dersom delingen er uforenelig med innsamlingsformålet. Videre ber departementet særskilt om innspill til utforming av bestemmelsene om informasjonsplikt.

3.5.2 Hvem den foreslåtte informasjonsplikten skal gjelde for

Departementet foreslår at informasjonsplikten pålegges mottakerorganet, og uttaler følgende i den forbindelse:

Etter at utleveringen har funnet sted, er det imidlertid mottakerorganet som vil håndtere personopplysningene, og dermed vil kunne gi den registrerte informasjon om hvordan den videre behandlingen i praksis foregår, for eksempel om hvilke personopplysninger som blir behandlet og hvordan. Dersom den registrerte vil utøve sine rettigheter, vil også mottakerorganet kunne gjennomføre disse direkte, f.eks. ved å gi den registrerte innsyn i eller ved å rette eller slette aktuelle opplysninger.

Politidirektoratet er enig i departementets vurdering om at det er mest nærliggende at den foreslåtte informasjonsplikten pålegges mottakerorganet. For politiet vil dette være særlig viktig der utleveringen skjer til politiets kriminalitetsforebyggende arbeid og for å fremme påtalemyndighetens oppgaver. Vi viser til våre merknader til 3.5.5 om unntak fra informasjonsplikten.

Direktoratet bemerker imidlertid at det fremstår som uklart hvordan en evt. informasjonsplikt skal følges opp av mottakerorganet i tilfellene der avgiverorganet deler opplysningene på eget initiativ og opplysningene ikke følges opp av mottakerorganet.

3.5.3 Når den foreslåtte informasjonsplikten skal gjelde

Departementet foreslår at informasjonsplikten kun skal gjelde dersom delingen er uforenelig med innsamlingsformålet. Som et alternativ viser departementet til å innta en generell informasjonsplikt i den nye bestemmelsen, som innebærer at informasjonsplikten vil gjelde

ved alle utleveringer i medhold av det foreslåtte unntaket fra taushetsplikten. Departementet bemerker at løsningen på spørsmålet om når den foreslåtte informasjonsplikten skal gjelde ikke er opplagt.

PU og Sør-Øst politidistrikt er enig i departementets vurdering, og slutter seg til departementets forslag. PU stiller i sin høringsuttalelse spørsmål ved om informasjonsplikten bør få et utvidet anvendelsesområde.

Kripos støtter i sin høringsuttalelse forslaget om informasjonsplikt til den registrerte. Av uttalelsen fremkommer følgende:

Informasjonsplikten bør etter Kripos' syn inntreffe ved alle utleveringer hvor informasjonsplikten ikke kan ivaretas gjennom forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. I tilfeller hvor utleveringen omfatter mange personer, for eksempel ved automatisert utlevering av opplysninger, kan generell informasjon gis ved hjelp av offentlige kanaler som forvaltningsorganenes hjemmesider o.l

Politidirektoratet er positiv til departementets forslag om informasjonsplikt, slik at den registrerte i større grad settes i stand til å utøve sine rettigheter, samt til å vurdere hvorvidt de utleverte opplysningene er riktig og relevante. Direktoratet er av den oppfatning av at det av personvern hensyn og hensyn til datakvalitet bør vurderes en generell informasjonsplikt.

Politidirektoratet er enig med departement i at det "vil være nokså vanskelig å vurdere om et bestemt formål er forenelig med delingen eller ikke", samt at en deling kan tjene flere formål og at det i enkelte tilfeller være uklart hvilket formål som opprinnelig lå til grunn for innsamlingen. Departementet uttaler i høringsnotatet at dette er momenter som kan tilsi at informasjonsplikten bør gjelde generelt ved deling av opplysninger etter den nye bestemmelsen.

Direktoratets erfaring er at det råder usikkerhet rundt hvilket detaljnivå en formålsangivelse skal ha. Vi antar at denne usikkerheten vil gjøre seg gjeldende også ved vurderinger som må foretas etter den foreslåtte utleveringsbestemmelsen, særlig ettersom bestemmelsen er sektorovergripende med de forskjeller i formålsangivelse som det innebærer. Videre stiller direktoratet spørsmål ved om det kan konkluderes med at en viderebehandling for alle tilfeller kan anses forholdsmessig og ikke inngripende dersom viderebehandlingen skjer for samme formål eller er forenelig med innsamlingsformålet, eller om dette vil kunne bero på nivået ved formålsangivelsen.

Etter direktoratets syn åpner den foreslåtte bestemmelsen for stor grad av skjønn i formålsvurderingen, uten nærmere veiledning i form av vurderingsmomenter utover det som fremgår av personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Vi viser til at informasjonsplikten skal være en prosessuell personverngaranti som bøter på personvernulempene ved at taushetsbelagte personopplysninger deles mellom forvaltningsorganer uten medvirkning fra eller involvering av den registrerte. Videre vil en evt. informasjonsplikt overfor den registrerte skje i etterkant av delingen, og vedkommende vil ikke ha anledning til å motsette seg eller påklage videreformidlingen av de taushetsbelagte opplysningene.

Etter direktoratets syn, vil en generell informasjonsplikt også kunne ha betydning for datakvaliteten ved utlevering av taushetsbelagte opplysninger etter forslag til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7. Vi viser i den forbindelse til Politidirektoratets høringsuttalelse av 18.

juni 2020 om ny forvaltningslov, hvor direktoratet bemerket at man ved en utleveringsadgang som foreslått ville risikere å ødelegge informasjon (kontaminere kilder) Videre viser vi til at avgiverorganet kunne dele opplysninger som kan være i mottakerorganets interesse, også i tilfeller der avgiverorganet ikke nødvendigvis innehar kunnskap om forhold som kan ha endret seg i etterkant av deres innsamling av opplysninger, som vil kunne ha betydning for informasjonen som videreformidles. Dersom det kun innføres informasjonsplikt for enkelte tilfeller, vil dette kunne ha betydning for datakvaliteten for tilfeller der plikten ikke gjør seg gjeldende overfor den registrerte. I slike tilfelle vil ikke nødvendigvis mottakerorganet settes i bedre stand til å fatte en mer riktig avgjørelse.

Direktoratet stiller for øvrig spørsmål ved om det ved deling av taushetsbelagte opplysninger etter forslag til § 13 b første ledd nr. 7 bør sikres at hjemmelsgrunnlaget for delingen oppgis i forbindelse med utleveringen, for å minimere risikoen for at mottakerorganet overser varslingsplikten etter forslag til § 13 g. Vi viser til at det i bestemmelsen ikke er et vilkår om at mottakerorganet anmoder om opplysningene, og at flere forvaltingsorganer mottar store mengder opplysninger hjemlet i ulikt regelverk, som ikke utløser varslingsplikt.

3.5.5 Unntak fra informasjonsplikten

Departementet foreslår at det skal gjelde enkelte unntak fra den foreslåtte informasjonsplikten, og at disse utformes på bakgrunn av unntakene i personvernforordningen art. 14 nr. 5 bokstav a og b og forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a til c. Departementet foreslår videre at unntakene i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a til c, og f, skal gjelde for den foreslåtte informasjonsplikten.

PU fremholder i sin uttalelse at "[d]et er positivt at det i bestemmelsen åpnes for at det kan gjøres unntak fra informasjonsplikten om dette i alvorlig grad vil hindre gjennomføringen av oppgaven som begrunner delingen." Øst politidistrikt tiltrer departementets vurdering av unntak fra informasjonsplikten, og foreslår at departementet fremfor å henvise til personopplysningsloven § 16 i siste ledd inntar unntakene i sin helhet i forslag til ny § 13 g. Sør-Øst politidistrikt er enig med departementet om at en informasjonsplikt ikke skal gjelde for opplysninger som det av særlige grunner ikke bør informeres om, og finner henvisningen til personopplysningsloven § 16 nyttig.

ØKOKRIM viser i sin uttalelse til at informasjonsplikten som foreslås i noen tilfeller vil kunne avsløre og hindre etterforskning av en sak. ØKOKRIM fremholder unntaket i forslag til bokstav b som særlig viktig for politiet, og støtter forslaget. Videre uttaler ØKOKRIM at det ikke bør være slik at det kreves sikkerhet for at varsling til den registrerte vil medføre at gjennomføringen av oppgaven som begrunner delingen i alvorlig grad vil bli hindret. ØKOKRIM mener unntaket er for snevert formulert i forslag til lovtekst, og at formuleringen "kunne bli hindret" fremstår som bedre.

Kripos støtter forslaget til unntak fra informasjonsplikten, og viser til at en ubetinget informasjonsplikt til den registrerte for politiets del vil kunne få negative konsekvenser for utøvelsen av politiets kriminalitetsbekjempende oppgaver, og således i mange tilfeller komme i konflikt med selve formålet med behandlingen av opplysninger.

Politidirektoratet er enig i departementets forslag til unntak i forvaltningsloven § 13 g andre ledd. Vi har merket oss at departementet ikke har omtalt forholdet til politiregisterregelverket. Politidirektoratet stiller spørsmål ved hvilket regelverk som vil gjelde der politiet er mottakerorgan og utleveringen skjer til politiets kriminalitetsforebygging eller etterforskning,

hvor unntak fra informasjonsplikten vil kunne gjøre seg gjeldende. Det fremstår som uklart for direktoratet om behandlingen av opplysningene vil reguleres av politiregisterregelverket eller om unntaket skal hjemles i personopplysningsloven § 16.

Personopplysningsloven § 16 hjemler også unntak fra retten til innsyn. Vi bemerker at det ved utlevering av opplysninger til politiet, hvor unntak fra informasjonsplikten gjør seg gjeldende, må sikres at den registrerte ved anmodning om innsyn hos *avgiverorganet* ikke gjøres kjent med at utleveringen har funnet sted til politiet. Særlig gjør dette behovet seg gjeldende der opplysningene utleveres til politiets kriminalitetsforebygging eller for å fremme påtalemyndighetens oppgaver. Unntak fra innsyn hos avgiverorganet vil da eksempelvis kunne hjemles i bestemmelsens bokstav b. Vi ber departementet vurdere denne problemstillingen i det videre arbeidet med lovendringene.

Endelig bemerkes at departementet bør vurdere om unntaket i forslag til § 13 g annet ledd bokstav d, "det å gi informasjonen vil i alvorlig grad hindre gjennomføring av oppgaven som begrunner delingen", også bør omfatte gjennomføring av avgiverorganets oppgaver.

3.5.6 Utforming av bestemmelsene om informasjonsplikt

Øst og Sør-Øst politidistrikt har avgitt merknader til utforming av bestemmelsene om informasjonsplikt. Vi viser til vedlagte uttalelser.

3.6 – Forskriftshjemmel

Departementet påpeker i høringsnotatet at det foreslåtte skillet mellom viderebehandling som er forenlig og uforenlig med innsamlingsformålet, kan innebære at den foreslåtte regelen ikke blir så enkel å praktisere som det Forvaltningslovutvalget har lagt til grunn. Politidirektoratet er enig i dette, jf. også merknader til punkt 4.

Dette er en sentral del av bakgrunnen for departementets forslag om å innføre en forskriftshjemmel som gir mulighet til å gi forskrift med mer spesifikke regler om *deling* av taushetsbelagte opplysninger innenfor bestemte områder og *annen behandling* av opplysninger i forbindelse med delingen. Departementet mener at det på områder der det foreligger et *konkret behov* for en utvidet adgang til deling *for å ivareta nærmere avgrensede formål*, bør fastsettes spesifikke delingshjemler som åpner for dette. Som eksempel nevnes her organer som samarbeider for å løse konkrete oppgaver.

Departementet fremholder at:

Dersom delingsadgangen reguleres mer spesifikt i forskrift, kan personvernforordningens krav om nødvendige garantier ivaretas på en annen måte enn ved en særskilt informasjonsplikt. Forskriftshjemmelen vil derfor kunne benyttes for å åpne for deling uten en særskilt informasjonsplikt. Hvordan forordningens krav skal ivaretas i den enkelte forskriften, må vurderes konkret, jf. punkt 2.8 ovenfor.

Departementet viser til at dette vil gi et sikrere og mer entydig delingsgrunnlag, enn om man baserer seg på den skjønnsmessige bestemmelsen i forslaget til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 7 i hvert enkelt tilfelle. Departementet foreslår følgende ordlyd i ny § 13 h:

Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avsender-

eller mottagerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger med delingen.

Departementet uttaler at spørsmålet om hva som er forholdsmessig, må vurderes konkret i forbindelse med delingen, og at vilkåret om forholdsmessighet vil måtte fastsettes og eventuelt presiseres i den enkelte forskriften.

Forskriftshjemmelen åpner for å gi regler om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Departementet understreker at forslaget bygger på en forutsetning om at et er en forbindelse mellom delingen og den behandlingen av opplysninger som ellers blir regulert i forskriften: *"Reglene i en slik forskrift om annen behandling av opplysninger må følgelig gjelde behandling i tilknytning til utførelsen av den eller de av avgiver- eller mottagerorganets oppgaver som gir grunnlag for delingen, og som er angitt i forskriften."*

Sør-Vest politidistrikt, Innlandet politidistrikt, PU, Kripes og ØKOKRIM er positiv til forslaget om å innta en ny bestemmelse i § 13 h som åpner for ytterligere konkretisering og regulering av utlevering og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger i forskrift. Flere underliggende instanser påpeker herunder at en slik særskilt regulering vil være relevant for a-krim samarbeidet.

Innlandet politidistrikt uttaler at en særskilt regulering vil gjøre det enklere å fastslå om det foreligger delingsadgang og hvilke opplysninger som kan deles i det aktuelle tilfellet, enn en mer generell og skjønsmessig delingsadgang. Distriktet fremholder videre at en regulering i forskrift hvor det tas stilling til formål og omfang, vil gi bedre forutberegnelighet og faste rammer for forvaltningens vurdering.

ØKOKRIM understreker behovet for nye forskriftsbestemmelser som omfatter både hjemmel for deling, sammenstilling i felles register og adgang til profilering, slik at oppgaveløsningen blir best mulig. Særorganet påpeker at personopplysningsloven § 12 a, som også er nevnt i høringsnotatet, har begrenset betydning for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet ettersom bestemmelsen kun gjelder opplysninger som ikke er omfattet av taushetsplikt.

Sør-Øst politidistrikt er usikre på om det er hensiktsmessig å forskriftsregulere en utvidet utleveringsadgang i a-krim samarbeidet, og stiller spørsmål ved om ikke forslaget § 13 b første ledd nr. 7 vil være dekkende for dette samarbeidet på lik linje med andre samarbeid. Politidistriktet påpeker at det en eventuell forskriftsregulering på dette området forutsetter avklaringer av blant annet behandlingsansvar og lagring av opplysninger. Politidistriktet foreslår at ordlyden i utkastet til ny § 13 h endres fra "avsender- eller mottagerorganet" til "avgiver- eller mottakerorganet", siden det ellers i bestemmelsene heter "avgiverorganet".

Politidirektoratet er i utgangspunktet positiv til departementets forslag til ny forskriftshjemmel som gir hjemmel for å fastsette mer spesifikke hjemler i forskrift. En særskilt regulering av utleveringsadgang innenfor nærmere angitte formål og for å utføre nærmere bestemte oppgaver vil gi et tydeligere hjemmelsgrunnlag og en bedre veiledning for rettsanvenderen enn en generell bestemmelse om utlevering i mottagerorganets interesse. Vi er således enig med departementet i at det bør vurderes å fastsette mer spesifikke delingshjemler på områder hvor det foreligger et konkret behov for utvidet adgang til deling.

Vi mener at det er nødvendig at en slik forskriftshjemmel gir adgang til forskriftsregulering av annen behandling av opplysninger, herunder sammenstilling av informasjon i en felles database. Det fremgår av høringsnotatet at begrepet "*behandling*" skal forstås på samme måte som i personvernforordningen artikkel 4 nr. 2 og vil omfatte utlevering, lagring, bruk, sammenstilling og sletting av opplysninger. Politidirektoratet mener at dette bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsens ordlyd, for eksempel ved å innta en henvisning til artikkel 4 nr. 2 i lovteksten. Vi mener videre at bestemmelsen bør hjemle bestemmelser om profilering, jf. også personvernforordningen artikkel 22 om "*Automatiserte individuelle avgjørelser, herunder profilering*".

Politidirektoratet ber i tillegg departementet vurdere om den foreslåtte forskriftshjemmelen i tillegg bør hjemle en adgang til å gi nærmere bestemmelser om utlevering av opplysninger til påtale for bestemte formål, jf. at utlevering i påtalemyndighetens interesse vil være omfattet av forslaget til den generelle bestemmelsen i § 13 b nr. 7. Det vises i denne forbindelse til at undersøkelser knyttet til om det skal åpnes etterforskning eller ikke også faller inn under påtalemyndighetens ansvarsområde (se Riksadvokatens rundskriv nr. 3 1999 om Etterforskning). Dette er på et tidspunkt i straffesaksbehandlingen påtalemyndigheten har få hjemler til å innhente taushetsbelagt informasjon.

Vi har for øvrig merket oss at departementet i forslaget til ny § 13 h, tilsvarende som for mottagerorganet i forslaget til ny § 13 b første ledd nr. 7, ikke oppstiller et krav om at oppgaven skal være lagt til avgiver- eller mottakerorganet ved lov, og at bestemmelsen således åpner for at oppgaven kan være tillagt samarbeidende etater gjennom avtaler, herunder eksempelvis likelydende tildelingsbrev til politiet og kontrolletatene. Dette bør i så fall fremgå klart av forskriftshjemmelen eller eventuelt av de videre forarbeidene til bestemmelsen.

Særlig om a-krimssamarbeidet

Som påpekt i vår høringsuttalelse av 18. juni 2020 til NOU 2019:5 Ny forvaltningslov, mener vi at særlig behovet for informasjonsdeling og tilgang til taushetspliktige opplysninger i a-krimssamarbeidet bør ivaretas ved en særskilt regulering. På side 20 uttaler vi at:

For egen del vil politidirektoratet fremheve at man i a-krim samarbeidet for så vidt ønsker en enda videre delingsadgang enn det utvalgets forslag legger opp til, slik at alle samarbeidsparter får tilgang til det samme.

Det fremgår av vedlagte notat av 11. november 2019 fra Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) at det er behov for å utrede videre hjemler for deling og behandling av personopplysninger og sammenstilling og lagring på tvers av etatene i a-krimssamarbeidet. Det fremholdes her at dagens fragmenterte regelverk om taushetsplikt og adgangen til å utlevere informasjon til samarbeidende etater, gir en situasjon hvor det er vanskelig å få oversikt over hvilke regler som gjelder og hvilken etat som kan få hvilken informasjon. Dersom hver etat også skal vurdere hva som kan behandles og sammenstilles etter egne regler og til eget formål, er det vanskelig for etatene å få et felles bilde og et felles grunnlag for prioritering. Det pekes på manglende felles reguleringer når det gjelder 1) å sammenstille personopplysninger fra de ulike etatene i egne elektroniske oversikter, herunder tipsoversikt, 2) å sammenstille personopplysninger og annen informasjon fra de ulike etatene i etterretningsrapporter og 3) å registrere personopplysninger i felles IKT-plattform. DSSF peker på at en mulig løsning kan være en mest mulig samlet og felles regulering av hver etats adgang til å avgi personopplysninger til de andre etatene innenfor rammen av det tverrfaglige a-

krimsamarbeidet. Det fremheves i notatet at en ideell løsning vil være å regulere de særspørsmålene som oppstår mht behandlingsgrunnlag, og helst tydeliggjøre innsats mot arbeidslivskriminalitet som selvstendig (sekundært) behandlingsgrunnlag for hver etat.

Politidirektoratet er usikker på om og i hvilken grad en forskrift gitt med hjemmel i forvaltningsloven ut fra sitt anvendelsesområde er egnet til å regulere det tverretatlige a-krimsamarbeidet. En forskriftshjemmel som foreslått vil etter hva vi forstår innebære at forvaltningsorgan som er underlagt forvaltningsloven vil kunne dele opplysninger med andre etater og bruke opplysninger som de får utlevert fra andre. Politiregisterloven gjelder for politiet og påtalemyndighetens behandling av opplysninger for politimessige formål, mens Skatteetaten, for sin ligningsforvaltning er underlagt skatteforvaltningsloven. Også andre etater i a-krimsamarbeidet vil kunne ha taushetspliktsbestemmelser i sin særlovgivning som kan være til hinder for deling av opplysninger etter bestemmelser i eller gitt i medhold av forvaltningsloven, eller som det kan være nødvendig å foreslå endringer for at disse skal kunne komme til anvendelse. En forskriftshjemmel som foreslått vil imidlertid innenfor sitt anvendelsesområde kunne hjemle bestemmelser om utvidet adgang til utlevering til politiet for forebygging av arbeidslivskriminalitet. Det vil tilsvarende kunne være behov for en gjennomgang av de samarbeidende etatenes særlovgivning for å regulere forholdet til forvaltningsloven eller sikre tilsvarende utleverings hjemler i særlovgivningen.

En felles behandling av opplysninger for de ulike etatene i a-krimsamarbeidet vil videre kreve en avklaring av de ulike etatenes behandlingsansvar og hvilket personvernregul sett som skal komme til anvendelse – forvaltningsloven og personopplysningsloven eller politiregisterlovgivningen. Vi viser for øvrig til at politiregisterloven § 14 oppstiller et krav om forskriftsregulering av registre for politimessige formål, hvorefter det skal gis bestemmelser om rettslig grunnlag for behandlingen, formål, behandlingsansvarlig, hvilke opplysningskategorier som skal registreres, tilgangsbestemmelser, utlevering, innsyn, retting, sperring og sletting og informasjonssikkerhet og internkontroll. Videre hjemler politiregisterloven § 4 at opplysninger kan behandles for det formålet de er innhentet for eller for andre politimessige formål "*med mindre det er bestemt i lov eller i medhold av lov at retten til behandlings er begrenset, eller at opplysninger kan behandles til andre formål enn de politimessige.*"

Hva gjelder om personvernforordningens formålsbegrensning og krav om særskilt grunnlag for viderebehandling uttaler departementet i punkt 2.8.5 at en uforenlig viderebehandling av særlige kategorier av personopplysninger, for eksempel helseopplysninger, vil kreve at det foreligger et grunnlag etter alle tre bestemmelsene. Departementet viser videre til at én og samme lovbestemmelse vil kunne oppfylle kravene til slikt grunnlag.

Kripos har i sitt hørings svar pekt på viktigheten av en klargjøring av bestemmelsene om behandlingsgrunnlag. Kripos uttaler følgende om dette:

Ved tverretatlig samarbeid vil en klargjøring av bestemmelsene om behandlingsgrunnlag kunne være vel så viktig som adgangen til informasjonsinndeling. Det vises til a-krimsamarbeidet, hvor kun politiet av de samarbeidende etatene har et lovfestet behandlingsgrunnlag som omfatter kriminalitetsbekjempelse generelt. Det er uklart i hvilken utstrekning de andre etatene kan behandle informasjon med det formål å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. I det operative arbeidet blir det da ofte vanskelig for den enkelte medarbeider å vurdere om og når de behandler informasjon etter eget regelverk, hvilket organ som eventuelt har

behandlingsgrunnlaget og om utleveringsbestemmelsene kommer til anvendelse. Det betyr også at det er utfordrende å vurdere hvem som er behandlingsansvarlig for opplysningene. Etter Kripas' syn vil en konkretisering og tydeliggjøring av de generelle behandlingsgrunnlagene, samt konkret regulering som angir behandlingsgrunnlaget når utpekte offentlige etater skal samarbeide, være like viktig som adgangen til å dele opplysninger når et treffsikkert sektorovergripende samarbeid er ønsket.

ØKOKRIM uttaler at dersom rettslig grunnlag skal gis ved forskriftshjemmel må denne hjemmelen være tilstrekkelig presis og dekkende slik at det ikke vil være tvil om at lovskravet er oppfylt.

Politidirektoratet er enig i dette og viser til at man i svensk rett samtidig med innføringen av "Lag (2016:774) om oppgiftsskydd vid samverken mot viss organiserad brottslighet" foretok endringer i særlovgivningen for å sikre et tilstrekkelig nytt sekundært behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

DSSF påpeker i ovennevnte notat at hver etat i a-krimssamarbeidet har hjemler for å innhente informasjon til bruk for sitt eget formål. Det er kun politiet som har som formål å forebygge og bekjempe kriminalitet generelt, og det er uklart i hvilken utstrekning de andre etatene kan behandle informasjon med formål å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Endelig bemerkes at departementet i det videre forskriftsarbeidet bør ta høyde for tverretattlig a-krimssamarbeid både i og utenfor a-krimssentrene, samt at det kan skje endringer i fremtidig organisering av a-krimssamarbeidet.

Særlig om Statens barnehus

Statens barnehus er organisert som seksjoner i politidistriktene og består av flerfaglig kompetanse. Samhandling mellom politi, helse, barnevern- og omsorgstjenesten til beste for barn og særlig sårbare voksne utsatt for vold eller seksuelle overgrep, utgjør en stor del av arbeidet. Adgangen til informasjonsdeling er derfor essensiell for å få til en optimal hjelp og oppfølging av barnet/den særlig sårbare voksne. Politidirektoratet er kjent med at det er flere utfordringer i det praktiske arbeidet knyttet til informasjonsdeling i barnehusene.

Som eksempel vises til gjennomføring av medisinske undersøkelser, hvor en i dag gjennomfører både klinisk rettsmedisinske undersøkelser og ordinære medisinske undersøkelser. Medisinsk sett er det den samme undersøkelsen som gjennomføres, men undersøkelsene er underlagt ulike regelsett. Den klinisk rettsmedisinske undersøkelsen besluttet av påtalejurist, og er en del av straffesaken. Her er det påtalejuristen som beslutter eventuell deling av opplysninger med andre aktører. Den ordinære medisinske undersøkelsen er samtykkebasert og det er helseforetaket som utfører undersøkelsen i Statens barnehus, som råder over opplysningene etter helselovgivningen. En utfordring her er tilfeller der helseforetaket utgir opplysninger om den ordinære medisinske undersøkelsen til andre aktører (for eksempel fastlegen). I en tidlig fase i politiets etterforskning, kan dette potensielt medføre bevisforspillelsesfare. Merk at dette som oftest vil gjelde for en kortere tidsperiode, men det kan innebære uheldige virkninger for politiets etterforskning.

Videre kan det oppstå utfordringer dersom det fremkommer opplysninger ved gjennomføringen av den ordinære medisinske undersøkelsen som kan være relevant for politiets etterforskning. Politidirektoratet er kjent med at politiet i enkeltsaker kan oppleve at

terskelen for å få tilgang til opplysninger fra den ordinære medisinske undersøkelsen er for høy.

En annen kjent problemstilling er at det er ansatt psykologer og annet helsepersonell i Statens barnehus/politiet som omfattes av helsepersonell-lovgivningen og politiets lovgivning – noe som er opplyst å skape utfordringer blant annet knyttet til informasjonsdeling.

Slik Politidirektoratet ser det, vil det trolig være behov for en mer detaljert regulering av hvordan informasjonsdeling mellom de ulike etatene skal foregå innenfor virksomheten i Statens barnehus. Det vil trolig også være behov for å kunne avklare dette nærmere i forskrift slik lovforslaget vil gi adgang til. For eksempel bør det trolig skilles på etatenes adgang til å dele ellers taushetsbelagt informasjon innenfor arbeid som gjøres i anledning barnehusenes mandat, samt hvilken adgang det skal være til å dele denne informasjonen utenfor rammene av barnehusenes mandat. Arbeidet som gjøres i Statens barnehus er komplekst og krevende med mange aktører involvert. Det vil derfor være behov for en grundigere prosess for å sikre riktig balanse mellom behov for informasjonsdeling for å fremme arbeidet og hensynet til personvern.

For øvrig antar Politidirektoratet at pågående barnehusevaluering (planlagt ferdigstilling sommeren 2021) og revisjon av Felles retningslinjer for Statens barnehus i 2021 potensielt vil kunne avdekke særskilte behov. Her vil både hensynet til politiets/påtalemyndighetens oppgaveløsning og hensynet til øvrige aktørers oppgaveløsning i Statens barnehus fremkomme.

Til punkt 4 i høringsnotatet – krav til forholdsmessighet

4.1 Justering av forslaget fra Forvaltningslovutvalget

Departementet foreslår at taushetsbelagte opplysninger bare kan deles etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 dersom delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder. Forholdsmessighetsvilkåret bygger på Forvaltningslovutvalgets forslag til § 36 tredje ledd. Etter forslaget skal det foretas en konkret vurdering av om behovet for å dele opplysningene oppveier byrden dette medfører for den registrerte dersom delingen er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Departementet foreslår å ta inn fem vurderingsmomenter i § 13 b andre ledd andre punktum, og ber om høringsinstansenes syn på forslaget til lovfestede vurderingsmomenter for forholdsmessighetsvurderingen.

Sør-Øst politidistrikt påpeker at vurderingen om hvorvidt utleveringen er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble innhentet for kan by på utfordringer, og at dette bør reguleres i rundskriv eller retningslinjer.

Kripos bemerker i sin uttalelse at en utlevering ikke nødvendigvis kan anses forholdsmessig fordi formålet med utleveringen er forenlig med det opprinnelige formålet for behandling av opplysningene. Kripos fremholder at vurderingen om hvorvidt en utlevering skal anses forholdsmessig blant annet vil kunne komme an på opplysningenes art og omfang, forhold rundt innsamling av opplysningene hos avgiverorganet, personvernkonsekvensene for den registrerte og hvorvidt opplysningene er beheftet med usikkerhet eller ei. Kripos viser i den sammenheng til at en utvidet adgang til informasjonsdeling mellom forvaltingsorganer vil kunne føre til kjeder av utleveringer, hvor formålet med behandlingen i det siste forvaltningsorganet som mottar opplysningene vil kunne være uforenlig med det opprinnelige

formålet opplysningene ble samlet inn for. Kripos fremholder at utleveringer som har gått gjennom mange ledd, kan medføre en glidende overgang mellom formålene som har ført til at en utlevering ikke har blitt ansett som uforenlig tidligere. Kripos uttaler etter dette følgende:

Forholdsmessighetsvurderingen og vurderingen av om de aktuelle formålene er forenelige bør etter Kripos' syn skilles fra hverandre, og forholdsmessighetsvurderingen gjøres gjeldende for alle utleveringer.

Etter direktoratets oppfatning kan vurderingen av hvorvidt utleveringen skjer for samme formål eller er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, kunne innebære usikkerhet for rettsanvenderen, samt medføre ulik praksis. Vi viser i den forbindelse våre merknader om formålsvurdering etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 under punkt 3.5.3.

Direktoratet mener en konkretisering av vurderingsmomenter i en formålsvurdering vil være klargjørende og bidra til mindre usikkerhet, særlig gjelder dette ettersom departementet her foreslår sektorovergripende regler med de forskjeller i formålsangivelse det kan innebære. Videre antar direktoratet at rettsanvendere vil kunne ha forskjellig bakgrunn, og at personregelverket og dets form ikke nødvendigvis anses lett tilgjengelig og enkelt praktiserbart. Behovet for en klargjøring påpekes i ØKOKRIMs høringsuttalelse, der det skilles mellom etatenes overordnede formål og formålet med den enkelte innsamlingen.

4.2 Vurderingsmomenter i forholdsmessighetsvurderingen

PU og Oslo politidistrikt stiller seg positiv til de foreslåtte momentene i forholdsmessighetsvurderingen og tiltrer departementets vurdering. Sør-Øst politidistrikt, Kripos og ØKOKRIM har avgitt merknader til enkelte vurderingsmomenter i forholdsmessighetsvurderingen.

Bokstav a – behovet for å dele opplysningene

Sør-Øst politidistrikt har i sitt høringsssvar bemerket at departementets forslag til ordlyd i bokstav a kan fremstå noe uklar.

Direktoratet er enig i at vurderingsmomentet inntatt i bokstav a, om behovet for delingen, kan tydeliggjøres. Vi viser til at det i høringsnotatet fremkommer at behovet for å dele opplysninger ikke knytter seg til hvilke behov som generelt gjør seg gjeldende ved utførselen av mottakerorganets oppgaver, men hvilket behov som foreligger for å innhente opplysningene fra et annet forvaltningsorgan. Vurderingstemaet etter forslag til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 vil være om utleveringen er nødvendig for mottakerorganets oppgaver. Når det forutsettes at behovsvurderingen etter § 13 b første ledd nr. 7 og § 13 b annet ledd er forskjellig, mener direktoratet dette bør tydeliggjøres i bestemmelsen ved en presisering i § 13 b annet ledd bokstav a.

Bokstav c og d - hva slags opplysninger og omfanget av opplysninger som skal deles

Kripos har i sin uttalelse fremholdt at forholdsmessighetsvurderingen bør omfatte en vurdering av hvorvidt opplysningene må anses usikre på grunn av tidsforløp fra innhenting eller andre forhold.

Direktoratet har merket seg at det i høringsnotatet fremkommer at man ved vurdering etter bokstav d vil være relevant å ta i betraktning både hvor stor mengde personopplysninger som skal deles om den enkelte registrerte og hvor langt tilbake i tid opplysningene ble samlet inn.

Etter direktoratets vurdering vil en naturlig språkforståelse av "omfanget av opplysningene" innebære en vurdering av mengde opplysninger, og ikke i tilstrekkelig grad synliggjøre tidsperspektivet som et vurderingsmoment ved deling av opplysningene. Ettersom forslag til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 ikke oppstiller noen begrensning for hvor lang tilbake i tid opplysningene kan ha blitt innsamlet, mener direktoratet dette bør fremkomme eksplisitt i bestemmelsen.

Direktoratet er for øvrig enig med Kripos i at bestemmelsen med fordel kan synliggjøre vurderingen av hvorvidt opplysningene anses usikre, og foreslår at dette momentet kan inntas under bokstav c, om hva slags opplysninger som skal deles. Direktoratet mener videre at sensitive opplysninger bør fremgå under bokstav c, eksempelvis ved å supplere "herunder om opplysningene anses sensitive eller usikre".

Bokstav e - hvilke konsekvenser delingen kan få for den opplysningene gjelder.

Sør-Øst politidistrikt har avgitt merknader til bokstav e, og uttaler følgende om dette i sitt høringssvar:

Videre mener vi at det er en forutsetning for at avgiverorganet skal kunne foreta en forholdsmessighetsvurdering av utleveringen at de har tilstrekkelig informasjon om mottakerorganets interesse, og da fortrinnsvis etter lov, instruks, eller oppnevningssgrunnlag. Det vil være vanskelig for avgiverorganet å vurdere konsekvensene utleveringen vil få for den opplysningene gjelder, uten å ha et tilstrekkelig klart bilde av hva opplysningene skal brukes til. Spørsmålet er om den utlevering av informasjon mottakerorganet gir til avgiverorganet i den forbindelse er problematisk.

Politidirektoratet er enig med politidistriktet. Vi viser til våre merknader under punkt 3.2, der det bemerkes at dette er en aktuell problemstilling der politiet er mottakerorgan.

Øvrige merknader til forslag til forvaltningsloven § 13 b andre ledd andre punktum

Direktoratet har merket seg at formålsvurderingen skal foretas etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, og at de foreslåtte momentene i forholdsmessighetsvurderingen, som skal foretas dersom førstnevnte vurdering viser at formålene er uforenelige, er delvis inspirert av samme bestemmelse. Departementet fremholder at vurderingen "nødvendigvis vil bli noe annerledes, siden dette i utgangspunkt bygger på at delingen er uforenlig." Etter Politidirektoratets syn stiller bestemmelsene store krav til rettsanvenderen og skjønnsutøvelsen. Direktoratet stiller videre spørsmål ved om vurderingene vil bli særlig forskjellig.

Hva gjelder vurderingsmomentene i forholdsmessighetsvurderingen, viser vi til ØKOKRIMs høringssvar, der det uttales følgende om de foreslåtte vurderingsmomentene:

Erfaringsvis kan slike vurderinger være en krevende øvelse. Vurderingskriteriene bør derfor være enklest mulig å praktisere slik at de gir minst mulig rom for usikkerhet og ulik praktisering. Uansett vil det etter vår oppfatning være hensiktsmessig at det gis nærmere veiledning i forarbeidene, gjerne illustrert med eksempler på hva som skal anses for å være deling til samme formål.

Politidirektoratet mener ØKOKRIM her fremholder et viktig poeng. Flere av de skisserte vurderingsmomentene fordrer stor grad av skjønn med tilhørende risiko for ulik praksis.

Departementet uttaler i høringsnotatet punkt 3.5.2 at avgiverorganet vil være ansvarlig for å vurdere om vilkårene for å utlevere taushetsbelagte opplysninger er oppfylt, samt at avgiverorganet i praksis trolig vil vektlegge mottakerorganets vurderinger av om delingen vil være forholdsmessig. Direktoratet er enig i antagelsen, og stiller spørsmål ved om dette er den mest hensiktsmessige løsningen, da forholdsmessighetsvurderinger foretatt av mottakerorgan vil kunne innebære en noe annen vurdering/vektlegging av momentene, all den tid det er mottakerorganet som ønsker utleveringen. Samtidig vil det kunne være vanskelig for avgiverorganet å "overprøve" vurderingen.

Politidirektoratet ber departementet vurdere disse problemstillingene nærmere og at det i forarbeidene gis veiledning for hvordan bestemmelsene skal forstås og praktiseres, gjerne ved bruk av praktiske eksempler.

Til punkt 5 i høringsnotatet – deling av taushetsbelagte opplysninger for å unngå fare for liv og helse

Det foreslås å ta inn en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 8 som åpner for at et forvaltningsorgan kan dele taushetsbelagte opplysninger med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse. Bestemmelsen følger opp deler av forslaget i § 36 andre ledd bokstav d i Forvaltningslovutvalgets lovutkast, men åpner, i motsetning til utvalgets forslag, ikke for deling for å unngå "vesentlig skade eller tap". Departementet er i tvil om det er behov for en slik regel. Forslaget innebærer til dels en lovfesting av den adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger som allerede følger av nødretten.

Sør-Øst politidistrikt er positive til lovfesting av adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger som allerede følger av nødretten.

Øst politidistrikt fremholder i sin uttalelse at de "ikke [ser] gode grunner for å unnlate å ta med 'vesentlig skade eller tap', når man først lovfester 'fare for liv og helse'. De samme hensyn gjør seg gjeldende i begge tilfeller, begge tilfeller kan være til dels vanskelig å avgrense, og begge tilfeller kan dekkes av andre regler. Vi ser derfor ingen grunn til å unnlate å ta med begge tilfeller."

Politidirektoratet vil bemerke at en eventuell lovfesting av utlevering av taushetsbelagte opplysninger så langt det er nødvendig for å unngå "vesentlig skade eller tap", ikke bør medføre en snevrere adgang til å utlevere opplysninger enn det ville være adgang til etter den interesseavveining som skal foretas etter nødrettsbestemmelsen i straffeloven. Dersom vilkåret skal knyttes til skade og tap, er det direktoratets oppfatning at "vesentlig" bør utgå, for ikke å oppstille et eget selvstendig materielt vilkår for utlevering som vurderes å kunne være en begrensning sammenholdt med nødrettshjemmelen, og dermed gi et snevrere grunnlag for utlevering enn det som følger av nødretten.

Til punkt 6 i høringsnotatet – behov for endringer i særlovgivningen

6.5 NAV-loven

Departementet foreslår i høringsnotatet pkt. 6.5 endringer i NAV-loven, og uttaler følgende:

En utvidet adgang til informasjonsdeling for NAV vil kunne styrke arbeidet mot arbeidslivsrelatert kriminalitet, i tillegg til å legge til rette for samarbeid med offentlige

myndigheter på andre områder. Mye kan derfor tilsi at den utvidete delingsadgangen i forvaltningsloven bør gjelde for NAV.

Øst politidistrikt og ØKOKRIM har uttalt seg om dette i sine høringssvar. Politidistriktet uttaler følgende:

Vi støtter at enkelte særlover bør endres for å kunne benytte den foreslåtte delingshjemmelen.

Vi støtter at opplysninger som NAV innehar vil være av stor betydning å kunne dele, for eksempel med politiet. Det er i dag en for snever adgang til å dele informasjon og vi imøteser derfor en utvidet adgang for å forebygge arbeidslivskriminalitet, menneskehandel mv.

Vi støtter også at spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 tredje ledd, oppheves. Det er av stor betydning for politiets arbeid å få opplysninger fra helseforetak til bruk i våre saker. Vi opplever i dag en svært begrenset mulighet for innhenting av opplysninger herfra som igjen medfører at vi ikke får tilstrekkelig opplyst våre forvaltningssaker i for eksempel saker om førerett, våpen og pass. Det samme vil gjelde for opplysninger etter helsepersonelloven.

ØKOKRIM er enig med departementet i dets vurdering, og uttaler følgende:

Informasjon fra NAV er blant annet svært viktig i forbindelse med etatenes etterretningsarbeid innen arbeidslivskriminalitet og i konkrete forvaltnings- og straffesaker. Vi mener at NAV-loven § 7 bør endres slik at den gir adgang til informasjonsdeling i tråd med endringene som foreslås i forvaltningsloven. I tillegg bør det sikres at forslaget til forskriftshjemmel (§13 h) også gis anvendelse for opplysninger fra NAV.

Politidirektoratet er enig med Øst politidistrikt og ØKOKRIM, og viser til uttalelsene. Direktoratet bemerker for øvrig at det fremstår som uklart hvordan forholdet til forvaltningsloven skal forstås der særlovgivningen viser til at forvaltningslovens bestemmelser gjelder "så langt det passer", for eksempel utlendingsloven.

6.13 Opplysninger om ansatte i Etterretningstjenesten og PST

Departementet foreslår at det tas inn et nytt andre ledd i forvaltningsloven § 13 b, hvor det fremkommer at bestemmelsens første ledd nr. 5 og 7 ikke gjelder for opplysninger som røper eller kan røpe ansettelsesforhold hos Etterretningstjenesten eller PST, med mindre ansettelsesforholdet er offentlig kjent.

Kripos har i sin høringsuttalelse uttalt følgende om departementets forslag til unntak:

Kripos foreslår at unntaket også gjøres gjeldende for politiet i tilfeller hvor det er behov for det. Ikke alle ansatte i politietaten har behov for særskilt beskyttelse mot utlevering av opplysninger om arbeidsgiver, men enkelte grupper vil ha det, for eksempel ansatte som utfører oppgaver rettet mot spesielle kriminelle miljøer eller spesielle typer kriminalitet.

Politidirektoratet er enig med Kripos. Tilsvarende problemstillinger gjør seg gjeldende for enkelte tjenestekategorier i politiet, og må tas høyde for i ordlyden.

Til punkt 7 – Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet fremholder at forslag til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 i noen grad vil kunne effektivisere forvaltningens arbeid, blant annet gjennom reduserte kostnader ved å innhente og bearbeide opplysningene på nytt. Hvor mye arbeid det kan påregnes i forbindelse med de rettslige vurderingene, antar departementet vil kunne variere sterkt. Hva gjelder forslag til forvaltningsloven § 13 g om informasjonsplikt overfor den registrerte, viser departementet til at de økonomiske og administrative konsekvensene vil kunne variere sterkt, avhengig av for eksempel hvor ofte opplysninger skal deles, og hvilke eksisterende systemer og rutiner for å informere individer som finnes. Det vises til at det enkelte forvaltningsorgans kostnader knyttet til gjennomføringen av en slik informasjonsplikt vil måtte dekkes innenfor gjeldende budsjettammer

Øst politidistrikt mener forslaget krever en del arbeid med de rettslige vurderingene, og viser til at vurderinger av utlevering og informasjonsutveksling ikke er en arbeidsoppgave de fleste har. Videre fremholdes at arbeidet tilknyttet informasjonsplikten overfor den registrerte og det etterfølgende arbeidet som kan oppstå av dette, herunder krav om innsyn, retting eller sletting, vil kunne utgjøre administrative kostnader.

Sør-Øst politidistrikt er enig at en utvidet utleveringsadgang mellom forvaltningsorganer kan bidra til å redusere kostnader ved ikke å innhente og bearbeide opplysningene på nytt. Distriktet er enig med departementet om at ressursbruken på vurderingene vil variere sterkt, men er positive til at ressursbruken avhjelpes med gode vurderingsmomenter for forholdsmessighetsvurderingen. Hva gjelder informasjonsplikten, uttaler distriktet at kostnadene vil variere sterkt, men at det er klart at det vil påløpe kostnader knyttet til arbeidet.

Oslo politidistrikt kan ikke se at endringsforslagene vil innebære særlig økonomiske konsekvenser for politiet, men fremholder at forslaget fordrer behov for endringer i interne rutiner, styrende dokumenter og retningslinjer.

Etter Politidirektoratets vurdering vil forslaget få økonomiske og administrative konsekvenser. Det vises blant annet til at arbeid med rettslige vurderinger og informasjonsplikt vil kreve ressurser, samt behov for opplæring og endringer i interne rutiner mv. Samtidig vil endringsforslaget kunne bedre tilrettelegging for samarbeid og medføre en effektivisering av saksbehandlingen generelt, slik at endringene etter direktoratets syn ikke vil kreve vesentlig merarbeid samlet sett.

Med hilsen

Håkon Skulstad
Ass direktør

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. - større adgang til informasjonsdeling

Høringsinnspill - forslag til endringer i forvaltningsloven mm - større adgang til informasjonsdeling - Politiets utlendingsenhet

Høringsinnspill - forslag til endringer i forvaltningsloven mm - større adgang til informasjonsdeling - Innlandet politidistrikt

Høringsinnspill - Forslag til endringer i forvaltningsloven mm - utvidet adgang til informasjonsdeling - Kripos

Høringsinnspill - Forslag til endringer i forvaltningsloven mm - utvidet adgang til informasjonsdeling - Oslo politidistrikt

Vedlegg

Høringsinnspill - Forslag til endringer i forvaltningsloven mm - utvidet adgang til informasjonsdeling - Øst politidistrikt

Høringsinnspill - Forslag til endringer i forvaltningsloven mm - utvidet adgang til informasjonsdeling - Sør-Vest politidistrikt

Politidirektoratets høringssvar

201228 - Tilleggsmerknader fra Oslo politidistrikt Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. utvidet adgang til informasjonsdeling

Notat - forslag om en samlet utredning av reglene om taushetsplikt og behandlingsgrunnlag i det tverretatlige a-krimssamarbeidet

Høringsinnspill - forslag til endringer i forvaltningsloven mm - større adgang til informasjonsdeling - Nasjonalt ID-senter



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Sør-Øst politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

20/109532 - 36

26.10.2020

Høring - Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling

1. Innledning

Det vises til Politidirektoratets oversendelse av Justis -og Beredskapsdepartementets forslag til endringer i forvaltningsloven m.m – utvidet adgang til informasjonsdeling – oppfølging av enkelte forslag i NOU 2019:5 av 2. september 2020.

Frist for innspill til Politidirektoratet er 27. oktober 2020.

Høringen er besvart av Sør- Øst politidistrikt, Felles enhet for utlending og forvaltning og det vil i det følgende redegjøres for Sør-Øst politidistrikt sine synspunkter knyttet til departementets forslag til endringer.

2. Departementets forslag

2.1.1 Generelle merknader

Sør-Øst politidistrikt er positive til at departementet foreslår nye hjemmelsgrunnlag for utlevering av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Vi mener at en utvidet delingsadgang i mottakerorganets interesse vil være verdifullt for å bekjempe og forebygge kriminalitet. Videre er det etter vårt syn viktig at dette ikke går på bekostning av andre forpliktelser. Etter vårt syn er det positivt at departementet kommer med forslag om regelendringer hvor hensikten er å sikre at kravene til personvernforordningen, Grunnloven og EMK overholdes i den enkelte sak.

Sør-Øst politidistrikt viser til at politiet arbeider med mange forskjellige fagområder, her eksempelvis forvaltning, straff, etterretning og forebygging. Politiet må derfor vurdere utlevering av taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven og politiregisterloven, avhengig av hva opplysningene er innhentet for. Politiet har en vid utleveringsadgang etter politiregisterloven § 30 hvor det fremgår at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige organer i deres interesse. Det er videre et krav om

Sør-Øst politidistrikt

at utleveringen må være nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. På denne måten kan forvaltningen i politiet også få utlevert opplysninger. Videre vises det til intern utlevering av opplysninger jf. politiregisterforskriften § 9-5 og politiloven § 24.

Problemstillinger i forhold til utlevering er etter dette særlig relevant når politiet arbeider med forvaltning og spesiell forvaltning, herunder utlendingssaker. Eksempelvis er det informasjon utlendingsforvaltningen i politiet sitter med som mottakerorgan kan ha interesse av å få utlevert etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag. Videre arbeider politiets forvaltningsenhet med brukthandelsaker og kan sitte med informasjon som mottakerorgan, eksempelvis skattemyndighetene kan ha interesse av å få utlevert. På samme måte kan politiets forvaltningsenhet ha behov for informasjon fra andre forvaltningsorgan i disse sakene.

I forlengelsen av dette arbeider politiet tverrfaglig med andre etater og det er klart at deling av opplysninger er viktig for et godt samarbeid om å bekjempe kriminalitet og forebygge kriminalitet. Det er imidlertid grunnleggende at de nødvendige vurderinger tas før utlevering av taushetsbelagte opplysninger mellom aktørene i samarbeidet. Sør-Øst politidistrikt vil kommentere dette ytterligere under forslaget om ny forskriftsbestemmelse jf. punkt 4.1.2.

Sør- Øst politidistrikt bemerker at departementet veksler mellom å bruke ordet dele og utlevere i høringsbrev av 2. september 2020. Vi finner det hensiktsmessig at departementet vurderer å bruke ordet "utlevere" i stedet for "deling" idet dette vil harmonisere bedre med andre bestemmelser i andre regelverk, eksempelvis politiregisterloven. Det vil etter vårt syn være mer hensiktsmessig å anvende ordet "utlevere" idet betydningen av å utlevere betyr å levere ut til rådighet, til bruk for en annen. Viser for øvrig til at forvaltningsloven § 48 anvender ordet "utlevere", mens det stort sett ellers i forvaltningsloven bruker betegnelsen "gi opplysninger/ gir andre".

3. Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

3.1.1 Forvaltningsloven 13 bokstav b nr. 7

Sør-Øst politidistrikt er positive til forslaget om en bestemmelse som gir adgang til å utlevere opplysninger i mottakerorganets interesse og at dette ikke er en plikt, men en adgang.

Departementet spør om bestemmelsen i nr. 7 skal inneholde de samme vilkårene som nr. 5 om at oppgaven må være lagt til mottakerorganet gjennom lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag.

Vi forstår gjeldende bestemmelse som at politiet ved forvaltning utleverer opplysninger for å motta opplysninger eller fremme politiets arbeid generelt sett. Vi mener at det ikke er ønskelig å utlevere taushetsbelagte opplysninger til et mottakerorgan dersom dette ikke er i henhold til lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag. På samme måte mener vi at det er hensiktsmessig at det samme kan gjelde for mottakerorganet.

Sør-Øst politidistrikt mener at nr. 7 kan være likt utformet som nr. 5.

Sør-Øst politidistrikt mener at det er hensiktsmessig retts teknisk at det brukes samme betegnelser på "utlevering/deling". I gjeldende forvaltningslov § 13 bokstav b nr. 5, heter det

at "forvaltningsorganet *gir* andre forvaltningsorganer opplysninger". Vi mener at bruken av forskjellige betegnelser på lik betydning kan skape forvirring. ¹

3.1.2 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 8

Sør-Øst politidistrikt er positive til lovfesting av adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger som allerede følger av nødretten.

3.1.3 Forvaltningsloven § 13 b andre ledd første punktum

Sør-Øst politidistrikt er positive til departementets forslag om at det skal foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering av behovet for å dele/ utlevere opplysninger opp mot inngrepet dette medfører for den registrerte, dersom utleveringen er *uforenlig* med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for. Dette sikrer overholdelse av personvernreglene i personvernforordningen.

Det kan imidlertid by på utfordringer å vurdere om en utlevering anses uforenlig med formålet² opplysningene opprinnelig ble innhentet for. Dette bør nærmere reguleres i rundskriv eller retningslinjer.

3.1.4 Forvaltningsloven § 13 b andre ledd andre punktum

Sør-Øst politidistrikt er positive til departementets forslag om å nedtegne ikke uttømmende momenter i forholdsmessighetsvurderingen ved utlevering av taushetsbelagte opplysninger som ved utlevering ikke er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Vi mener at når avgiverorganet tar en vurdering av forholdsmessigheten ved en utlevering og mottakerorganet i et eventuelt utleveringstilfelle varsler den registrerte vil dette bidra til å forhindre at opplysningen/e kan miste sin integritet ved en viderebehandling.

Departementet spør etter høringsinstansenes syn på de lovfestede vurderingsmomenter for forholdsmessighetsvurderingen. Departementet uttaler under punkt 4.1 at det etter deres syn ikke er nødvendig med et særskilt forholdsmessighetsvilkår i de tilfeller der delingen av taushetsbelagte opplysninger utleveres for det samme formålet som innsamlingsformålet, eller er forenlig med dette. Sør – Øst politidistrikt er enig denne vurderingen.

Slik vi forstår departementet skal det først tas en vurdering av om utleveringen av taushetsbelagte opplysninger skjer for det samme formålet som innsamlingsformålet, eller er forenlig med dette. Etter dette, dersom utleveringen ikke skjer for det samme formålet som innsamlingsformålet, eller ikke er forenlig med dette skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering av om viderebehandling/ utlevering kan skje.

Sør-Øst politidistrikt mener at det kan være lettere å forstå at man ikke skal ta en forholdsmessighetsvurdering dersom de taushetsbelagte opplysningene blir utlevert for samme formål eller er forenlig med formålet opplysningene først ble samlet inn for, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 4, dersom dette fremgår innledningsvis i bestemmelsen.

¹ Punkt 2.1.1

² Personvernforordningen artikkel 6 nr.4.

Eksempelvis:

"taushetsbelagte personopplysninger som ikke er forenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for eller som ikke har samme formål³ kan bare utleveres dersom utleveringen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den registrerte. I vurderingen av om utleveringen utgjør et uforholdsmessig inngrep, skal det blant annet legges vekt på:

- a) behovet mottakerorganet har for å få utlevert opplysningene fra avgiverorganet*
- b) forbindelsen mellom formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, og formålet med utleveringen*
- c) opplysningenes karakter og omfang*
- d) hvilke konsekvenser utleveringen vil få for den opplysningene gjelder.*

Utlevering skal gjennomføres i samsvar med § 13 g.

Første ledd nr. 5 og 7 gjelder ikke opplysninger som røper eller kan røpe ansettelsesforhold i Etterretningstjenesten eller Politets sikkerhetstjeneste, med mindre ansettelsesforholdet er offentlig kjent.

Sør-Øst politidistrikt viser til at departementet uttaler at bokstav a ikke er ment som en vurdering av hvilke behov som generelt gjør seg gjeldende ved utførelsen av mottakerorganets oppgaver, men hvilket behov som foreligger for å innhente opplysningene fra et avgiverorgan, istedenfor å samle disse inn på nytt. Denne forståelsen av bokstav a mener vi bør inn i retningslinjer eller rundskriv.

Videre mener vi at det er en forutsetning for at avgiverorganet skal kunne foreta en forholdsmessighetsvurdering av utleveringen at de har tilstrekkelig informasjon om mottakerorganets interesse, og da fortrinnsvis etter lov, instruks, eller oppnevningssgrunnlag. Det vil være vanskelig for avgiverorganet å vurdere konsekvensene utleveringen vil få for den opplysningene gjelder, uten å ha et tilstrekkelig klart bilde av hva opplysningene skal brukes til. Spørsmålet er om den utlevering av informasjon mottakerorganet gir til avgiverorganet i den forbindelse er problematisk.

3.1.5 Forvaltningsloven § 13 b andre ledd fjerde punktum

Departementet foreslår at informasjonsplikten kun skal gjelde dersom utlevering er uforenlig med innsamlingsformålet og ber om innspill til dette. Sør – Øst politidistrikt er enig i denne vurderingen og mener hensynene bak informasjonsplikten og forholdsmessighetsvurderingen ikke gjør seg gjeldende i samme grad når opplysningene utleveres for det samme formål eller er forenlig med det opprinnelige grunnlaget de ble hentet inn for. Foreslått bestemmelse vil bidra til å sikre opplysningens integritet og sørge for at opplysningen er dekkende for problemstillingen i den aktuelle sak hos mottakerorganet. Foreslått bestemmelse vil også bidra til å sikre den registrertes kontradiksjon og rettsikkerhet.

³ Personvernforordningen artikkel 6 nr. 4

4. Forvaltningsloven § 13 g første ledd og forvaltningsloven § 13 g andre ledd første punktum

Sør-Øst politidistrikt er positive til foreslått bestemmelse om informasjonsplikt ved utlevering av taushetsbelagte opplysninger som ikke er innhentet for det samme formål eller som ikke er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble hentet inn for jf. § 13 første ledd b nr. 7.

Departementet ber særskilt om innspill på utformingen av bestemmelsene om informasjonsplikt.

Sør-Øst politidistrikt spør om det er mer hensiktsmessig å kalle "vedkommende" for den registrerte i foreslått bestemmelse. Vi mener videre at det kan være formålstjenlig at informasjonsplikten, heter varslingsplikten idet forvaltningsloven § 17 regulerer forvaltningens utredning og informasjonsplikt.

Sør-Øst politidistrikt kommer med forslag til utforming av bestemmelsen og har ved utformingen sett hen til forvaltningsloven § 16 og § 17:

Eksempelvis:

§ 13 g (Varslingsplikt ved utlevering av taushetsbelagte personopplysninger etter § 13 b første ledd nr. 7)

Dersom utlevering av taushetsbelagte personopplysninger etter § 13 b første ledd nr. 7 jf. § 13 b andre ledd, ikke utleveres for samme formål eller er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, skal mottakerorganet uten ugrunnet opphold, men senest innen en måned etter at utleveringen fant sted varsle den registrerte med informasjon om:

- a) identiteten og kontaktopplysninger til avgiverorganet og mottakerorganet*
- b) kontaktopplysninger til mottakerorganets personvernombud*
- c) oppgaven som begrunner utleveringen*
- d) det rettslige grunnlaget for utleveringen*
- e) hvilke typer opplysninger som er utlevert*
- f) retten til innsyn og andre rettigheter etter personvernforordningen kapittel III.*

Varsel kan unnlates dersom:

- a) den registrerte allerede har fått informasjonen på annen måte*
- b) slik varsling ikke er praktisk mulig eller at varsling til den registrerte vil kunne hindre gjennomføring av oppgaven i alvorlig grad,*
- c) den registrerte ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til hvilke opplysninger som er utlevert og hva saken gjelder.*

Plikten til å gi informasjon etter første ledd omfatter heller ikke opplysninger som nevnt i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a til c og f, jf. annet ledd.

4.1.1 Forvaltningsloven § 13 andre ledd andre punktum

Sør-Øst politidistrikt er enig med departementet om at en informasjonsplikt heller ikke skal gjelde for opplysninger som det av særlige grunner ikke bør informeres om og finner henvisningen til personopplysningsloven § 16 nyttig.

4.1.2 Forvaltningsloven § 13 h

Sør-Øst politidistrikt viser til at departementet har foreslått en forskriftsbestemmelse i ny forvaltningslov § 13 bokstav h som skal gi muligheten til å fastsette forskriftsbestemmelser som vil gi bestemte organer utleveringsadgang for deling av opplysninger for å kunne utføre oppgaver lagt til avgiver og mottakerorganet, så langt utleveringen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den det gjelder.

Sør-Øst politidistrikt har merket seg Politidirektoratets høringssvar – NOU 2019:5 Ny forvaltningslov av 18. juni 2020, hvor de uttaler at på side 20 at:

"For egen del vil politidirektoratet fremheve at man i a-krim samarbeidet for så vidt ønsker en enda videre delingsadgang enn det utvalgets forslag legger opp til, slik at alle samarbeidsparter får tilgang til det samme."

Sør-Øst politidistrikt er usikre på om det er hensiktsmessig å regulere i forskrift en utvidet utleveringsadgang i a-krim samarbeidet, uten at det foreligger svært klare grenser mellom de ulike aktører i samarbeidet. En slik forskriftsbestemmelse forutsetter at problemstillinger rundt samarbeidet er klarlagt, også hvem som er behandlingsansvarlig for opplysningene som utleveres og hvordan disse skal lagres lovlig i samarbeidet. Sør-Øst politidistrikt spør om ikke forslaget § 13 b første ledd nr. 7 er dekkende for dette samarbeidet på lik linje med andre samarbeid.

Sør-Øst politidistrikt ønsker å komme med et forslag til utformingen av foreslått § 13 h dersom den blir gjeldende. Ettersom det ellers i bestemmelsene heter "avgiverorganet" finner politiet det hensiktsmessig at forslaget § 13 h endres fra "avsender – eller mottakerorganet" til "avgiver – eller mottakerorganet".

5. Enkelte endringer i spesiallovgivningen

Sør-Øst politidistrikt bemerker kort vedrørende eventuelle endringer i spesiallovgivningen at fra politiets ståsted vil en utvidet utleveringsadgang fra andre forvaltningsorganer i mottakerorganets interesse ofte være nyttig i arbeidet mot å bekjempe og forebygge kriminalitet. Vi mener likevel at viktige mothensyn gjør seg gjeldende på flere områder.

6. Avsluttende merknader

6.1 Økonomiske og administrative betraktninger

Sør-Øst politidistrikt er enig at en utvidet utleveringsadgang mellom forvaltningsorganer kan bidra til å redusere kostnader ved og ikke innhente og bearbeide opplysningene på nytt.

Vi mener at den foreslåtte bestemmelsen for informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer forutsetter en konkret skjønnsmessig vurdering av om utleveringen vil være nødvendig,

forenlig og forholdsmessig. Vi er enige med departementet om at ressursbruken på disse vurderingene vil variere sterkt, men vi er positive til at ressursbruken på disse vurderingene vil avhjelpes med gode vurderingsmomenter for forholdsmessighetsvurderingen.

Vedrørende informasjonsplikten vil de økonomiske og administrative kostnader variere sterkt, men det er klart at det vil påløpe kostnader knyttet til dette.

Med hilsen

Torill Sorte
politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Fanny Paus
Forvaltningsjurist
Telefon: 47 40 01 20



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Politiets utlendingsenhet

Deres referanse:

Vår referanse:
20/109532 - 37

Dato:
27.10.2020

Høring - Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling

PU viser til PODs brev av 15.09.20 med vedlagt høringsbrev og høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet med forslag til endringer i forvaltningsloven m.m.

Svarfristen til POD er innen 27. oktober. Etter avtale har vi fått utsatt fristen til 30. oktober 2020.

Departementet foreslår endringer i forvaltningsloven som vil gi en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Forslaget er en delvis oppfølging av utredningen til Forvaltningslovutvalget i NOU 2019:5. Der ble det foreslått en tilsvarende bestemmelse i lovutkastets § 36 annet ledd bokstav c. Vi mener at det er svært positivt at departementet følger opp denne delen av utvalgets forslag raskt fremfor å avvente arbeidet med den nye forvaltningsloven.

Vi slutter oss i all hovedsak til departementets forslag. Høringsnotatet er grundig og omfattende, og vi mener at forslaget til lovendringer er godt begrunnet. Det foreligger etter vårt syn et klart behov for å utvide forvaltningsorganers adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger når dette skjer i mottakerorganets interesse. Departementet redegjør på en god måte for dette behovet i høringsnotatets punkt 2.9. I den forbindelse viser vi også til vårt høringssvar av 19. november 2019 (vår ref.

Politiets utlendingsenhet

19/18053 og PODs ref. 19/19278) til *NOU 2019:5 Ny forvaltningslov*. Forvaltningsloven § 13 b første ledd har i dag primært avgiverorganet for øye når det gjelder deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer. En utvidet adgang til å dele opplysninger i mottakerorganets interesse vil bl.a. føre til en effektivisering av saksbehandlingen og flere riktige forvaltningsavgjørelser.

Departementet mener at Forvaltningslovutvalgets forslag til ny bestemmelse var for generelt utformet. Etter departementets vurdering synes ikke utvalgets forslag til bestemmelse å være i samsvar med personvernlovgivningen. Dette gjelder særlig ved inngripende deling av taushetsbelagte opplysninger. Av den grunn foreslår departementet nye bestemmelser i hhv. § 13 b annet og tredje ledd (krav til forholdsmessighet) og § 13 g (særskilt informasjonsplikt).

Betydning for politiet

For politiet vil forslaget særlig få betydning når det gjelder andre forvaltningsorganers adgang til å dele opplysninger med politiet, når dette er i politiets interesse. Politiets adgang til å dele opplysninger innhentet til politimessige formål med andre er regulert i bestemmelsene i politiregisterlovens kapittel 5 og 6, med utfyllende bestemmelser i politiregisterforskriften. Den foreslåtte bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7 vil imidlertid få anvendelse når politiet deler opplysninger innhentet for forvaltningsmessige formål med andre, jf. politilovens § 24 første ledd, for eksempel når politiet opererer som utlendingsmyndighet. I den sammenhengen viser vi til at en rekke forvaltningsorganer, herunder politiet, i dag har opplysningsplikt til utlendingsmyndighetene, se utlendingsloven § 84 og utlendingsforskriften §§ 17-7c til 17-7i.

Ny § 13b første ledd nr. 7

Departementet foreslår at den nye bestemmelsen om deling av opplysninger med andre forvaltningsorganer i mottakerorganets interesse skal plasseres i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 7.

I punkt 3.2 ber departementet om innspill fra høringsinstansene på om bestemmelsen bør avgrenses i samsvar med gjeldende § 13 b første ledd nr. 5, dvs. at det skal være et krav at oppgavene skal være lagt til mottakerorganet gjennom lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag. Departementet stiller spørsmål ved om en slik avgrensning kan begrense delingsadgangen på en uheldig måte. Vi er enig med departementet i at det ikke er nødvendig å ha med en slik avgrensning i den nye bestemmelsen. Det må være tilstrekkelig at oppgavene er lagt til mottakerorganet.

Lovfesting av momenter for vurdering av forholdsmessighetskravet ved deling – § 13 nytt annet og tredje ledd

I § 13 b annet ledd foreslås det en lovfesting av momenter for den vurderingen som skal gjøres av om delingen vil være uforholdsmessig. Etter vårt syn er de opplistede momentene i bokstav a til e både sentrale og relevante, og vi har ikke innspill til ytterligere forhold som kunne vært listet opp i bestemmelsen. Momentene vil gi god støtte for forholdsmessighetsvurderingen som må foretas før opplysninger kan deles mellom forvaltningsorganer. Det er gunstig at oppstillingen ikke er uttømmende.

Vi støtter også presiseringen i den foreslåtte bestemmelsens tredje ledd om at deling skal anses forholdsmessig om den skjer til samme formål eller formål som er forenelig med den opprinnelige innsamlingen.

Særskilt informasjonsplikt – ny § 13 g

I § 13 g foreslår departementet lovfestet en særskilt informasjonsplikt ved deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Plikten vil bare gjelde når

delingen ikke skjer til samme formål som, eller ikke er forenelig med, det opprinnelige innsamlingsformålet. Det foreslås at det er mottakerorganet som skal informere den opplysningene gjelder.

Bestemmelsen er etter vårt syn godt begrunnet, og vi slutter oss til departementets forslag. Det er positivt at det i bestemmelsen åpnes for at det kan gjøres unntak fra informasjonsplikten om dette i alvorlig grad vil hindre gjennomføringen av oppgaven som begrunner delingen.

Departementets redegjørelse gir imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om ikke den foreslåtte bestemmelsen i § 13 g bør få et utvidet anvendelsesområde, dvs. om den også bør gjelde for noen av de eksisterende delingsgrunnlagene i § 13 b. Vi tenker for eksempel på en deling av opplysninger i avgiverorganets interesser etter § 13 b første ledd nr. 5, og hvor dette ikke skjer til samme formål som den opprinnelige innsamlingen.

Forskriftshjemmel – ny § 13 h

For øvrig er vi positive til at det også foreslås inntatt en ny bestemmelse i § 13 h som åpner for at det kan gis forskrift om adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger for å utføre bestemte oppgaver som er lagt til avsender- eller mottakerorganet. Etter det vi skjønner skal muligheten til å gi forskrifter primært benyttes på områder hvor det foreligger et konkret behov for utvidet delingsadgang.

Behov for endringer i særlovgivningen

I høringsnotatets punkt 6 vurderer departementet om det foreligger behov for endringer i særlovgivningen som følge av forslaget til nye bestemmelser i forvaltningsloven. Vi har ingen kommentarer til de utvalgte områdene som departementet redegjør for i høringsnotatet.

Departementet foreslår ikke endringer i særlover hvor det i dag er presisert at reglene i forvaltningsloven § § 13 til 13e ikke gjelder. Dette virker fornuftig. Eventuelle endringer må etter vårt syn vurderes i den enkelte særlov. For øvrig legger vi til grunn at lovforslaget ikke vil innebære endringer i særlovgivningen hvor det allerede er lovfestet at avgiverorganet har en opplysningsplikt til mottakerorganet, jf. bl.a. bestemmelser om dette i utlendingsloven § 84 og utlendingsforskriften § § 17-7c til 17-7i.

Med hilsen

Marianne Jakobsen
Politiinspektør

Kristel Lee Høgslett
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Innlandet politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
20/109532 - 44

Dato:
29.10.2020

Høring - Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling

Det vises til Politidirektoratets brev av 15. september 2020.

Innlandet politidistrikt stiller seg positivt til forslaget om et mer helhetlig regelverk om informasjonsdeling som skal ivareta behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger. En større og tydeligere delingsadgang vil være viktig for et mer effektivt arbeid mot arbeidslivsrelatert kriminalitet og annen økonomisk kriminalitet.

Det er avgjørende at de ulike etater kan dele taushetsbelagt informasjon for at det tverretatlige samarbeidet mot a-krim og økonomisk kriminalitet skal fungere. Det kan oppstå utfordringer i samarbeidet der de ulike etatene er underlagt ulike regler for deling av taushetsbelagte opplysninger. En utvidelse av adgang til informasjonsutveksling vil dermed kunne styrke og forenkle det tverretatlige samarbeidet.

Politi og påtalemyndighetens behandling av opplysninger reguleres primært av politiregisterloven med tilhørende forskrift, unntatt politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål som omfattes av forvaltningsloven. Politiet har allerede en vid adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige organers interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte, jf. politiregisterloven § 30. Politiet har også etter politiinstruksen § 13-3 andre ledd andre punktum en generell varslingsplikt til "kontrollmyndighet" om mangler og lovstridige forhold politiet får kjennskap til.

Høringsnotatet pkt. 8.3: Økoteamet støtter forslaget om at behovet for informasjonsdeling og tilgang til taushetspliktige opplysninger i a-krimsamarbeidet bør ivaretas ved en særskilt regulering. Det er hensiktsmessig at det i forvaltningsloven tas inn en forskriftshjemmel som gir mulighet til å fastsette mer spesifikke regler i forskrift. I de tilfeller hvor det er konkrete behov for en utvidet adgang til informasjonsdeling, støttes forslaget om å fastsette spesifikke hjemler som åpner for slik deling. Det vil fremstå enklere å fastslå om det foreligger delingsadgang og hvilke opplysninger som kan deles i det aktuelle tilfellet, enn om man må bruke en mer generell og skjønnsmessig delingsadgang. I arbeidet mot arbeidslivsrelatert kriminalitet og annet tverretatlig samarbeid er det enighet om at forskriftshjemmelen vil

Innlandet politidistrikt

Post: Postboks 355, 2303 Hamar
E-post: post.innlandet@politiet.no

Tlf: (+47) 62 53 90 00

Org. nr: 983997953
www.politiet.no

bli en sentral regel i praksis. En regulering i forskrift hvor det tas stilling til formål og omfang, gir bedre forutberegnelighet og faste rammer for forvaltningens vurdering.

Lovendringen medfører at offentlige etater i større grad vil kunne dele taushetsbelagte opplysninger med andre organer som har behov for opplysningene. Den foreslåtte endringen vil gi et godt utgangspunkt for tverretattlig samarbeid i å oppdage og bekjempe arbeidslivsrelatert kriminalitet og annen økonomisk kriminalitet. I dette samarbeidet er det viktig at kontrollorganer har anledning til å dele opplysninger med andre kontrollorganer uhindret av taushetsplikten.

Høringsfristen var 27. oktober 2020. Vi beklager å ha oversett denne.

Med hilsen

Johan Martin Welhaven
Politiinspektør

Saksbehandler:
Ingveig Nøkleby
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

20/109532 - 32

19.10.2020

Høringsuttalelse - forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling

Det vises til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 2. september 2020 om forslag til endringer i forvaltningsloven samt brev fra Politidirektoratet av 15. september 2020 med svarfrist til direktoratet innen 27. oktober 2020. Kripos' merknader til høringsnotatet følger nedenfor.

1. Om behovet for lovendring

Kripos ser det som en fordel at adgangen til å dele taushetsbelagt informasjon mellom forvaltningsorganer klargjøres og utvides.

Kripos har i ulike sammenhenger erfart at taushetsplikten mellom forvaltningsorganer kan hindre en effektiv og kvalitativ god kriminalitetsbekjempelse. I saker om arbeidslivskriminalitet har vi ved egne saker, og ved avgivelse av bistand, løst slike utfordringer ved at det opprettes tverretatlige etterforskingsteam. Det nærmere samarbeidet har da vært formalisert i en avtale mellom aktuelle organer. I slike avtaler har blant problemstillinger knyttet til taushetsplikt blitt regulert. Etterforskingsteam vil være et nyttig og ofte nødvendig verktøy også etter en lovendring. Det hadde imidlertid vært å foretrekke om eksplisitt regulering av taushetsplikt ble overflødig, noe som kan bidra til å gjøre arbeidet mer målrettet og effektivt. Kripos antar at tilsvarende samarbeid i mindre omfattende saker vil gi enda større effektivitetseffekt. Når det gjelder bekjempelse av arbeidslivskriminalitet har det tverretatlige a-krimssamarbeidet synliggjort et behov for en klargjøring og utvidelse av reglene om deling og behandling av informasjon. Formålet med a-krimssamarbeidet er å kunne sammenstille informasjon fra de ulike etatene, herunder tips og opplysninger som etatene innhenter gjennom tverretatlige kontroller. Denne informasjonen danner igjen grunnlag for videre kartlegging og analyse med sikte på å oppnå kunnskap om miljøer, nettverk og fenomener, slik at man kan sikre en effektiv utvelgelse av objekter og tiltak som skal gjennomføres i den tverretatlige oppfølgingen. For å kunne ta stilling til hvilke lovregler som er overtrådt og hvilke etater sitt regelverk som er best egnet til å følge opp lovbruddet, er det viktig å kunne danne seg et større bilde av sakskompleksene enn sektorreguleringen legger opp til. En utvidet adgang til å utlevere informasjon vil kunne bidra til dette.

Kripos

Også på strategisk nivå vil en presisering og utvidelse av adgangen til deling av opplysninger kunne være en fordel for effektiviteten og kvaliteten i politiets arbeid. Som eksempel kan det nevnes at Kripos fikk i oppdrag fra Politidirektoratet tidligere i år å utarbeide rutiner for å sikre at politietaten kan gjennomføre en kvalitativt bedre og mer målrettet etterforskning i menneskehandelsaker med barn som ofre. Utarbeidelsen av disse rutinene avdekket at taushetsplikten, herunder hvordan den tolkes, la hindringer for god flyt av relevant informasjon mellom etatene. En presisering og utvidelse av adgangen til deling av taushetsbelagt informasjon mellom forvaltningsorganer vil derfor kunne bidra til å forbedre samarbeidet på dette, og andre, samarbeidsområder.

Det er også mulig at en endring som foreslått vil kunne få en positiv effekt på det kriminalitetsforebyggende området. Når en eventuell økt adgang til deling mellom ulike forvaltningsorganer blir kjent, vil dette kunne bidra til at enkeltpersoner vil kunne avstå fra å begå straffbare handlinger, bl.a. fordi de vet at myndighetene samarbeider godt innenfor et gitt område. Endringen vil på tilsvarende måte kunne virke normdannende for bransjer i næringslivet. Den forebyggende virkningen skal imidlertid ikke overdrives, men Kripos vil likevel nevne dette som et moment.

2. Personvernregelverket og nødvendige personverngarantier

2.1. Behandlingsgrunnlag

For at mottakerorganet skal kunne behandle personopplysninger, kreves et behandlingsgrunnlag i henholdt til personvernforordningen artikkel 6. Departementet skriver i høringsnotatet at endringen i taushetspliktsbestemmelsene ikke i seg selv vil utgjøre et behandlingsgrunnlag for mottakerorganet, men vil gi avgiverorganet et såkalt viderebehandlingsgrunnlag. Kripos støtter denne vurderingen, og vil i den forbindelse påpeke viktigheten av at offentlige organer får nødvendige bestemmelser om behandlingsgrunnlag. Klare bestemmelser om behandlingsgrunnlag er viktig både for at de registrerte skal kunne ivareta sine rettigheter og for at tverretatlig samarbeid skal kunne fungere optimalt.

For de registrerte vil klare bestemmelser om behandlingsgrunnlag gi forutsigbarhet om hvordan personopplysninger om dem behandles. Det er en forutsetning for at de registrerte skal kunne utøve sine rettigheter etter regelverket, herunder retten til innsyn¹, retten til å kreve sletting², retten til å kreve begrensning av behandling³ og retten til å klage til en tilsynsmyndighet⁴.

Ved tverretatlig samarbeid vil en klargjøring av bestemmelsene om behandlingsgrunnlag kunne være vel så viktig som adgangen til informasjonsinndeling. Det vises til a-krimssamarbeidet, hvor kun politiet av de samarbeidende etatene har et lovfestet behandlingsgrunnlag som omfatter kriminalitetsbekjempelse generelt. Det er uklart i hvilken utstrekning de andre etatene kan behandle informasjon med det formål å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. I det operative arbeidet blir det da ofte vanskelig for den enkelte medarbeider å vurdere om og når de behandler informasjon etter eget regelverk, hvilket organ som eventuelt har behandlingsgrunnlaget og om utleveringsbestemmelsene kommer til anvendelse. Det betyr også at det er utfordrende å vurdere hvem som er

¹ Personvernforordningen artikkel 15

² Personvernforordningen artikkel 17

³ Personvernforordningen artikkel 18

⁴ Personvernforordningen artikkel 77

behandlingsansvarlig for opplysningene. Etter Kripas' syn vil en konkretisering og tydeliggjøring av de generelle behandlingsgrunnlagene, samt konkret regulering som angir behandlingsgrunnlaget når utpekte offentlige etater skal samarbeide, være like viktig som adgangen til å dele opplysninger når et treffsikkert sektorovergripende samarbeid er ønsket. Videre bør det etter Kripas' syn vurderes å pålegge en plikt til å utlevere opplysninger innenfor rammen av a-krimssamarbeidet. Kripas viser her til erfaringen fra Sverige, hvor man valgte å gå fra en generalfullmakt til en mer spisset lag (2016:774) *om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*. Loven tilsidesetter ikke bare taushetsplikt, men pålegger deling av ellers taushetsbelagt informasjon i visse dedikerte tverretatlige samarbeid. Forvaltningsorganene er pålagt opplysningsplikt i de tilfellene det eksisterer "*formaliserad eller viss närmare avgränsad*" samarbeid mot grov organisert kriminalitet.

Etter vårt syn fremstår dette som et bedre grep enn om forvaltningsorganet som besitter opplysningene til enhver tid må vurderer om vilkårene for utlevering er oppfylt. Utfordringene er knyttet til interesseavveininger som utleverende organ fortløpende må foreta, spesielt når utleveringen skjer til flere etater samtidig og hvor det gjerne foreligger ulike bestemmelser om taushetsplikt og behandling av opplysninger. Et slikt grep ville etter vårt syn i enda større grad kunne bidra til en bedre og tydeligere delingsadgang, og et bedre grunnlag for et mer effektivt arbeid mot arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet.

2.2. *Krav om forholdsmessighet*

I henhold til forvaltningslovsutvalgets forslag til hjemmel for utvidet adgang til informasjonsdeling skal opplysninger om personlige forhold bare kunne deles dersom det er "nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder".⁵ I foreliggende høringsnotat foreslår Justis- og beredskapsdepartementet at det kun skal gjelde et krav om forholdsmessighet dersom utlevering av opplysningene skjer til formål som er uforenelige med det opprinnelige formålet for behandling av opplysningene. Til dette vil Kripas bemerke at en utlevering ikke nødvendigvis kan anses forholdsmessig fordi formålet med utleveringen er forenlig med det opprinnelige formålet for behandling av opplysningene. Hvorvidt en utlevering skal anses forholdsmessig vil blant annet kunne komme an på opplysningenes art og omfang, forhold rundt innsamling av opplysningene hos avgiverorganet, personvernkonsekvensene for den registrerte og hvorvidt opplysningene er beheftet med usikkerhet eller ei. Det kan i denne sammenhengen vises til at en utvidet hjemmel til informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer vil kunne føre til kjeder av utleveringer, hvor opplysninger som opprinnelig er samlet inn av et forvaltningsorgan vil kunne utleveres til forvaltningsorgan nr. 2, derfra til forvaltningsorgan nr. 3 og videre til forvaltningsorgan nr. 4 osv. Slike kjeder av utleveringer vil kunne føre til at formålet med behandlingen i det siste forvaltningsorganet som mottar opplysningene vil kunne være uforenlig med det opprinnelige formålet opplysningene ble samlet inn for. Fordi utleveringen har gått gjennom mange ledd, kan det ha vært en glidende overgang mellom formålene som har ført til at en utlevering ikke har blitt ansett som uforenlig tidligere. Videre kan slike utleveringskjeder få betydning for opplysningenes kvalitet, ettersom de enkelte forvaltningsorganer vil kunne ha et behov for å omforme eller omformulere opplysningene slik at de kan registreres i organets fagsystemer mv. En forholdsmessighetsvurdering vil kunne bidra til å ivareta personvernet til den registrerte i slike tilfeller.

Forholdsmessighetsvurderingen og vurderingen av om de aktuelle formålene er forenelige bør etter Kripas' syn skilles fra hverandre, og forholdsmessighetsvurderingen gjøres gjeldende for

⁵ NOU 2019: 5 lovutkastet § 36 tredje ledd.

alle utleveringer. Videre bør forholdsmessighetsvurderingen omfatte en vurdering av hvorvidt opplysningene må anses usikre på grunn av tidsforløp fra innhenting eller andre forhold.

2.3. Informasjon til den registrerte

Kripos støtter forslaget om informasjonsplikt til den registrerte. Informasjonsplikten bør etter Kripos' syn inntreffe ved alle utleveringer hvor informasjonsplikten ikke kan ivaretas gjennom forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. I tilfeller hvor utleveringen omfatter mange personer, for eksempel ved automatisert utlevering av opplysninger, kan generell informasjon gis ved hjelp av offentlige kanaler som forvaltningsorganenes hjemmesider o.l.

Kripos støtter videre forslaget til unntak fra informasjonsplikten. For politiets del vil en ubetinget informasjonsplikt til den registrerte kunne få negative konsekvenser for utøvelsen av politiets kriminalitetsbekjempende oppgaver, og således i mange tilfeller komme i konflikt med selve formålet med behandlingen av opplysninger.

2.4. Merknad til § 13 b tredje ledd

Kripos foreslår at unntaket også gjøres gjeldende for politiet i tilfeller hvor det er behov for det. Ikke alle ansatte i politietaten har behov for særskilt beskyttelse mot utlevering av opplysninger om arbeidsgiver, men enkelte grupper vil ha det, for eksempel ansatte som utfører oppgaver rettet mot spesielle kriminelle miljøer eller spesielle typer kriminalitet.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Kathrine Rogstad
Kurt Arne Sandvik
Morten Stene

Kvittering på innsendt høringssvar på Høring - forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. - større adgang til informasjonsdeling

Høringens saksnummer: 20/4064 - OKL

Høring: Høring - forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. - større adgang til informasjonsdeling

Levert: 27.10.2020 09:22:55

Svartype:

Jeg svarte som: Annen offentlig etat

Avsender: ØKOKRIM

Kontaktperson: Geir Kjetil Finneide

Kontakt e-post: geir.kjetil.finneide@politiet.no

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat fra september 2020.

I høringsnotatet foreslås det ikke regler som berører politiets informasjonsdeling direkte. Forslaget har likevel betydning for politiet, både i a-krimssamarbeidet og generelt i arbeidet mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Kriminalitet går på tvers av de enkelte forvaltningsetatenes områder og det er derfor viktig at etatene jobber tett sammen og gis mulighet til å bistå hverandre for å løse sine samfunnsoppdrag.

1 Deling med andre forvaltningsorganer i mottakerorganets interesse

1.1 Om forslag til § 13 b første ledd, nr. 7

Departementet foreslår at forvaltningsorganer skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger med personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som ligger til mottakerorganet. Dette forslaget støttes av ØKOKRIM.

ØKOKRIM mener det er viktig med enkle og forståelige hjemler for informasjonsdeling. Dette er viktig både for samarbeid etatene imellom og for å oppnå en bedre oppgaveløsning for etaten som mottar opplysningene. Vi ser derfor positivt på bestemmelsen som foreslås og mener den vil bidra til å hindre unødvendig arbeid med at opplysninger må innsamles på ny når de allerede er hentet inn, omtalt som «once only»-prinsippet i høringsnotatet.

ØKOKRIM støtter også at det ikke foreslås oppstilt krav til oppgaver gitt i lov,

instruks eller oppnevningsgrunnlag som gjeldende nr. 5 viser til. Etter vår oppfatning vil et tilsvarende krav som i nr. 5 kunne virke unødig innsnevrende og dermed uheldig med tanke på formålet med de nye bestemmelsene som foreslås. Etatenes samfunnsoppdrag kan også endre seg noe med tiden uten at de fremgår eksplisitt i lov eller forskrift.

1.2 Om forslag til § 13 b andre ledd første og andre punktum

Departementet foreslår at det i annet ledd skal oppstilles som krav at delingen etter nr. 7 ikke må utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og det oppstilles flere vurderingskriterier for dette. Saksbehandler skal blant annet vurdere forbindelsen mellom innsamlingsformålet og formålet med delingen, jf. annet ledd bokstav b. I merknad til de enkelte bestemmelsene skriver departementet:

"Etter bokstav b skal det tas hensyn til forbindelsen mellom formålet opplysningene ble samlet inn for, og formålet med delingen. Mens forenlighetsvurderingen etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 gjelder hvorvidt viderebehandlingen som sådan er forenlig eller uforenlig med innsamlingsformålet, gjelder momentet i bokstav b hvilken sammenheng det er mellom formålet med viderebehandlingen og innsamlingsformålet. En fjern sammenheng kan tilsi at delingen vil være uforholdsmessig. Momentet åpner også for å ta hensyn til om opplysningene i første omgang ble gitt under forutsetningen av at de bare skulle anvendes til bestemte forhold, og om delingen av opplysningene bryter med forutsetninger annen lovgivning bygger på."

Erfaringsvis kan slike vurderinger være en krevende øvelse. Vurderingskriteriene bør derfor være enklest mulig å praktisere slik at de gir minst mulig rom for usikkerhet og ulik praktisering. Uansett vil det etter vår oppfatning være hensiktsmessig at det gis nærmere veiledning i forarbeidene, gjerne illustrert med eksempler på hva som skal anses for å være deling til samme formål.

1.3 Om forslag til § 13 b andre ledd tredje punktum

Departementet foreslår at det i § 13 b andre ledd tredje punktum presiseres at delingen skal anses som forholdsmessig dersom den skjer for samme formål eller er forenlig med formålet som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. ØKOKRIM støtter en slik presisering, men det bør understrekes at det forenlige formålet må vurderes ut fra etatenes overordnede formål, ikke til formålet med den enkelte innsamlingen i seg selv. Også her vil det være hensiktsmessig med ytterligere veiledning i forarbeidene.

1.4 Om informasjonsplikt til den registrerte, jf. forslag til § 13 g

Departementet foreslår en informasjonsplikt når taushetsbelagte opplysninger deles til et formål som ikke er forenlige med formålet de ble

innsamlet til. Informasjonsplikten som foreslås i § 13 g skal utgjøre et særskilt tiltak for å sikre at deling av personopplysninger basert på en generelt utformet delingsbestemmelse er i samsvar med kravene i personvernforordningen. I forslag til bokstav b foreslås det et viktig unntak for politiet. Dette støttes av ØKOKRIM. I noen tilfeller vil informasjonsplikten som foreslås kunne avsløre og hindre etterforskning av en sak. Vi mener derfor at unntaket er viktig og støtter forslaget.

Etter forslaget til § 13 g andre ledd bokstav d skal informasjonsplikten heller ikke gjelde dersom det å gi informasjonen i alvorlig grad vil hindre gjennomføring av oppgaven som begrunner delingen. I høringsnotatet sier departementet at unntaket skal tolkes snevert og at det ikke vil være tilstrekkelig at varslingen av den registrerte vil kunne vanskeliggjøre gjennomføringen noe. ØKOKRIM mener at det bør presiseres i hvilke tilfeller unntaksregelen vil kunne komme til anvendelse. Etter vår vurdering bør den eksempelvis kunne benyttes i den grad en eventuell varsling til den registrerte vil motvirke kontrolltiltak eller tilsyn dersom dette er formålet med delingen. Videre bør det etter vår oppfatning ikke være slik at det kreves sikkerhet for at varsling vil medføre at gjennomføring av oppgaven som begrunner delingen i alvorlig grad vil bli hindret. Vi mener derfor at unntak er for snevert formulert inn forslaget til lovtekst og at "kunne bli hindret" vil være bedre.

2 Forskrift om adgang til informasjonsdeling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger

ØKOKRIM er positive til at departementet foreslår forskriftshjemmel slik at det åpnes opp for ytterligere konkretisering og regulering av informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger i forskrift.

Departementet nevner i høringsnotatet at forskriftshjemmelen til deling av taushetsbelagte opplysninger blant annet vil være relevant for a-krimssamarbeidet. ØKOKRIM er enig i dette og ser behov for forskrift som omfatter både hjemmel for deling, sammenstilling i felles register og adgang til profilering, slik at oppgaveløsningen blir best mulig.

Personopplysningsloven § 12 a, som også er nevnt i høringsnotatet, har begrenset betydning for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og annen økonomisk kriminalitet ettersom bestemmelsen kun gjelder opplysninger som ikke er omfattet av taushetsplikt.

I punkt 2.8.5 om personvernforordningens formålsbegrensning og krav om særskilt grunnlag for viderebehandling viser departementet avslutningsvis til at en uforenlig viderebehandling av særlige kategorier av personopplysninger, for eksempel helseopplysninger, vil kreve at det foreligger et grunnlag etter alle tre bestemmelsene. Departementet viser videre til at én og samme lovbestemmelse vil kunne oppfylle kravene til slikt grunnlag. ØKOKRIM er av den oppfatning at hvis rettslig grunnlag skal gis ved

forskriftshjemmel må denne hjemmelen være tilstrekkelig presis og dekkende slik at det ikke vil være tvil om at lovskravet er oppfylt. Vi ber derfor departementet vurdere om forskriftshjemmelens ordlyd bør konkretiseres mer ved at det i ordlyden tas inn at det i forskrift kan gis nærmere regulering av informasjonsdeling, sammenstilling av opplysninger og profilering. Vi viser for øvrig til GDPR Art. 22.

3 NAV-loven § 7

I høringsnotatet drøfter departementet reglene for taushetsplikt og informasjonsdeling i NAV-loven. Departementet skriver:

"En utvidet adgang til informasjonsdeling for NAV vil kunne styrke arbeidet mot arbeidslivsrelatert kriminalitet, i tillegg til å legge til rette for samarbeid med offentlige myndigheter på andre områder. Mye kan derfor tilsi at den utvidete delingsadgangen i forvaltningsloven bør gjelde for NAV."

ØKOKRIM er enig med departementet i denne vurderingen. Informasjon fra NAV er blant annet svært viktig i forbindelse med etatenes etterretningsarbeid innen arbeidslivskriminalitet og i konkrete forvaltnings- og straffesaker. Vi mener at NAV-loven § 7 bør endres slik at den gir adgang til informasjonsdeling i tråd med endringene som foreslås i forvaltningsloven. I tillegg bør det sikres at forslaget til forskriftshjemmel (§ 13 h) også gis anvendelse for opplysninger fra NAV.

Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på www.regjeringen.no.



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Øst politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
20/109532 – 34

Dato:
22.10.2020

Innspill til høring - Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling

Øst politidistrikt viser til brev fra Politidirektoratet (POD) den 15.09.2020 vedrørende Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i forvaltningsloven mm – utvidet adgang til informasjonsdeling.

Frist for merknader til POD er den 27.10.2020.

Øst politidistrikt er til dels enige i departementets forslag. Vi støtter at det er ønskelig med en tydeligere og mer utvidet delingsadgang blant annet med hensyn til forebygging av kriminalitet. Vi har imidlertid innspill til utformingen av bestemmelsene, innholdet i bestemmelsene og harmoniseringen med øvrige regelverk.

I det følgende knytter vi kommentarer til konkrete punkter i høringsnotatet.

Kommentarer til punkt 2.9.4 - Forebyggingsområdet

En av politiets hovedoppgaver er forebygging av kriminalitet. I arbeidet med forebygging er det av avgjørende betydning at politiet kan samarbeide tett med andre offentlige og private aktører.

Høringsnotatet nevner at fokusområdene blant annet er å kunne dele taushetsbelagt informasjon mellom institusjoner for å kunne forebygge og hjelpe ungdommer i rus og annen kriminalitet. Forskning fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, viser at ungdommer som ender opp i kriminalitet ofte har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep eller annen omsorgssvikt i sitt hjem lenge før de begår kriminelle handlinger. Nøkkelen til å forebygge kriminalitet blant ungdom er å identifisere barn som ikke har det bra i hjemmet og sette inn rett tiltak for god oppfølging. Dette krever veldig ofte tverrfaglig samarbeid og kontinuerlig informasjonsdeling mellom flere offentlige og private organer for å se hva slags tiltak som er til barnets beste. Tverrfaglig samarbeid som ikke er for bundet av taushetsplikt vil medføre at organene kan sette inn riktig tiltak for barn for å forebygge seksuelle overgrep, vold og annen ungdomskriminalitet. Barnekonvensjonen fastslår at hensynet til barnets beste skal være et bærende hensyn, og vi mener derfor at dette kunne ha vært nevnt i større grad i

Øst politidistrikt

høringsnotatet samt at det kunne vært nevnt som en del av forholdsmessighetsvurderingen i forslag til § 13 b annet og tredje ledd.

Kommentarer til punkt 2.9.3 – Formalisert samarbeid – a-krimsentrene

Øst politidistrikt inngår i et samarbeid med A-krimssenteret i Oslo og har gjort det siden 2018. A-krimssenteret i Oslo er et tverretatlig samarbeid der målet er at man med felles virkemidler skal forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Med bakgrunn i de erfaringer som er gjort i det samarbeidet opplever vi at dagens regelverk både er begrensende og hemmende. I et tverretatlig samarbeid er det avgjørende å kunne dele informasjon mellom de ulike etatene for å kunne effektivt bekjempe denne type kriminalitet.

På A-krimssenteret er det en tverretatlig tipsgruppe som håndterer innkomne tips, som de beriker med relevant informasjon fra egne registre. Denne informasjonen kan ikke sammenstilles eller lagres på et felles sted, men informasjonen lagres hos de forskjellige etatene. Dette er en tung og tidkrevende arbeidsprosess. Det er dessuten et problem at hver etat til enhver tid må vurdere hvilken informasjon som kan deles, og flere av etatene har store begrensninger for informasjonsdeling.

Kommentarer til punkt 2.9.5 – Koordineringsgrupper ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Vi er enige i at ordningen med koordineringsgrupper burde lovfestes. De ulike instansene besitter ofte ulik informasjon om de aktuelle ungdommene som samlet sett kan gi et bedre oppfølgingstilbud og/eller straffetilbud til den enkelte ungdom.

Vi imøteser en styrket mulighet for deling av informasjon uten forutgående samtykke fra ungdommen og/eller foresatte i dette arbeidet.

Generelle kommentarer til punkt 3 – Departementets vurdering – adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer

Vi har merket oss at personvernforordningen medfører at det ikke kan innføres en så vid og generelt formulert bestemmelse om informasjonsdeling som Forvaltningslovutvalget foreslo, uten at det tas inn bestemmelser som sikrer nødvendige personverngarantier. Som vi bemerket i vårt høringssvar til NOU 2019:5 Ny forvaltningslov, så savnet vi henvisninger til personvernforordningen i utredningen, herunder at utvalget ikke hadde harmonisert begrepsbruken med personvernforordningen.

I vårt høringssvar til NOU 2019:5 Ny forvaltningslov knyttet vi også en del bemerkninger til innholdet i utvalgets forslag til ny § 36.

Vi stilte oss positive til at taushetsplikt ikke skal være til hinder for at opplysninger deles med "personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet". Øst politidistrikt har stått overfor mange tilfeller der det har vært i mottakerorganets interesse å få opplysninger, men der vilkåret om at avgiverorganet må ha en interesse, ikke har vært oppfylt.

I tillegg vil vi fastholde vårt tidligere innspill om at det det også bør være et unntak som ikke omhandler andre forvaltningsorganer, men også andre offentlige og private aktører. Til sammenligning viser vi til at slike bestemmelser finnes i politiregisterloven §§ 30-31, der vurderingstema er at opplysninger kan utleveres til offentlige eller private dersom det er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Politiet har saksopplysninger både i politiets registre, som reguleres av politiregisterloven, men også saksopplysninger i andre databehandlingsregistre, som reguleres av forvaltningsloven og personopplysningsloven. Vi opplever at det er flere vanskeligheter forbundet med å utlevere opplysninger fra våre registre som er regulert av forvaltningsloven og personopplysningsloven, enn det er fra politiets registre som er regulert av politiregisterloven. Det bør derfor, etter vår mening, være en større sammenheng mellom de to regelverkene. Vi understreker at i et forebyggingsperspektiv er det svært hensiktsmessig å ha denne adgangen i forvaltningsloven.

Vi kan illustrere dette med et fiktivt eksempel: Politiet har opplysninger som gir sterke indikasjoner på at en person har et alkoholproblem. Opplysningene fremgår av saksdokumenter etter forvaltningsloven og lagres i vårt sivile databehandlerprogram. Vedkommende har en type arbeid som tilsier at det kan få alvorlige konsekvenser dersom arbeidsgiver ikke varsles av politiet om det vi vet. Arbeidsgiver er ikke statlig og ikke et forvaltningsorgan. I en slik sak kan politiet i dag kun utlevere opplysninger til arbeidsgiver fra eventuelle straffesaker eller øvrige opplysninger som fremgår av politiets registre, jf. politiregisterloven § 31, jf. politiregisterforskriften § 9-7, eller politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6. Dokumentene og/eller opplysningene som er lagret i våre andre registre, og underlagt forvaltningsloven, kan imidlertid ikke utleveres da de er beskyttet av taushetsplikten. Vi imøteser derfor en utvidet unntaksadgang i forvaltningsloven som tilsvarer politiregisterloven §§ 30-31.

Et annet eksempel er adgangen for offentlig organer til å dele taushetsbelagt informasjon ned private aktører som f.eks. buss, taxi, transport- og idrettsarenaer. Politiet har erfaring med en rekke saker der barn har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep av trenere, dommere, medspillere, bussjåfører m.fl. som har daglig kontakt med barn. I dag har vi en for snever adgang til å kunne varsle arbeidsgiver eller idrettsforbund slik at de kan iverksette forebyggende tiltak til å verne om barn.

Kommentarer til punkt 3.2 – Plasseringen og avgrensningen av en ny bestemmelse om deling av taushetsbelagte opplysninger

Vi mener at utformingen av departementets forslag til nye bestemmelser om informasjonsdeling bør gjennomgås på nytt.

Vi støtter departementets forslag om at det i en ny bestemmelse om informasjonsdeling bør tas inn bestemmelser som ivaretar de kravene som følger av personvernforordningen. Herunder er vi enige i at det bør innføres nærmere regulering av når og hvordan taushetsbelagte opplysninger kan deles.

Som departementet selv har påpekt under punkt 2.9.1, kan reglene i gjeldende forvaltningslov § 13 b første ledd imidlertid være vanskelige, og i noen tilfeller kan reglene lett misforstås.

Departementets forslag om videreføring av gjeldende forvaltningslov § 13 b første ledd nr. 1 til 8 vil, slik vi ser det, stå i strid med formålet bak, og behovet for regelendring på aktuelt område. Formålet med forslaget til utvidet delingsadgang er blant annet å tilpasse det aktuelle regelverket til den måten forvaltningen er organisert i dag. Formålet videre er å forenkle regelverket, gjøre det mer anvendbart og bidra til at forvaltningsorganet får et bedre avgjørelsesgrunnlag. Vi mener at departementets forslag er lovteknisk vanskelig og ikke bidrar til å forenkle regelverket.

Det rettslige grunnlaget for informasjonsdeling for henholdsvis avgiverorganet og mottakerorganet vil være lite harmoniserende, om ikke ulike, dersom regler rundt disse to organene inntas i to ulike bestemmelser med ulik ordlyd, jf. henholdsvis gjeldende § 13 b første ledd nr. 5 og forslaget om ny § 13 b første ledd nr. 7. Dette kan lett føre til misforståelser, samtidig som harmoniseringshensyn taler for at regler tilknyttet avgiverorgan og mottakerorgan bør ligge under en og samme bestemmelse i samsvar med Forvaltningslovutvalgets forslag om ny § 36 andre ledd bokstav c.

Vi mener derfor at videreføring av bestemmelsene i gjeldende forvaltningslov § 13 b første ledd nr. 1 til 8 vil være uheldig. I stedet mener vi endringene bør gjenspeile Forvaltningslovutvalgets forslag om ny § 36 i sin helhet, supplert med departementets forslag om nye bestemmelser om informasjonsplikt (ny § 13 g), om momenter som kan vektlegges ved vurderingen av kravet om uforholdsmessighet (ny § 13 b andre og tredje ledd), og om ny forskriftshjemmel (ny § 13 h), slik at suppleringsene sikrer nødvendige personverngarantier i Forvaltningslovutvalgets forslag om ny § 36.

Kommentarer til punkt 3.5.1 – Mulige prosessuelle garantier – særlig om informasjonsplikt

Vi anbefaler at Forvaltningslovutvalgets forslag suppleres med nødvendige bestemmelser for å oppfylle kravene etter personvernforordningen, jf. ovenfor. Vi støtter at endringene ikke skal gjelde bestemte sektorer eller bestemte former for dokumenter eller opplysninger. En slik utforming ville begrense forvaltningens, herunder politiets adgang, til informasjonsdeling.

Forhåndsgodkjenning fra tilsynsmyndighetene vil etter vår vurdering medføre ineffektivitet og kreve store ressurser sett hen til hensynene bak utvidet delingsadgang. Vi støtter derfor departementets forslag om ikke å pålegge en plikt til forhåndsvurdering.

Vi støtter derfor at en informasjonsplikt til den registrerte er det beste alternativet. Vi har merket oss at informasjonsplikten inntreffer når delingen er uforenlig med innsamlingsformålet. Vi støtter at informasjonsplikten ikke skal gjelde i de foreslåtte fire situasjonene under punkt 3.5.5. I stedet for kun å henvise til personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav a til c, jf. annet ledd foreslår vi at unntakene inntas i sin helhet i forslag til ny § 13 g.

Kommentarer til punkt 3.5.2 – Hvem den foreslåtte informasjonsplikten skal gjelde for

Vi har merket oss at departementet mener at informasjonsplikten skal tillegges mottakerorganet. Dette har reist spørsmål om hvem som blir behandlingsansvarlig for opplysningene, avgiver- eller mottakerorganet. Slik vi forstår personvernforordningen art. 4 nr. 7, vil også mottakerorganet bli behandlingsansvarlig for de opplysningene de mottar, jf. "Behandlingsansvarlig er en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon

eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes (..)"

Det vises også til at det fremgår av Datatilsynets hjemmeside: "Den behandlingsansvarlige er det primære pliktsubjektet, og er overordnet ansvarlig for å overholde personvernprinsippene og regelverket. Dette er grunnet ansvarlighetsprinsippet i forordningens artikkel 5."

Vi legger derfor til grunn at mottakerorganet blir behandlingsansvarlig for de opplysningene de mottar av avgiverorganet.

Til sammenligning er det tilsvarende informasjonsplikt overfor den registrerte i politiregisterloven § 48. Politiregisterloven § 48 hjemler en informasjonsplikt for den "behandlingsansvarlige" ved utlevering av opplysninger til offentlige eller private organer i deres interesse. Begrepet "behandlingsansvarlig" i denne sammenheng forstår vi som politiet, det er altså vi som avgiver av informasjon som skal stå for orienteringen. Dette gjøres i dag ved for eksempel å sette den registrerte som kopimottaker av utleveringen, eller orientere i eget brev dersom ingen av unntakene kommer til anvendelse.

Departementet poengterer at det er mottakerorganet som vil håndtere personopplysningene, og som vil gi innsyn, eller rette eller slette opplysningene. Vi mener imidlertid at selv om det er avgiverorganet som orienterer den registrerte, vil den registrerte likevel få mulighet til å be om innsyn, kreve retting og sletting, da avgiverorganet samtidig informerer hvem mottakerorganet er. Vi stiller oss derfor ikke bak argumentasjonen for dette valget. Vi mener også at av hensyn til harmonisering av regelverk, burde bestemmelsen praktiseres likt som for eksempel politiregisterlovens tilsvarende bestemmelse. Vi bemerker endelig at det er det organet som opprinnelig innehar opplysningene som i mange tilfeller vil være nærmest til å vurdere hva som bør utleveres til den registrerte og hvilke unntaksbestemmelser som kommer til anvendelse. Dette gjør seg kanskje i større grad gjeldende for politiet, der vi kan være avgiverorgan for straffesaksopplysninger som del av en forvaltningssak. Dersom mottakerorganet i slike tilfeller ikke er kjent med unntaksbestemmelser i politiregisterloven, påtaleinstruksen og straffeprosessloven, vil det kunne få virkninger for politiets videre arbeid med en sak.

Vi mener derfor at det er det organet med mest kompetanse om opplysningene som må foreta orienteringen. Det er det organet som opprinnelig innehar opplysningene som er faglig nærmest til å "eie" og vurdere informasjonen, og som burde ha kontroll på hva som orienteres ut. Det er også lettere for et avgiverorgan å holde kontroll på utlevering av opplysninger med dertil hørende orientering, enn for et mottakerorgan å holde kontroll på innkomne opplysninger og når det skal orienteres.

Kommentarer til punkt 3.5.4 – Innholdet i informasjonsplikten

Vi har merket oss at den registrerte skal informeres om identiteten til avgiver- og mottakerorganet, kontaktopplysninger til personvernombud, rettslig grunnlag for deling mv. Vi vil bemerke at dette vil innebære betydelig merarbeid for forvaltningsorganet.

Kommentarer til punkt 3.5.6 – Utforming av bestemmelsene om informasjonsplikt

Vi bemerker at ordlyden første ledd i § 13 g fremstår som feil i utkast til ny bestemmelse da det står "ikke skjer for samme formål eller er forenlig med formålet". Vi antar at det skal stå "uforenlig med formålet" eller "ikke forenlig med formålet".

Kommentarer til punkt 5 – Departementets vurderinger – deling av taushetsbelagte opplysninger for å unngå fare for liv og helse

Vi har merket oss at departementet foreslår å lovfeste en generell mulighet til å dele taushetsbelagte opplysninger for å unngå fare for liv og helse, men ikke for å unngå vesentlig skade eller tap. Bakgrunnen er at det anses uklart hva som skal ligge i vesentlig skade eller tap. Departementet mener at de alvorligste tilfeller vil dekkes av avvergingsplikten etter straffeloven § 196. Samtidig ønsker departementet å lovfeste tilfellet "fare for liv og helse" til tross for at også dette kan dekkes av nødrettsbetraktninger, sedvane og teori.

Vi ser ikke gode grunner for å unnlate å ta med "vesentlig skade eller tap", når man først lovfester "fare for liv og helse". De samme hensyn gjør seg gjeldende i begge tilfeller, begge tilfeller kan være til dels vanskelig å avgrense, og begge tilfeller kan dekkes av andre regler. Vi ser derfor ingen grunn til å unnlate å ta med begge tilfeller.

Kommentarer til punkt 6 - Endringer i særlovgivningen

Vi støtter at enkelte særlover bør endres for å kunne benytte den foreslåtte delingshjemmelen.

Vi støtter at opplysninger som NAV innehar vil være av stor betydning å kunne dele, for eksempel med politiet. Det er i dag en for snever adgang til å dele informasjon og vi imøteser derfor en utvidet adgang for å forebygge arbeidslivskriminalitet, menneskehandel mv.

Vi støtter også at spesialisthelsetjenesteloven § 6-1 tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-1 tredje ledd, oppheves. Det er av stor betydning for politiets arbeid å få opplysninger fra helseforetak til bruk i våre saker. Vi opplever i dag en svært begrenset mulighet for innhenting av opplysninger herfra som igjen medfører at vi ikke får tilstrekkelig opplyst våre forvaltningssaker i for eksempel saker om førerett, våpen og pass. Det samme vil gjelde for opplysninger etter helsepersonelloven.

Kommentarer til punkt 7 - Administrative og økonomiske konsekvenser

Vi mener at forslaget vil innebære administrative og økonomiske konsekvenser.

Den foreslåtte bestemmelsen for informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer forutsetter en konkret skjønnsmessig vurdering av om delingen vil være nødvendig, forenlig og forholdsmessig. Det vil kreve en del arbeid med de rettslige vurderingene, da vurderinger av utlevering og informasjonsutveksling ikke er en arbeidsoppgave de fleste ansatte har.

Arbeidet med å informere den registrerte om at det finner sted en deling og det etterfølgende arbeidet som kan oppstå av dette, herunder krav om innsyn, retting eller sletting, vil etter vår vurdering utgjøre administrative kostnader. Politiet mottar og utgir opplysninger i en lang rekke saker. Dette store informasjonsdelingsomfanget, vil kreve merarbeid i form av

oppfølging av det administrative arbeidet, opplæring mv. som igjen vil medføre økt saksbehandlingstid.

Med hilsen

Eli Fryjordet
Politiinspektør

Elin Grøttjord
Politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Sør-Vest politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
20/109532 - 30

Dato:
16.10.2020

Høring - Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling

Det vises til Politidirektoratets høringsbrev av 15. september 2020.

Vi slutter oss helt til forslaget om å ta inn en forskriftshjemmel i forvaltningsloven til kunne gi fritak for taushetsplikt og utvidet adgang til deling av informasjon innenfor et nærmere avgrenset område. Dette er en savnet lovhjemmel gjennom lang tid når det gjelder samarbeidet i akrimsentrene.

Hele Akrimssenter konseptet forutsetter at det kan deles informasjon. Den strenge rammen rundt taushetsplikten hos noen samarbeidspartnere gjør dette krevende, og går ut over senterets muligheter til en effektiv kriminalitetsforebyggende innsats mot arbeidslivskriminalitet.

Det at det nå åpnes opp for å kunne gi en forskriftshjemmel til informasjonsdeling av taushetsbelagt innhentet informasjon er et meget viktig tiltak.

Dagens rettstilstand kan også være vanskelig for den enkelte medarbeider å praktisere, og kan håndteres ulikt ved de ulike akrimsentrene. Dersom det vurderes feil kan dette få uheldige konsekvenser for den enkelte medarbeider.

Med hilsen

Leif Ole Topnes*Politiinspektør*

Leder Felles enhet for utlending og forvaltning

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Sør-Vest politidistrikt

Post: Postboks 240, 4001 Stavanger
E-post: post.sor-vest@politiet.no

Tlf: (+47) 51 89 90 00

Org. nr: 983998313
www.politiet.no



POLITIET

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:
19/2580 EU TRR/bj

Vår referanse:
19/19278 - 8

Dato:
18.06.2020

Politidirektoratets høringssvar - NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 3. juni 2019 med oversendelse av NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* på høring. Høringsfristen var 2. desember 2019. Politidirektoratet fikk i samtale av 30. oktober 2019 med Justis- og beredskapsdepartementet utsatt frist. Direktoratet orienterte departementet den 31. januar 2020 om fortsatt forsinkelse i arbeidet med levering av høringssvaret. Politidirektoratet beklager sen oversendelse.

Politidirektoratet har forelagt høringen for alle politidistrikt og særorgan, Politihøgskolen, Politiets fellestjenester, Politiets IKT-tjenester, Nasjonalt ID-senter, Sysselmannen på Svalbard og Grensekommissariatet. Politidirektoratet har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt, Troms politidistrikt, Politiets utlendingsenhet, Kripes og Økokrim. Innspillene relaterer både til utvalgets forslag og spørsmål/forutsetninger direktoratet ba om tilbakemelding på. Alle mottatte innspill følger vedlagt.

Politidirektoratet kommenterer ikke alle delene av lovutkastet, men har konsentrert seg om de forslagene vi antar treffer politietaten mest.

Generelle kommentarer

Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver som understøtter samfunnsoppdraget om å arbeide forebyggende for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig, jf. politiloven § 1 (2). Politiet fatter en rekke ulike type enkeltvedtak innenfor forskjellige områder som treffer hele befolkningen, f.eks. pass, førerkort, utlendingsaker, politiattester, våpen, kjøreseddel, vaktvirksomhet, brukthandel, hundesaker mv. Dette utgjør mange hundre tusen vedtak i året med potensial for effektivisering ved bruk av ny teknologi. Det legges et stadig sterkere trykk på at statlig forvaltning digitaliserer, jf. Digitaliseringsrundskrivet 2019 Rundskriv H-5/19.¹ Det er viktig at forvaltningsloven gis rettslige rammer som åpner for at forvaltningen kan ta i bruk ny teknologi for saksbehandling, for eksempel løsninger der maskiner samhandler uten menneskelig inngripen. Politidirektoratet mener generelt at forslag til ny forvaltningslov ikke i tilstrekkelig grad støtter opp under forventningene som stilles til innovasjon og digitalisering av statlig forvaltning, jf. Kommunal og

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2683652/>

Politidirektoratet

moderniseringsdepartementets strategi (KMD) *Én offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor* ². Selv om det i utredningens kapittel 18 legges opp til hjemmel for digital kommunikasjon og automatisering, er andre deler av lovforslaget ikke i tilstrekkelig grad innrettet mot anvendelse av ny teknologi. For eksempel er det et premiss i forslaget § 36 at informasjon utveksles *mellom personer*, noe som ikke lenger vil være tilfelle dersom saksbehandlingsprosessene automatiseres. Tilsvarende vil digitalisering av saksbehandling og tjenester medføre at dokumentasjonen av myndighetsutøvelsen eller enkeltvedtak kan ivaretas på andre måter enn ved tradisjonelle brev, merknader og notater. Direktoratet savner derfor en nærmere drøfting av hvordan skriftlighetskravet skal eller kan praktiseres ved digitalisering.

Forholdet mellom forvaltningsloven og utlendingslovgivningen

Behandling av saker etter utlendingsloven og statsborgerloven utgjør en betydelig del av politiets forvaltningsoppgaver, og politiet er utlendingsforvaltningens førstelinje i Norge. Politidistriktene har ansvar for å motta og forberede oppholds- og statsborgerskapssaker, samt foreta EØS-registreringer. I tillegg til å være saksforberedende organ for Utlendingsdirektoratet (UDI) har politidistriktene også kompetanse til å innvilge søknader i visse sakstyper når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Politidistriktene behandler også saker om bortvisning og utvisning. Politiets utlendingsenhet har ansvar for registrering og identifisering av asylsøkere. Politiet har også ansvar for effektivering av utlendingsforvaltningens vedtak, herunder gjennomføring av tvangsmessig retur ved vedtak som innebærer utreiseplikt. I 2019 mottok politidistriktene ca. 165 000 saker etter utlendingsloven og statsborgerloven. Videre ble det i 2019 fremmet 2 305 søknader om beskyttelse.

Saksbehandlingen på utlendingsfeltet er regulert av forvaltningsloven og særlovgivning, hovedsakelig utlendingsloven og statsborgerloven med tilhørende forskrifter, instruks og rundskriv.

Utlendingsloven § 80 regulerer forholdet til forvaltningsloven, og slår fast at forvaltningsloven gjelder "når ikke annet følger av loven her". Det følger av utlendingsloven § 99 tredje ledd at forvaltningsloven ikke gjelder for bruk av tvangsmidler i medhold av utlendingsloven, med mindre annet er særskilt fastsatt eller følger av forskrift til loven. Utlendingsloven inneholder i kapittel 11 enkelte særregler om saksbehandlingen av saker etter utlendingsloven. Kapittel 11 Del I inneholder alminnelige regler om saksbehandlingen mv., mens del II inneholder særskilte regler for søknader om beskyttelse (asylsaker). Utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen er gitt i utlendingsforskriften kapittel 17. Ved motstrid vil reglene i særlovgivningen vil gå foran bestemmelsene i forvaltningsloven.

Utlendingsfeltet har et omfattende og komplisert regelverk. Utlendingssaker vil ofte være av inngripende karakter og av stor velferdsmessig betydning for den enkelte. Utlendingsfeltet er også preget av stor saksmengde, med til dels lange saksbehandlingstider. I enkelte saker er det et betydelig hasteelement, med særlige krav til rask og effektiv saksbehandling. Mange brukere har dårlige norskkunnskaper og liten kjennskap til det norske forvaltningssystemet. I sum stiller dette høye krav til politiet og utlendingsforvaltningen for øvrig.

På enkelte punkter er det uklart hvilken betydning ny forvaltningslov vil få for politiets behandling av saker etter utlendingslovgivningen. For å sikre god balanse mellom ressursbruk

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

i forvaltningen og hensynet til parten mener Politidirektoratet at det på enkelte områder er behov for mer fleksible regler enn det legges opp til i det foreliggende lovutkastet. Dette gjelder bl.a. forslag til regulering av oversettelse av saksdokumenter og underretning om vedtak. Dette kan gjøres ved endringer i utkast til ny forvaltningslov, ev. ved endringer i særlovgivningen. Politidirektoratet vil redegjøre nærmere i merknader til de konkrete bestemmelsene i lovutkastet nedenfor. Politidirektoratet antar at det også vil være behov for å gjennomgå saksbehandlingsreglene i utlendingsloven og -forskriften som følge av forslag til ny forvaltningslov.

Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde

§ 6. Definisjoner

Utvalgets forslag

Innholdsmessig svarer forslaget til § 6 første ledd stort sett til enkeltvedtaksbegrepet i dagens § 2 første ledd bokstav b, men det er inntatt et nytt vilkår om at avgjørelsen må avslutte saken helt eller delvis. Vilkåret innebærer at det må være truffet en realitetsavgjørelse. Prosessledende avgjørelser eller andre avgjørelser som treffes under saksbehandlingen eller etter at saken er avgjort, faller utenfor. En annen forskjell er at "vedtak" ikke lenger er et overbegrep som dekker underkategoriene "enkeltvedtak" og "forskrift". I lovutkastet skilles det kun mellom "enkeltvedtak" og "forskrift".

Utvalget er delt i spørsmålet om betegnelsen "enkeltvedtak" skal videreføres i ny lov. Flertallet går inn for en videreføring av enkeltvedtaksbegrepet. Mindretallet ønsker ikke det, men er delt mellom å foreslå hhv. "forvaltningsvedtak", og "vedtak".

I lovutkastets § 6 tredje ledd foreslås det en ny partsdefinisjon, og bestemmelser lister opp tre alternative tilknytningsformer som gir status som part:

- a) den som et enkeltvedtak eller annen individuell avgjørelse kan rette seg mot
- b) den som kan få sine rettigheter eller plikter endret som følge av en slik avgjørelse
- c) den som en slik avgjørelse kan innebære vesentlige ulemper eller skadevirkninger for.

Innholdsmessig er det ikke tilsiktet noen realitetsendringer.

Politidirektoratets merknader

Enkeltvedtak

Underliggende enheter har ulike syn på om begrepet (definisjonen) "enkeltvedtak" bør videreføres i ny forvaltningslov eller bør erstattes av "vedtak".

Politiets utlendingsenhet støtter flertallets forslag om videreføring av enkeltvedtaksbegrepet og viser til at begrepet er godt innarbeidet gjennom dagens forvaltningslov.

Troms og Oslo politidistrikt støtter mindretallets forslag om kun å benytte "vedtak" i ny forvaltningslov. Oslo politidistrikt viser til at det er uttalt mål at lovtekster skal kunne leses og forstås av folk flest, og distriktet mener begrepet "vedtak" er dekkende og passende for de avgjørelser som faller inn under § 6 første ledd.³

³ Se side 5 i Oslo politidistrikts høringsinnspill hvor det særlig vises til Regjeringens digitaliseringsprogram fra 2012.

Politidirektoratet er enig i det mindretallet uttaler i punkt 20.5.1 i utredningen om at når forskrifter ikke lenger er en del av lovens vedtaksbegrep, er det ikke behov for å kvalifisere hvilke vedtak det er tale om i ny forvaltningslov. Begrepet "enkeltvedtak" kan også virke fremmed for folk flest, slik at "vedtak" kan framstå som en forenkling. Slik vi ser det, er imidlertid begrepet "vedtak" brukt i dagligtale om de fleste beslutninger som forvaltningen tar, også beslutninger som ikke er enkeltvedtak (eller forskrift). Selv om det ikke er behov for å avgrense mot forskrift, mener Politidirektoratet at det fortsatt er grunn til å beholde "enkeltvedtak" for å signalisere at ikke alle typer beslutninger omfattes av begrepet.

Politidirektoratet legger til grunn at det uansett hvilken regulering som velges, fortsatt vil kunne oppstå grensetilfeller der spørsmålet om det foreligger et (enkelt)vedtak vil bero på en skjønnsmessig eller sammensatt vurdering. Kripos har i sin uttalelse vist til at Sivilombudsmannen i sak 2014/409 har konkludert med at politiets beslutning om adressesperre i folkeregisteret er et enkeltvedtak, og ser behov for særregulering av slike beslutninger, som i dag fattes etter folkeregisterloven § 10-4 annet ledd. Politidirektoratet er enig i det og antar at det også etter ny lov på andre områder vil kunne oppstå typetilfeller med behov for særregulering.

Når det gjelder den videre utformingen av begrepet og hvilke avgjørelsestyper som bør reguleres særskilt, støtter direktoratet forslaget om at det i § 6 første ledd tas inn et tilleggskriterium om at avgjørelsen helt eller delvis avslutter saken. Vi anser i likhet med Politiets utlendingsenhet at presiseringen vil gjøre det enklere å forstå om en avgjørelse er et (enkelt)vedtak eller ikke.

Politidirektoratet antar at forslaget ikke vil få konsekvenser for saker på utlendingsfeltet og viser her til innspillene fra Politiets utlendingsenhet og Oslo politidistrikt. Etter utlendingsloven § 80 vil forvaltningslovens regler gjelde dersom annet ikke er bestemt.

Part

Utvalget skriver at det ikke er tilsiktet noen realitetsendringer med forslaget til ny partsdefinisjon i § 6 tredje ledd. Politidirektoratet mener at den foreslåtte ordlyden likevel kan forstås som en utvidelse av personkretsen som får partsstatus. Direktoratet har mottatt ulike tilbakemeldinger fra underliggende enheter på dette spørsmålet.

Troms politidistrikt kan ikke se at forslaget vil medføre noen realitetsendringer sammenlignet med hva som følger av gjeldende rett, mens Oslo politidistrikt mener ordlyden vil innebære en utvidelse som kan få betydning for særlovgivningen, herunder for utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Politidirektoratet er enig med Oslo politidistrikt i at ordlyden i lovutkastets § 6 tredje ledd bokstav c *kan* oppfattes som en utvidelse av partsbegrepet, og at det språklig åpnes for at mange personer rundt en klager i en forvaltningssak vil kunne få partsstatus. Dette vil kunne være tilfellet i f.eks. saker om førerett, hvor familiemedlemmer vil kunne regnes som part etter ordlyden i den nye definisjonen. Siden ordlyden kan forstås som en utvidelse av partsbegrepet, mener Politidirektoratet det er behov for at det klargjøres nærmere i proposisjonen hvordan § 6 tredje ledd bokstav c skal forstås.

Når det gjelder saker på utlendingsfeltet, ble partsbegrepet (og rettslig klageinteresse) inngående vurdert i forarbeidene til utlendingsloven, se Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) i avsnittene 17.1.3.1-17.1.3.4. Departementet konkluderte med at partsbegrepet kunne

reguleres i utlendingsforskriften. Dette har blitt fulgt opp i utlendingsforskriften § 17-1, som er hjemlet i utlendingsloven § 80. Utvalget redegjør for bestemmelsen i utlendingsforskriften i utredningens punkt 13.6.2.2 om partsbegrepet i særlovgivningen. Av utlendingsforskriften § 17-1 fremgår det at det er søkeren som er part. I saker som ikke er initiert med en søknad er det bare den som saken retter seg mot som er å anse som part. Dette betyr at referansepersoner og nær familie bosatt i riket ikke har partsrettigheter etter utlendingsloven. Denne forskriftsbestemmelsen vil ved motstrid gå foran bestemmelsene i forvaltningsloven, jf. lovutkastets § 2 tredje ledd.

Justis- og beredskapsdepartement har i høringsbrev av 28. august 2017 foreslått at det inntas en ny bestemmelse i utlendingsloven (ny § 80 a), som fastsetter at det er den som er søker eller som saken direkte retter seg mot, som er å anse som part i en utlendingssak. Dette svarer til gjeldende § 17-1 første ledd i utlendingsforskriften, som foreslås opphevet. Bakgrunn for forslaget er Høyesteretts dom av 29. januar 2015 i en sak som gjaldt utvisning etter utlendingsloven (Rt. 2015 s. 93, «Maria-dommen»). Departementet uttalte i høringsnotatet at det var grunn til å skille mellom hvem som bør ha rettslig klageinteresse og hvem som bør ha partsrettigheter, og at det ikke var noe reelt behov for at andre enn søkeren gis partsrettigheter i utlendingssaker. Denne saken er fortsatt til behandling i departementet.

Som følge av at partsbegrepet i utlendingssaker er særskilt regulert i utlendingsforskriften, legger Politidirektoratet til grunn at en utvidelse av partsbegrepet i ny forvaltningslov ikke får direkte konsekvenser for behandlingen av utlendingssaker. Vi bemerker at det ikke er gitt tilsvarende bestemmelse om hvem som anses som part i sak etter statsborgerloven.

Kapittel 2 Almennlige bestemmelser

§ 8. Forvaltningsspråk

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i ny § 8 å lovfeste at forvaltningsspråket er norsk og at språket skal være klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottakeren. Av pedagogiske grunner foreslås det i tredje ledd en lovfesting av henvisning til regelverket som regulerer bruken av statens tre offisielle skriftspråk. Bestemmelsens fjerde ledd gjennomfører statens folkerettslige forpliktelser til å sikre at offentlige organer ikke kan avvise søknader som er skrevet på et av de andre nordiske språkene enn norsk, slik det følger av den nordiske språkkonvensjonen. Det kan også følge krav om bruk av tolk etter den nordiske språkkonvensjonen.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter i utgangspunktet forslaget til § 8. Det gjør også underliggende enheter. Politidirektoratet vil imidlertid bemerke at forslaget om at språket skal være "så vidt mulig tilpasset mottakeren", kan skape utfordringer i praksis. Øst politidistrikt påpeker at det hos forvaltningsorganer som produserer en svært stor mengde vedtak årlig, vanskelig vil la seg gjøre å tilpasse hvert enkelt vedtak til mottakeren. Distriktets mottakere av vedtak tilhører alle samfunnslag og har ulik kulturell, sosial og økonomisk bakgrunn, og det vil medføre mye merarbeid for distriktet dersom språket i vedtakene skal tilpasses i hver sak. Distriktet støtter en slik endring på prinsipielt grunnlag, men bemerker at den kan bli vanskelig å gjennomføre i praksis og framholder samtidig at veiledningsplikten i tilstrekkelig grad fanger opp de mottakerne av enkeltvedtak som ikke har forstått innholdet.

Politidirektoratet mener at det er uklart om forslaget i § 8 annet ledd innebærer et krav til individuell språktilpasning. I merknadene til bestemmelsen uttaler utvalget at klart og presist

språk i utgangspunktet er objektive størrelser, men uttaler senere at språket skal være brukerrettet og at "[o]rganet vil derfor ha en rett og undertiden plikt til å tilpasse språkføringen til adressaten for henvendelsen." Etter direktoratets syn bør det tydeliggjøres nærmere i proposisjonen hva som ligger i kravet til at språket skal være "så vidt mulig tilpasset mottakeren". En plikt til individuell språktilpasning vil potensielt kunne få store administrative konsekvenser for politiet ettersom politiet treffer store mengder forvaltningsvedtak årlig.

§ 9. Tolking og oversetting.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny og pålegger forvaltningsorgan nærmere oversettelsesplikter. Første ledd er en henvisning til tolkeloven og er inntatt av pedagogiske grunner. Tolkeloven er under forberedelse på grunnlag av NOU 2014: 8. Annet ledd oppstiller krav til oversetting av dokumenter i enkeltvedtaksaker og pålegger forvaltningsorganet oversettelsesplikt "i saker som forvaltningsorganet selv tar opp".

Det er vedtaket (med begrunnelse), og sentrale dokumenter som skal oversettes til engelsk eller et språk parten forstår, "så langt det er nødvendig for at en privatperson som er part, kan ivareta sine interesser på en rimelig måte". Kravet om at det må dreie seg om en sak som forvaltningsorganet selv tar opp, innebærer at saker som parten selv har innledet, typisk ved søknad, faller utenfor. Utvalget drøfter i punkt 13.5.6.3 hvorvidt forvaltningsorganet bør ha en plikt til å behandle henvendelser som kommer på et annet språk enn engelsk eller et nordisk hovedspråk, men faller ned på at det ikke bør være en slik plikt.⁴

Politidirektoratets merknader

Bestemmelsen er særlig relevant for behandling av saker etter utlendingsloven, hvor det generelt vil være et stort behov for tolking og oversettelse. Selv om utvalget ikke oppstiller konkrete krav til hvordan oversetting skal skje⁵, vil Politidirektoratet bemerke at det er forskjell på oversetting (skriftlig) og tolking (muntlig). Når forvaltningsorganet i lovutkastets § 9 pålegges oversettelsesplikt, kan dette forstås som et krav om at vedtaket og sentrale dokumenter skal oversettes skriftlig. På bakgrunn av utvalgets drøftelser i punkt 13.5.6.3 er det er noe uklart for Politidirektoratet om utvalget har ment å stille krav til skriftlig oversettelse eller om også muntlig oversettelse vil være tilstrekkelig.

Utlendingsloven og -forskriften inneholder enkelte bestemmelser som pålegger forvaltningen å kommunisere på et språk utlendingen kan forstå. I utlendingsloven § 81 omtales utlendingens rett til å uttale seg. I saker etter utlendingsloven §§ 28 (beskyttelse) og 73 (vern mot utsendelse), samt i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av tillatelse eller oppholdsdokument, jf. § 120 annet ledd, skal utlendingsmyndighetene sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på. Dette skal skje så snart som mulig, og under enhver omstendighet før det treffes vedtak i saken. Det følger videre av utlendingsforskriften § 17-17 at veiledning etter bestemmelsen skal gis på et språk utlendingen kan forstå. Utlendingsforskriften § 17-17 oppstiller ikke et krav om bruk av autorisert tolk. Det foreligger heller ingen rett til å kommunisere på eget morsmål dersom kommunikasjon kan skje på et annet språk

⁴ Som oftest vil forvaltningen kunne behandle henvendelser på engelsk uten videre. Videre tilsier veiledningsplikten og god forvaltningsskikk at dersom forvaltningsorganet mottar henvendelser på et annet språk enn engelsk eller et av de nordiske hovedspråkene, bør den som retter henvendelsen veiledes om hva som skjer med henvendelsen eller gis anledning til å f.eks. sende henvendelsen på engelsk.

⁵ Jf. utvalgets drøftelser i punkt 13.5.6.3 på side 182 i NOU 2019:5.

utlendingen forstår. Nærmere retningslinjer for bruk av tolk i utlendingssaker er gitt i UDIs rundskriv RS 2011-039 *Bruk av tolk i utlendingssaker*.

Som påpekt av Oslo politidistrikt, følger det av utlendingsloven § 81 at utlendingen skal få mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på. Den praktiske konsekvensen av regelen er at politiet besørger tolk i sakstypene som omfattes av bestemmelsen. Til forskjell fra lovutkastets § 9, er det ikke konkretisert i utlendingsloven at forvaltningen skal påse at sentrale dokumenter oversettes.

Oslo politidistrikt er enig i at de hensyn som begrunner bruk av tolk ved underretting av vedtak også gjør seg gjeldende for saksdokumentene. Videre deler distriktet utvalgets syn om at dette særlig gjør seg gjeldende i saker av inngripende karakter som opprettes av forvaltningsorganet. I utlendingsforvaltningen vil dette blant annet omfatte saker om tilbakekall av oppholdstillatelser, utvisning eller bortvisning, hvor tolk og oversetting er sentralt for ivaretagelse av utlendingens rettsikkerhet og utlendingens muligheter for kontradiksjon. Slik Oslo politidistrikt oppfatter den foreslåtte bestemmelsen, vil den innebære en utvidelse av politiets tolking- og oversettelsesplikter ved at underlagsdokumenter skal oversettes. Etter distriktets oppfatning må tolking anses tilstrekkelig for å ivareta kontradiksjon og rettssikkerhet i saksbehandlingen. I saker hvor dokumenter blir oversatt for brukeren, vil dette også virke inn på saksbehandlingstiden og være tidkrevende for forvaltningen. Utvidet tolk- og oversettelsesplikt vil blant annet virke inn på saksflyten i utvisning- og bortvisningssaker, som opprettes, forberedes og effektueres innenfor tidsrammen for pågripelser etter utlendingsloven § 106 (72 timer). Det er gjennomgående utstrakt bruk av tolk i disse hurtigsakene, men en utvidet tolk- og oversettelsesplikt vil ha innvirkning på en tidseffektiv saksflyt.

Øst politidistrikt uttaler i sitt høringsinnspill at behovet for tolking vurderes med utgangspunkt i Lovavdelingens generelle tolkningsuttalelse av 30. januar 2003 (2002/6741) om veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper, og følger retningslinjene nedfelt i UDIs rundskriv 2011-039. Oversettelse av skriftlige dokumenter er ikke dekket av rundskrivet. En plikt til å sørge for at vedtaket med begrunnelse og sentrale dokumenter i saken blir oversatt til engelsk eller et språk parten forstår, vil derfor kunne innebære ytterligere oversettelsesplikter sammenlignet med dagens situasjon. Dette vil hovedsakelig gjelde i saker om bortvisning, utvisning eller tilbakekall av oppholdstillatelse, som i hovedsak er saker "forvaltningsorganet selv tar opp", jf. også utlendingsloven § 81. Øst politidistrikt påpeker at det i slike saker kan det være omfattende vedtak og saksdokumenter, samtidig som det vil kunne være korte tidsfrister.

Det fremgår som nevnt av utredningen at utvalget ikke anser det hensiktsmessig å fastsette konkrete krav til hvordan oversettingen skal skje. Det sentrale må være at forvaltningsorganet sørger for å overbringe budskapet og meningsinnholdet i de sentrale dokumentene i saken, slik at de det gjelder kan ivareta sine interesser. Dersom dette kan ivaretas gjennom tolking alene, som i dag, vil forslaget til ny forvaltningslov etter Øst politidistrikts syn antagelig ikke innebære noen ytterligere plikter, jf. lovavdelingens tolkningsuttalelse. Situasjonen blir imidlertid annerledes dersom lovforslaget skal forstås slik at det vil gjelde et krav om oversetting av saksdokumenter ved siden av plikten til å bruke tolk i henhold til tolkeloven. I så fall kan den foreslåtte oversettelsesplikten medføre en økning i utlendingsforvaltningens oppgaver. Selv om det forutsettes at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda besørger oversetting av egne vedtak, vil det for politiets del være tale om oversetting av svært mange bortvisningsvedtak der politiet har vedtakskompetanse. Videre vil korte tidsfrister i mange bort- og utvisningssaker utgjøre en praktisk utfordring dersom vedtak og sentrale dokumenter må oversettes innen iverksettelse og/eller fristen for å begjære utsatt iverksettelse.

Politiets utlendingsenhet bemerker i sitt høringssvar at utvalget ikke presiserer om oversettingen skal gjøres muntlig eller skriftlig. Politiets utlendingsenhet legger til grunn at det vil være tilstrekkelig med en muntlig oversetting.

Innspillene fra underliggende enheter illustrerer at spørsmålet om tolking og oversetting har særlig aktualitet og stor praktisk betydning i utlendingssaker. Et strengt krav om oversettelse av vedtak og andre sentrale saksdokumenter vil være tid- og ressurskrevende og kan medføre økte saksbehandlingstider i utlendingsforvaltningen. Det sentrale for forvaltningen må være å sørge for å overbringe budskapet og meningsinnholdet i de sentrale dokumentene i saken, slik at de som det gjelder kan ivareta sine interesser jf. punkt 13.5.6.3 i utredningen.

Politidirektoratet støtter innspillene fra Oslo og Øst politidistrikt og slutter seg til deres synspunkter. Etter direktoratets syn bør det tydeliggjøres i lovens ordlyd eller i proposisjonen at det er mulig å ivareta pliktene i § 9 muntlig. Dersom det oppstilles et krav til skriftlig oversettelse, mener direktoratet at forslagets konsekvenser bør utredes nærmere ettersom dette kan få store konsekvenser for politiet. Som påpekt av Oslo politidistrikt, er det utfordrende å skulle gi et konkret estimat for hvor mye forslaget vil koste, men distriktet antar at det vil være svært kostbart inntil eventuelle digitale løsninger for oversetting er implementert. Det vises til distriktets nærmere redegjørelse av problemstillingen i deres høringsinnspill.

Politidirektoratet vil også bemerke at det fremgår av de særskilte merknadene til bestemmelsen at organet ikke trenger å sørge for oversettelser hvis det er grunn til å tro at parten på egen hånd kan få det gjort, f.eks. ved å søke hjelp hos en representant (herunder advokat) eller ved hjelp av digitale hjelpemidler. Politidirektoratet mener det i det videre lovarbeidet bør tydeliggjøres hva som ligger i nødvendighetskravet, herunder hva parten selv kan forventes å ta ansvar for.

§ 11. Helautomatisert saksbehandling.

Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at det i norsk rett ikke har vært krav om særskilt hjemmel for automatisert saksbehandling, men foreslår en slik bestemmelse pga. personvernforordningen artikkel 22. Artikkel 22 nr. 1 oppstiller som utgangspunkt at "den registrerte har rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende". Dette kan fravikes etter nr. 2 b) ved rettsgrunnlag i nasjonal rett. Utvalget er delt mht. om artikkel 22 nr. 1 gir uttrykk for et generelt forbud mot automatiserte avgjørelser eller om det er en rettighet for den enkelte. Mindretallet mener det siste kan være aktuelt og fremmer alternativt forslag til hjemmel. Uenigheten om utforming knytter seg primært til forståelsen av personvernforordningen og hvor langt man kan gå i å gi en generell hjemmel for helautomatisert behandling. Mindretallet mener at en generell hjemmel i forvaltningsloven er tilstrekkelig. Flertallet mener at en generell hjemmel i forvaltningsloven bare kan omfatte lite inngripende avgjørelser, mens automatisert behandling ellers må være klarere avgrenset, og at det kan gis hjemmel i forvaltningsloven til å gi forskrift om at forvaltningsorganet kan gjøre det på bestemte saksområder.

Politidirektoratets merknader

Spørsmålet om personvernforordningen artikkel 22 nr. 1 gir uttrykk for et generelt forbud mot helautomatisert behandling eller er en rett som kan påberopes for den enkelte, vil i prinsippet kunne ha betydning for behovet for hjemmel for helautomatisert behandling. Er det et generelt forbud, kreves det hjemmel uansett. Er det en individuell rett, kan man ivareta retten ved å ha rutiner for manuell håndtering for dem som aktivt motsetter seg helautomatisert behandling.

All den tid det uansett legges opp til å gi hjemmel, antar Politidirektoratet at spørsmålet i seg selv blir mindre viktig enn utformingen av hjemmelen.

Når det gjelder spørsmålet om hvor detaljert hjemmelen for helautomatisert behandling må være, sier Kripos seg enig i flertallets betraktninger og forslag til hjemmel. Politidirektoratet vil for egen del bemerke at Justis- og beredskapsdepartementet i høringsnotat av 3. juli 2019 om endringer i utlendingsforskriften (behandling av personopplysninger, bruk av automatiserte avgjørelser m.m.) synes å ha lagt til grunn en mellomting mellom flertallets og mindretallets forslag.⁶ Politidirektoratet ser, uavhengig av hva man legger til grunn at forordningen krever, at forskriftshjemmel vil gi klarere avgrensninger og synliggjøre vurderinger gjennom forskriftsprosessen. Samtidig vil krav om forskrift kunne forsinke arbeid med å digitalisere.

Flertallets forslag til utforming av hjemmelsgrunnlag gir etter Politidirektoratets syn behov for avklaringer. Hvorvidt man trenger en særskilt hjemmel i forskrift avhenger etter forslaget av hvor stort inngrep avgjørelsen utgjør. Det er ikke klart om forslaget forutsetter at målestokken for inngrepet er *avgjørelsens betydning for den enkelte* eller om målestokken er *type avgjørelse* (hvilke opplysninger som behandles). Kan man uten særskilt hjemmel i forskrift ha et system der man helautomatisk innvilger en tillatelse på bakgrunn av en profilering, mens avslag håndteres manuelt?

Kripos har i sin uttalelse påpekt at politiet i personvernforordningens forstand foretar en profilering av personer ved gjennomføring av vandelskontroller og egnethetsvurderinger. Det gjøres da en automatisk kontroll av politiets registreringer av de aktuelle personene. Basert på resultatet av kontrollen avgjøres det hvorvidt saken skal sendes til behandling i en forvaltningsenhet eller om det skal gis en tilbakemelding til eksterne organer på hvorvidt personen oppfyller de aktuelle kravene tilandel og/eller egnethet. Kripos påpeker at selv om det ikke fattes vedtak på helautomatisert grunnlag, er det etablert automatiserte prosesser innenfor enkelte områder. Kripos reiser i sin uttalelse spørsmål om den generelle hjemmelen som foreslås i utkastet er tilstrekkelig for politiets bruk av profilering.

Kripos' merknad reiser spørsmål om hva som utgjør en "avgjørelse" etter flertallets utkast til § 11. Personvernforordningen art. 22 nr.1 regulerer "avgjørelser som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende". Utvalget har på side 262 i utredningen vist til at i alle fall enkeltvedtak vil omfattes av forordningen. Politidirektoratet vil bemerke at "avgjørelser" er et videre begrep enn enkeltvedtak, men det er ikke sagt noe om hvilke andre avgjørelser som ev. forutsettes omfattet av § 11. Dette er noe som eventuelt bør avklares nærmere i proposisjonen.

Ettersom utarbeidelse av attest mv. fordrer et behandlingsgrunnlag som forutsetter utlevering til et angitt formål hvor det skal treffes en avgjørelse på bakgrunn av attesten, kan man

⁶ Utlendingsloven § 83a tredje ledd gir en generell hjemmel til å gi forskrift om bruk av automatiserte avgjørelser etter loven. Departementet har foreslått en bestemmelse om dette i utlendingsforskriften. Vilåårene er at det skal være forsvarlig og ikke omfatte skjønnsmessige vurderinger. Departementet har her foreslått en nokså generell hjemmel (riktignok innenfor en lovs område, som imidlertid ikke er sakavgrenset). Det som avgrenser er i hvilken grad reglene er automatiserbare og om det anses forsvarlig. Forskjellen fra en generell lovhomeel i tråd med mindretallets forslag er at man aktivt har tatt stilling til at man ønsker det på saker etter utlendingsloven, men noen ytterligere forskriftsendring for å innlemme andre sakstyper enn det som er nevnt i høringsnotatet er ikke påkrevd etter departementets forslag. Flertallets forslag synes å kreve mer detaljert regulering i forskrift av sakstyper.

muligens se det slik at attesten utgjør en automatisert innhenting av faktum, mens den automatiserte anvendelsen av rettsreglene og "avgjørelsen" da ligger hos mottakeren av attesten. Man kan imidlertid også se det slik at "avgjørelsen" er attesten eller egnethetsvurderingen i seg selv. Dersom resultatet av en automatisert profilering i form av attest eller uttalelse om egnethet tas ut eller oversendes til et annet organ for benyttelse i en automatisert avgjørelse, legger Politidirektoratet til grunn at den vil være uten negative merknader. Hvor den automatiserte gjennomgangen av registrene har treff på angitte parametere, vil det måtte foretas en manuell vurdering av betydningen av treffene. Man kan derfor se det slik at profileringen enten ikke resulterer i inngripende avgjørelse eller ikke i helautomatisk avgjørelse. Politidirektoratet legger derfor til grunn at den generelle hjemmelen i flertallets utkast er tilstrekkelig for politiets bruk av det personvernforordningen definerer som profilering.

Politidirektoratet er enig med utvalget i at helautomatisert behandling av personopplysninger må ha et klart og presist grunnlag i nasjonal rett. I tillegg til at det er krav om nasjonalt rettsgrunnlag, er det i artikkel 22 nr. 2 krav om at "det også er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesse". Politidirektoratet legger som utvalget til grunn at dette trolig vil være oppfylt gjennom de forvaltningsrettslige kravene til kontradiksjon, begrunnelse og klageadgang. Flertallets forslag om at behovet for særskilt forskriftshjemmel beror skal bero på hvor inngripende avgjørelsen er, forskyver etter vår oppfatning vurderingstemaet i forhold til personvernforordningen. Etter personvernforordningen art. 22 nr.1, er det den automatiserte saksbehandlingen som må ha hjemmel, selve avgjørelsens art er ikke tema. Utfallet av en avgjørelse kan være lite inngripende for den enkelte, men behandlingen kan like fullt ha inngripende personvernkonsekvenser. En hjemmel for helautomatisert behandling bør derfor i alle fall presisere at "behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger", slik mindretallet har tatt inn i sitt forslag. Vi mener at det er en presisering som bør være med i lovteksten.

Hvis det er slik at spørsmålet om hjemmel i større grad kan rettes mot automatiseringen i stedet for avgjørelsen, kan det spørres om man kan differensiere behovet for særskilt hjemmel slik at det avgjørende blir om en avgjørelse beror på konkrete vilkår eller skjønnsmessige vurderinger. Oslo politidistrikt påpeker også dette i sitt høringsinnspill. Avgjørelser som ikke beror på skjønn vil i større grad egne seg for automatisert saksbehandling ettersom det vil være lettere å sikre at rettsanvendelsen i systemet er riktig, uavhengig av hvor inngripende avgjørelsen vil være for enkelte.

§ 12. Automatiserte saksbehandlingssystemer

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny og utvalget går inn for å lovfeste at forvaltningsorganet skal dokumentere det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer. Dersom ikke annet følger av lov eller "særlige hensyn" taler mot det, skal dokumentasjonen offentliggjøres. I bestemmelsens andre ledd foreslås det hjemmel for forskrift om hvordan offentliggjøring skal skje, samt hva som skal regnes som "særlige hensyn".

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter forslaget til en ny bestemmelse med krav om å dokumentere automatiserte saksbehandlingssystemers rettslige innhold. Lovforslaget må også sees i sammenheng med forslaget til ny arkivlov § 10 (plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse).

Kripos er bekymret for at offentliggjøringen kan gjøre systemet sårbart for angrep og manipulering⁷. Politidirektoratet legger til grunn at forslaget til § 12 i ny forvaltningslov ikke får anvendelse for politiets behandling av opplysninger etter politiregisterloven jf. politiregisterloven § 3. Vi mener imidlertid det er viktig at bestemmelsen tar hensyn til nettopp det at offentliggjøring av dokumentasjon kan gjøre systemer mer sårbare for angrep og manipulering, og mener det bør utredes nærmere hvor langt plikten til å gjøre det rettslige innholdet allment tilgjengelig rekker.

§ 13. Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en delvis videreføring av gjeldende rett. I bestemmelsens første ledd foreslås det at forvaltningsorganet skal være tilgjengelig og legge til rette for at den enkelte kan ta kontakt på en sikker og effektiv måte. I bestemmelsens andre ledd foreslås det en videreføring av forskriftshjemmelen i någjeldende forvaltningslov § 15 a tredje ledd.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet legger til grunn at forslaget ikke vil medføre noen plikt til å opprette nye kanaler for kontakt og kommunikasjon med forvaltningsorganet, og viser her til utvalgets merknader til bestemmelsen hvor det fremgår at forvaltningsorganet generelt skal ha vide fullmakter til å bestemme hvordan kontakten med forvaltningen skal skje.⁸

§ 14. Veiledningsplikt

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men med noen mindre endringer med sikte på å klargjøre pliktens innhold og omfang.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter forslaget om å videreføre en bestemmelse om veiledningsplikt i ny forvaltningslov og er enig i utvalgets vurdering. Dette er også i tråd med innspillene vi har mottatt fra Politiets utlendingsenhet, Troms politidistrikt og Oslo politidistrikt. Politidirektoratet mener det er positivt at det i lovteksten presiseres at veiledningen vil måtte tilpasses organets kapasitet og sakens karakter.

§ 15. Hvordan veiledningen skal gis

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny, men innholdsmessig er det en videreføring av bestemmelsene i gjeldende forvaltningslovforskrift §§ 2 til 7. I første ledd foreslås det at forvaltningen selv skal kunne avgjøre hvordan veiledningen skal gis, men presiserer at veiledning normalt gis i den form som henvendelsen er mottatt i. Bestemmelsens andre ledd gjør unntak fra hovedregelen om at forvaltningsorganet selv avgjør hvordan veiledning skal gis, og gir "den som henvender seg til et forvaltningsorgan med spørsmål som har aktuell interesse for vedkommende" rett til muntlig samtale med person i organet, og om nødvendig for å få forvaltningssaken opplyst, rett til at slik samtale skjer i personlig møte. Tredje ledd lovfester bestemmelsen i forvaltningslovforskriften § 6 og stiller krav til måten veiledning skjer på i saker med parter med motstridende interesser. Fjerde ledd fastslår hovedregelen om at veiledning skal være

⁸ Jf. utvalgets merknader til § 13 på side 574 i NOU 2019:5.

gratis, og femte ledd viderefører bestemmelsen som gir Kongen myndighet til å treffe nærmere bestemmelser om veiledningsplikten omfang mv.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er positiv til at det skal fremgå av forvaltningsloven hvordan veiledning skal gis. Direktoratet er videre positiv til at loven regulerer retten til å forklare seg muntlig i møte med forvaltningen. Innspillene vi har mottatt fra underliggende enheter viser at det tilstrebes å ha muntlige samtaler og gi muntlig veiledning til personer som har behov for dette, og at slike samtaler anses viktige for å sikre at saken opplyses og for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Selv om lovutkastets § 15 andre ledd oppstiller rett til samtale og personlig møte på nærmere bestemte vilkår, mener direktoratet det er noe uklart hvor vid samtale- og møteretten er ment å være.

Politidirektoratet legger til grunn at forslaget om rett til samtale eller personlig møte ikke vil innebære at enhver person som krever samtale eller møte har rett til dette, og viser her til utvalgets uttalelse i pkt. 17.3.7 om at de alminnelige begrensningene i veiledningsplikten fortsatt vil gjelde.

Utvalget påpeker videre at møteretten ikke vil være like vid som samtaleretten, og at dette bare er aktuelt "dersom det er nødvendig for at en aktuell forvaltningssak skal bli belyst".

Troms politidistrikt viser i sitt innspill til at personlig møte ikke alltid vil la seg gjennomføre av hensyn til for eksempel bemanning, lokaliteter og avstand. Distriktet viser videre til at det kan være vanskelig å vurdere når det vil være nødvendig med et personlig møte for å få saken opplyst. Selv om distriktet forsøker å få til personlige møter med personer som ønsker dette, kan det likevel tenkes situasjoner der dette kan bli vanskelig å få gjennomført. Øst politidistrikt fremhever at en for vid rett til å kreve møte med forvaltningen, kan føre til økt saksbehandlingstid fordi det beslaglegger politiets ressurser.

Politidirektoratet er enig med Troms politidistrikt i at det bør sies noe nærmere om hvor grensen går for når parten kan kreve personlig møte. Slik vi forstår utvalgets forutsetning, kan møte avslås dersom forvaltningen mener at saken vil være tilstrekkelig opplyst uten personlig møte, for eksempel ved en telefonsamtale eller skriftlig dokumentasjon. Etter direktoratets syn vil det være en fordel om dette fremgår av ordlyden eller av proposisjonen.

Bestemmelsen i lovutkastets § 15 andre ledd første punktum gir rett til muntlig samtale for den som har et spørsmål som har "aktuell interesse for vedkommende". I merknadene til bestemmelsen er det sagt at mer hypotetiske forhold faller utenfor. Direktoratet mener at grensen her ikke alltid vil være klar, men at det i praksis antakelig spiller liten rolle. Retten til personlig møte etter andre punktum er begrenset til å gjelde i en aktuell forvaltningssak, typisk en sak hvor den som ønsker veiledning er part i saken. Bestemmelsen er etter sin ordlyd ikke begrenset til å gjelde enkeltvedtak. Politidirektoratet mener at det er behov for at innholdet i § 15 annet ledd tydeliggjøres i det videre lovarbeidet. Omfanget av veiledningsplikten vil kunne få økonomiske og administrative konsekvenser for politiet dersom retten til å kreve muntlig samtale er svært vid og rekkevidden av bestemmelsen bør derfor tydeliggjøres.

Når det gjelder saker på utlendingsfeltet, er det ikke grunn til å tro at forslaget vil føre til vesentlig flere henvendelser. Vi viser her til Politiets utlendingsenhets høringsinnspill hvor det blant annet påpekes at det ikke er uvanlig med personlige samtale med myndighetene i disse

sakstypene. For eksempel skal søknader om oppholdstillatelse fremmes ved personlig fremmøte, jf. utlendingsloven § 93 og utlendingsforskriften § 10-5. I asylsaker foretas det flere samtaler i personlige møter med søkeren, jf. utlendingsforskriften §§ 17-2 og 17-21. I Politiets utlendingsenhets arbeid med retur av utlendinger er det ofte nødvendig å gjennomføre samtaler med utlendingen for å få avklart vedkommende identitet og gjennomført en utsendelse.

§ 21. Pålegg om å gi opplysninger

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en delvis videreføring av § 14 i gjeldende forvaltningslov, med enkelte mindre endringer. I bestemmelsens første ledd reguleres hvilke krav som stilles til pålegget og dets innhold, mens klageadgang reguleres i bestemmelsens andre ledd.

Politidirektoratets merknader

Politiets utlendingsenhet påpeker at det på utlendingsfeltet er lovfestet en særskilt medvirkningsplikt i utlendingsloven § 83, og det følger av utlendingsforskriften § 17-7 hva utlendingsmyndighetene kan pålegge en utlending i den forbindelse. I praksis gis slike pålegg muntlig ved personlig fremmøte i samtaler som foretas under saksgangen. Innholdet fra samtalene og de pålegg som gis, nedtegnes skriftlig i rapporter. I tillegg får alle som pålegges å innhente opplysninger, muligheten til å fremlegge sitt syn enten i en samtale eller på annen måte. Etter Politiets utlendingsenhets syn kan det argumenteres for at en generell klagemulighet over forvaltningens pålegg i mange situasjoner vil føre for langt. Dette vil forsinke saksgangen, og de samme opplysningene vil uansett bli vurdert og vektlagt i enkeltvedtaket. I lovutkastets § 44 (2) blir partens medvirkningsplikt nå foreslått lovfestet. Politiets utlendingsenhet stiller spørsmål ved om lovutkastets § 21 og § 44 (2) i større grad bør harmoneres, og at § 21 bør utformes slik at den ikke gjelder generelt for alle pålegg som forvaltningen gir.

I utlendingssaker kan pålegg i medhold av utlendingsloven § 83 annet ledd og utlendingsforskriften § 17-7 også gis etter at det er fattet et endelig enkeltvedtak. Da henger pålegget sammen med politiets arbeid med å gjennomføre vedtaket. Dette arbeidet skjer ikke i forbindelse med et enkeltvedtak. Etter lovutkastets § 21 vil en utlending også i disse sammenhengene kunne klage på pålegget, jf. at bestemmelsen er plassert blant de alminnelige reglene. Politiets utlendingsenhet mener det bør vurderes å inntas en presisering i § 21 om at dette bare gjelder i forbindelse med enkeltvedtak. De mener videre at dette uansett er en problemstilling som departementet bør se nærmere på i utlendingssakene og at departementet bør vurdere om det skal gis egne regler for klage mv. i utlendingsloven § 83.

Politidirektoratet er enig i dette og vi slutter seg til Politiets utlendingsenhets kommentarer og innspill til forslaget.

Kapittel 5 – Taushetsplikt

§ 31. Hva taushetsplikt innebærer

Utvalgets forslag

Bestemmelsen angir hva taushetsplikten innebærer, herunder at opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke skal gjøres tilgjengelige for andre eller utnyttes for egne formål. I bestemmelsens andre ledd presiseres det at opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter andre lover, skal behandles i samsvar med reglene fastsatt der.

Politidirektoratets merknader

Oslo politidistrikt mener at presiseringen i ordlyden om at taushetsplikten innebærer en plikt til å avstå fra enhver handling eller unnlatelse som leder til at opplysninger blir kjent for uvedkommende, er et godt grep for å gjøre taushetspliktsreglene enklere å forstå. Politidirektoratet er enig i dette. Direktoratet er også enig med Politiets utlendingsenhets oppfatning om at det nyttig å ha med en henvisning til særregler om taushetsplikt selv om det samme vil følge av lovutkastets § 2 andre ledd. For politiets del innebærer dette at forvaltningslovens regler ikke kommer til anvendelse når politiet behandler opplysninger til politimessige formål. Ved behandling av opplysninger til politimessig formål gjelder reglene i politiregisterloven kapittel 5 og 6.

§ 33. Taushetsplikt om personlige forhold

Utvalgets forslag

Bestemmelsens første ledd angir at opplysninger om "noens personlige forhold" er underlagt taushetsplikt. Med personlige forhold menes "opplysninger om en person som det er vanlig å ville holde for seg selv", jf. bestemmelsens andre ledd. Bestemmelsen lister også opp en del forhold som vil kunne utgjøre "personlige forhold", som opplysninger om genetiske eller andre sensitive biometriske forhold, helsetilstand, livssyn eller politisk ståsted og seksuell legning.

Bestemmelsens tredje ledd angir hvilke forhold som *ikke* skal anses som "personlige forhold", hvor blant annet opplysninger om "straffbare forhold i verv eller ledende stilling i offentlig tjeneste" ikke skal regnes som "personlig forhold". Med "straffbare forhold" menes at det må foreligge en skyldkonstatering, typisk ved rettskraftig dom eller vedtatt forelegg. Det straffbare forholdet må knytte seg til vedkommendes verv eller ledende stilling i offentlig tjeneste. Dette innebærer at straffbare handlinger begått på fritiden, faller utenfor bestemmelsens virkeområde.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet legger til grunn at utvalget ikke har ment å endre innholdet i hva som menes "personlige forhold" i ny forvaltningslov, og viser her til utvalgets merknader til lovutkastets § 33 første ledd.⁹ I bestemmelsens andre ledd listes det opp en del forhold som vil kunne utgjøre "personlige forhold". Kripos mener at de opplistede kategoriene ikke gir god veiledning for tolkningen av hva som vil kunne regnes som "personlige forhold", ettersom det ikke vil være tvil om at de opplistede kategoriene vil være omfattet av taushetspliktsreglene. Politidirektoratet er enig i dette, og er i tvil om opplistingen som foreslås i § 33 andre ledd vil bidra til å klargjøre hvilke opplysninger som ellers vil kunne utgjøre "personlige forhold".

I dag regnes ikke fødselsnummer som et "personlig forhold" jf. forvaltningsloven § 13 andre ledd. Utvalget drøfter i utredningens punkt 19.10.1 hvorvidt fødselsnummer bør være underlagt taushetsplikt, men har blitt stående ved at gjeldende rett bør videreføres. Begrunnelsen for dette er at forvaltningen (og andre) kan ha behov for å skille mellom personer med samme navn og at regler i folkeregisterloven, personopplysningsloven og offentlighetsloven bidrar til å motvirke unødig spredning. Politidirektoratet er ikke enig i dette. Som påpekt av Øst politidistrikt kan fødselsnummer misbrukes, blant annet ved bruk av digitale tjenester eller ved identitetstyveri. Selv om det finnes noen begrensninger i adgangen til å utlevere fødselsnummer i offentlighetsloven § 26 femte ledd og folkeregisterloven § 10-1, mener distriktet at lovgiver bør signalisere viktigheten av at fødselsnummer ikke kommer på avveie ved å underlegge slike opplysninger taushetsplikt etter forvaltningsloven. Også Politiets

⁹ Se utvalgets kommentarer på side 592 i NOU 2019:5.

utlendingsenhet stiller spørsmål ved om hensynet til å unngå misbruk av fødselsnummer bør tillegges større vekt, slik at fødselsnummer likevel omfattes av taushetsplikten. Politidirektoratet er enig i disse synspunktene. Behov for å kunne innhente eller opplyse andre forvaltningsorganer om personnummer vil kunne ivaretas ved en særskilt regulering.

I forslaget til § 33 andre ledd listes ikke "straffbare forhold" opp som et eksempel på opplysninger som vil kunne utgjøre "personlige forhold". Forutsatt at det skal foretas en oppstilling av opplysningskategorier, mener Politidirektoratet i likhet med Politiets utlendingsenhet at straffbare forhold bør inngå i oppstillingen. Det er noe uklart for Politidirektoratet når "straffbare forhold" ikke vil anses som "personlige forhold". Direktoratet mener det er behov for at dette tydeliggjøres i proposisjonen.

Oslo politidistrikt kommenterer også utvalgets forslag om at opplysninger om straffbare forhold ikke uten videre skal være undergitt taushetsplikt. Utvalget uttaler i punkt 19.10.1 på side 285 at taushetsplikt bare bør være aktuelt der handlingen røper personlige forhold. Utvalget mener videre at der forvaltningen har anmeldt et forhold til politiet, bør dette heller ikke være taushetsbelagt. Utvalget påpeker at løsningen vil være mindre opplagt der det er tale om opplysninger om en eventuell etterforskning av saken, og at hensynet til etterforskningen i slike tilfeller kan tale for at forvaltningen bør ha taushetsplikt om det forhold som den siktede kan kreve innsyn i, jf. straffeprosessloven § 242. Utvalget framholder at dersom reglene om partsinnsyn flyttes til offentlighetsloven, vil også offentlighetsloven § 24 åpne for at det kan gjøres unntak fra innsyn. I det tilfellet reglene om partsinnsyn ikke flyttes til offentlighetsloven, understreker Oslo politidistrikt behovet for at det inntas en tilsvarende regel som i politiregisterloven § 23 og offentlighetsloven § 24 i ny forvaltningslov. Distriktet mener videre det bør legges opp til en mellomløsning som gir anledning til å unnta fra partsinnsyn opplysninger om anmeldelse frem til politiet har samtykket til utlevering av opplysningene.

Øst politidistrikt støtter presiseringen i utredningen av hva som regnes som "straffbare forhold", men mener dette bør fremgå klarere av ordlyden. Distriktet viser til opplysninger om tilbakekall av tillatelser, bevillinger og autorisasjon etter forslaget ikke skal regnes som "personlige forhold", og mener at grunnlaget for f.eks. tilbakekallet ikke bør være omfattet av unntaket, siden det i en del tilfeller vil kunne ha sammenheng med personlig forhold.

§ 34. Taushetsplikt om drifts- eller forretningshemmeligheter

Utvalgets forslag

Bestemmelsen angir rekkevidden av taushetsplikten for opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter. Utvalget foreslår i lovutkastets § 34 å forenkle bestemmelsen om taushetsplikt for forretningshemmeligheter ved at man tar bort kravet til "konkurransemessig betydning" som fremgår av dagens § 13 første ledd nr. 2. Kriteriet som oppstilles er at det er "opplysninger om drifts- eller forretningsmessige forhold som det er grunn til å verne om". Her forutsetter utvalget at man i tolkningen skal lene seg på praksis etter flere andre lover som oppstiller tilsvarende kriterier.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er enig i at det er behov for å forenkle reglene om forretningshemmeligheter. Som Øst politidistrikt peker på, er dagens bestemmelse vanskelig å anvende. Kriteriene "drifts- og forretningshemmeligheter" og "konkurransemessig betydning" er vanskelig å vurdere i praksis og krever både juridisk og økonomisk fagkyndighet, samt kunnskap om markedssituasjonen. Klageinstansen vil som regel måtte lene seg på underinstansens

vurderinger når denne er basert på lokalkunnskap. Øst politidistrikt mener at lovutkastet § 34 slik det er formulert fortsatt vil kreve kunnskap utover det juridiske, og at bestemmelsen fortsatt vil være vanskelig å anvende, særlig for de forvaltningsorganer som arbeider med mange ulike fagfelt og bransjer. Politidirektoratet er enig i det og tiltrer distriktets vurderinger. Riktignok innebærer forenklingen at man slipper å ta stilling til om opplysningen har konkurransemessig betydning, men vi holder åpent om det er så mye lettere å avgjøre om det foreligger forhold "det er grunn til å verne om". Vi overskuer derfor ikke betydningen av den foreslåtte endringen, annet enn at vi antar at flere opplysninger skal unntas.

§ 35. Begrensinger i og bortfall av taushetsplikt

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en videreføring av forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 2 og nr. 3 og regulerer begrensinger i og bortfall av taushetsplikt. Taushetsplikten etter lovutkastets §§ 33 og 34 omfatter ikke opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig, eller som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig, eller opplysninger som gjelder personer eller virksomheter som ikke kan identifiseres, jf. første ledd bokstav a og b. Bestemmelsens andre ledd angir at taushetsplikt om personlige forhold faller bort 20 år etter at den opplysningene gjelder, er død. For drift- og forretningshemmeligheter faller taushetsplikten bort senest 60 år etter at forvaltningen fikk opplysninger, jf. bestemmelsens tredje ledd.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er i det vesentlige enig i utvalgets betraktninger om at opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig, ikke skal være omfattet av taushetspliktsreglene i forvaltningsloven. Politidirektoratet vil imidlertid påpeke at hva som kan anses alminnelig kjent i en konkret sak ikke alltid er åpenbart. Selv om det kan være sterke holdepunkter for å anta noe ut fra andre kilder, gir ikke det forvaltningen en valideringsplikt. Sivilombudsmannen tok i sin sak 2015/2561 til orientering at Politidirektoratet opprettholdt en avgjørelse om å unnta innsyn i antall drapssaker fordelt på politidistrikter i en avgrenset periode. Vi har nevnt saken i svar på høringen til evalueringen av offentlighetsloven i tilknytning til spørsmålet om koblingsfare, men problemstillingen omfattet også spørsmålet om hva som kunne anses allment kjent.

Politidirektoratet er enig i utvalgets forutsetning om at det må gjøres unntak for tilfeller hvor opplysningene har blitt alminnelig kjent eller tilgjengelig som følge av menneskelig eller teknisk svikt eller en straffbar eller ulovlig handling. Politidirektoratet har ikke innsigelser til utvalgets forslag om at det samme skal gjelder for opplysninger som spres illojalt, men vil bemerke at det i slike tilfeller som involverer en mer skjønnsmessig vurdering vil kunne være vanskeligere å fastslå status. Ved innsynskrav vil man for øvrig etter vår oppfatning like gjerne kunne lene seg på at man ikke har en valideringsplikt, dvs. at til tross for pretensjonen anses ikke *forvaltningens* opplysninger alminnelig kjent. Hvor et organinternt dokument er lekket, vil det for øvrig ikke miste sin status som organinternt, jf. Sivilombudsmannens sak 2012/03135.

Hva gjelder forslaget om opplysninger "som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig", mener Kripos at forvaltningens anledning til å imøtegå kritikk ved å utlevere taushetsbelagte opplysninger bør være svært begrenset. Dersom opplysninger gjelder enkeltpersoner, vil maktforholdet mellom forvaltningsorganet og den opplysningene gjelder, som hovedregel være så skjevt at forvaltningen i det lengste bør unngå å utlevere taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold. Politidirektoratet er enig i det og legger ellers til grunn at utvalgets forslag ikke innebærer noen utvidet adgang til å gi ut taushetspliktige opplysninger.

Når det gjelder forslaget om bortfall av taushetsplikt i bestemmelsens andre ledd, er Kripos enig med utvalget i at taushetsplikten bør falle bort etter en bestemt tid. Kripos støtter utvalgets synspunkt om at taushetsplikten for personlige forhold bør bestå så lenge den opplysningen gjelder fortsatt er i live og i en viss tid etter personens død. Kripos påpeker imidlertid at forslaget om å oppstille en 20-årsfrist, kan få uheldige konsekvenser i tilfeller hvor personer dør i ung alder. En opphevelse av taushetsplikten etter 20 år vil kunne oppleves som belastende for nærstående og andre. Sammenlignet med dagens frist på 60 år, er en endring til 20 år en betydelig forkortelse av anvendelsestiden for taushetsplikten for personer som dør i ung alder. Kripos fremhever også at dette må sees i sammenheng med økningen i forventet levealder. Politidirektoratet er enig i det.

§ 36. Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt.

Utvalgets forslag

Det fremgår av bestemmelsens første ledd at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene deles med "den opplysningene gjelder" eller med andre når vedkommende gir et gyldig og informert samtykke til det. Samtykket må også oppfylle vilkårene i personvernforordningen artikkel 4 nr. 11. I bestemmelsens andre ledd fremgår det ytterligere regler om deling av taushetsbelagte opplysninger, herunder at taushetsplikt etter lovutkastets §§ 33 og 34 ikke er til hinder for at opplysningene deles med sakens parter eller deres representanter, personer i samme forvaltningsorgan som har saklig behov for opplysningen, personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet, eller med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, eller for å unngå vesentlig skade eller tap. I bestemmelsens tredje ledd stilles det krav til at opplysninger om personlig forhold kun kan deles dersom det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende for andre som omfattes av loven, jf. fjerde ledd i lovutkastet til § 36.

Bestemmelsen viderefører i det vesentlige flere av reglene i gjeldende forvaltningslov § 13 b, men innebærer en utvidelse av adgangen til å dele opplysninger underlagt taushetsplikt med andre.

I dag kan et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 utlevere taushetspliktige opplysninger til andre forvaltningsorganer dersom det er i avsenderorganets egen interesse (fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag). Typisk er at man må gi informasjon for å få informasjon.

Utvalget foreslår i utkast til § 36 nr. 2 bokstav c at taushetspliktige opplysninger skal kunne deles med andre forvaltningsorganer "så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet".

Begrunnelsen for denne utvidelsen er todelt, jf. kapittel 19.12.6. For det første begrunnes det med hensynet til å kunne organisere forvaltningen mer effektivt. Behovet for å kunne utveksle opplysninger er økt i takt med spesialisering og rendyrking av funksjoner i forvaltningen. Oppgaver som tidligere ble løst av ett forvaltningsorgan er nå ofte delt mellom to eller flere organer. Uten en relativt vid adgang til å utveksle taushetsbelagte opplysninger på tvers av organgrensene, vil reglene om taushetsplikt kunne vanskeliggjøre en hensiktsmessig organisering av forvaltningsapparatet, og de vil kunne utgjøre et hinder for ytterligere (hel)automatisering av saksbehandlingen på områder som ligger til rette for det. For parten kan det også være et gode å slippe å måtte sende inn samme opplysninger flere ganger. For

det andre begrunnes forslaget med at en vid adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger vil kunne bidra til at forvaltningen får et bedre avgjørelsesgrunnlag enn den ellers ville ha fått.

Utvalget diskuterer innvendinger mot en vid utleveringsadgang i kapittel 19.12.1 og 19.12.6. Bl.a. nevner utvalget at man risikerer at parter og andre kan bli mer tilbakeholdne med å gi fra seg sensitive opplysninger. Utvalget mener imidlertid at hensynet til konfidensialitet ivaretas ved taushetsplikt også hos mottakerorganet. Et annet hensyn som taler mot, er at der hvor lovgivningen setter strenge krav for et forvaltningsorgan til å kunne innhente taushetspliktige opplysninger, vil en vid utleveringsadgang til andre forvaltningsorganer kunne stride mot de hensyn som begrunner strenge krav til innhenting. Her mener utvalget at krav til forholdsmessighet vil ivareta behovet. Hensynet til et riktig avgjørelsesgrunnlag taler i noen tilfeller mot deling, det er ikke gitt at en opplysning som er innhentet ved en tidligere anledning, og kanskje i en helt annen sammenheng, fremdeles er dekkende. Dette mener utvalget vil avbøtes ved at utkastet § 43 fastsetter en plikt til å fremlegge visse opplysninger for parten og opplysningsplikten etter personvernforordningen artikkel 13 og 14 ved innhenting av opplysninger.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet vil bemerke at politiet står i en særstilling ved at man allerede i dag etter politiregisterloven § 30 har en adgang til å utlevere opplysninger som er innhentet til politimessige formål også i andre offentlige organers interesse (til forvaltningsformål). Internt i politiet er det en vid adgang til å dele opplysninger mellom politimessige formål og forvaltningsformål, jf. politiregisterforskriften § 9-5 og politiloven § 24.

For politiet vil utvalgets forslag først og fremst ha betydning for politiets adgang til å utlevere opplysninger innhentet til forvaltningsformål til andre offentlige organer og selv å få det til sin forvaltningsvirksomhet.

Det er også mulig at terskelen for andre organer til å utlevere i en anmeldelse til påtalemyndigheten blir noe lavere med forslaget, uten at vi kan se at dette er direkte berørt i utredningen. Dagens regelverk åpner i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for at forvaltningsorganer anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten. Det ligger i dag en begrensning i at dersom det ikke foreligger allmenne omsyn for forfølgning, må en ev. forfølgning ha naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver. Begrensningen vil nå eventuelt ligge i forholdsmessighetskravet i § 36 tredje ledd i utkastet. Det er også uklart for Politidirektoratet om forslaget vil gi andre forvaltningsorganer større adgang til å gi opplysninger til politiet til bruk for øvrige politimessige formål, slik som forebygging og politiets ordenstjeneste, for eksempel i forbindelse med lokalt, forebyggende samarbeid knyttet til barn og unge. I den forbindelse er det også verdt å merke seg at en opplysning innhentet til ett politimessig formål også kan behandles til andre politimessige formål, med mindre annet er bestemt i lov eller i medhold av lov, jf. politiregisterloven § 4.

Politidistriktene og særorganene stiller seg i hovedsak positive til forslaget om en utvidelse av adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer.

Øst politidistrikt mener at det i et forebyggingsperspektiv er hensiktsmessig å ha en vid utleveringsadgang i forvaltningsloven og at dette bør reguleres som gjort i politiregisterloven §§ 30 og 31.

Politiets utlendingsenhet slutter seg også til utvalgets forslag og begrunnelse for en utvidet delingsadgang.

Oslo politidistrikt stiller seg positiv til forslaget, og mener den foreslåtte bestemmelsen vil gi et godt utgangspunkt for tverretattlig samarbeid. Distriktet mener at begrensningen som ligger i at dagens utleveringsadgang er knyttet til avgiverorganets formål skaper usikkerhet som kan føre til at betydningsfull informasjon går tapt. Slik vi forstår, mener distriktet at det kan være at opplysninger som kunne ha vært utlevert ikke blir det, fordi man er usikker på hvor langt man kan si at eget formål rekker.

ØKOKRIM erfarer at det i en rekke sammenhenger er viktig at kontrollorganer har adgang til å dele opplysninger med andre kontrollorganer uhindret av taushetsplikten. ØKOKRIM antar at forslaget om deling av opplysninger med andre forvaltningsorganer innebærer en forbedring sammenlignet med dagens rettstilstand, og slutter seg til forslaget.

Kripos opplyser at de i arbeidet med å beskytte trusselutsatte har sett behov for at man kan utlevere opplysninger i andre organers interesse.

Politidirektoratet mener at utvalgets beskrivelse av mulige innvendinger mot en generell utleveringsadgang til andre organer i deres interesse bør suppleres. Utvalget nevner bl.a. at det kan være at opplysningene ikke (lenger) er dekkende, men mener at det kan repareres ved at den det gjelder etter forvaltningsloven og personopplysningsloven vil få en mulighet til å imøtegå opplysninger. Etter vår oppfatning er imidlertid ikke problemet bare hvorvidt opplysningene vil være dekkende, men også hvorvidt man ved utleveringsadgangen risikerer å ødelegge informasjon (kontaminere kilder). Som del av begrunnelsen for dagens regelverk uttales i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) pkt. 3.3.6:

"Det pekes [...] på at opplysninger som er innhentet for ett formål, ofte ikke er dekkende for problemstillinger i andre saker, og at det kan oppstå feilkilder ved at det i en enkeltstående sak brukes opplysninger som ikke er bevist eller erkjent av parten, eller det bygges på andres subjektive vurderinger eller gamle opplysninger".

Utlevering i andres interesse vil antakelig ofte genereres ved en anmodning fra det organet som mener at det trenger opplysningene (mottakerorganet). Problemstillingen her er at organet som henvender seg vil kunne påvirke hvordan det avgivende organet forstår de opplysningene det har. Det vil igjen kunne påvirke mottakerorganets egen forståelse av de opplysningene de selv har, slik at man ved f.eks. utlevering til en tredjepart ikke har i behold noen opplysninger som er upåvirket.¹⁰ Formålsskravet i dagens forvaltningslov har derfor en funksjon også knyttet til opplysningenes integritet.

Når det gjelder problemstillingen med opplysninger som ikke lenger er dekkende, hvor utvalgets argument er at parten etter forvaltningsloven og personopplysningsloven vil kunne imøtegå opplysninger, vil Politidirektoratet bemerke at det også er i forvaltningens interesse at de aktuelle opplysningene er dekkende. Det er ikke åpenbart at det er prinsipielt riktig å legge ansvaret på parten for at opplysninger utlevert uten samtykke er dekkende. Mange vil heller ikke ha ressurser til å ivareta sine interesser. Politidirektoratet mener derfor at problemet med at opplysningene innhentet for ett formål "ofte ikke er dekkende for problemstillinger i andre saker" vil være mer fremtredende enn det utvalget legger til grunn.

¹⁰ Slike konstellasjoner vil i noen grad kunne motvirkes ved at journalføringsplikt og notoritetskrav etterleves, men ikke alltid. Dessuten kan det ikke uten videre legges til grunn at offentlige organer gjør det, jf. f.eks. Sivilombudsmannens sak 2017/1735.

Taushetsplikten er ikke bare til for rettighetssubjektet (den som de taushetspliktige opplysningene gjelder), men også for pliktsubjektet (den som har taushetsplikt). Norsk forvaltning er i stor grad tillitsbasert. Taushetsplikten er et pant for at man vil kunne få den informasjonen og tilliten man trenger for å kunne løse sitt oppdrag best mulig. Utvalget mener at det at mottakerorganet har taushetsplikt vil kunne motvirke at parten blir tilbakeholden med å gi opplysninger. Politidirektoratet antar at det selv for avgiverorganet ikke alltid vil være overskuelig hvilke opplysninger som vil kunne være aktuelle å utlevere til hvilke organer i deres interesse. Politidirektoratet mener at det ikke er åpenbart at en part som skal gi opplysninger til et forvaltningsorgan har grunn til å legge vekt på at et eventuelt mottakerorgan vil ha taushetsplikt. Hvis man ikke vet til hvilket formål opplysningene vil kunne bli brukt, er det liten grunn til å slå seg til tåls med at den som skal behandle dem har taushetsplikt. Man kan tenke seg at dette spiller mindre rolle der parten selv har stor interesse i å gi opplysningene eller hvor brudd på opplysningsplikt er sanksjonert, men også i slike tilfeller vil mulig utlevering til andre formål kunne påvirke informasjonstilfanget. Det følger av dette at vi mener at hensynet til at parten kan ha ønske om eller behov for å slippe å måtte oppgi samme opplysninger til flere organer ikke bør begrunne en generell adgang til å utlevere i andres interesse. Hvor forvaltningen identifiserer områder der det regelmessige oppstår slike behov for parten, bør det legges til rette for tekniske løsninger for å gi samtykke.

Når politiet som nevnt over etter politiregisterloven har en generell adgang til å utlevere opplysninger innhentet til politimessige formål i andre organers interesse, er det i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) forutsatt i kapittel 11.10.6 at politiet står i en særstilling når det gjelder å kunne gi andre offentlige organer opplysninger som har betydning for at de kan drive sin virksomhet på en forsvarlig måte. Politiet har etter politiinstruksen § 13-3 andre ledd andre punktum også en generell varslingsplikt til "kontrollmyndighet" (typisk ulike tilsynsmyndigheter) om mangler og lovstridige forhold man i tjenesten kommer til kunnskap om. Valget om å regulere politiets utleveringsadgang i andres interesse generelt i politiregisterloven framfor i den enkelte særlov er bl.a. begrunnet med behovet for en enhetlig regulering av de særegne og kompliserte spørsmål som utlevering av politiets og påtalemyndighetens opplysninger reiser. Politiets generelle adgang til å utlevere i andres interesse har derfor liten overføringsverdi for vurderingen som må gjøres for øvrige, spesialiserte forvaltningsorganer. Behov for klare forutsetninger om håndteringen av opplysningene kan tilsi at utleveringsadgangen for det enkelte forvaltningsorgan nettopp reguleres i dennes særlov.

Politidirektoratet ser at det er lett å anta at en generell adgang til å utlevere taushetspliktige opplysninger i andre organers interesse generelt vil bidra til mer effektivitet og kunne sette forvaltningen i stand til å treffe riktigere avgjørelser. Samtidig vil en slik adgang også kunne virke motsatt, og vi mener som påpekt over at mothensynene er flere og veier tyngre enn det utvalget synes å ha lagt til grunn. Politidirektoratet mener at man i avveiningen derfor bør si noe mer konkret om det praktiske behovet.

Noe slikt behov er ikke konkretisert i innspillene Politidirektoratet har mottatt fra politidistriktene. Kripos har sett et behov for å få utlevert opplysninger fra andre organer i tilknytning til arbeidet med trusselutsatte som har fiktiv identitet, men har opplyst at dette kan ivaretas ved en utvidelse av politiloven § 14 d til også å omfatte tilfeller der man allerede har etablert en fiktiv identitet. For egen del vil Politidirektoratet fremheve at man i a-krimsarbeidet for så vidt ønsker en enda videre delingsadgang enn det utvalgets forslag legger opp til, slik at alle samarbeidsparter får tilgang til det samme. Politidirektoratet er kjent med at utvalget i brev av 19. januar 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet fikk en tilleggsbestilling om å vurdere forvaltningslovens regler om taushetsplikt opp mot etatenes behov for informasjon fra andre myndigheter for å bekjempe slik kriminalitet. Vi kan ikke se at

dette er nevnt i NOU 2019: 5, verken i mandatgjengivelse eller i drøftingene i kapittel 19 om taushetsplikt. Politidirektoratet vil kunne konkretisere det praktiske behovet for informasjonsdeling nærmere når problemstillingen ev. tas opp i en egen sak, men legger til grunn at behovet for informasjonsdeling og tilgang til taushetspliktige opplysninger i a-krimssamarbeidet bør ivaretas ved en særskilt regulering.

Politidirektoratet kan på denne bakgrunn ikke se at fordelene ved en generell adgang i forvaltningsloven til utlevering av taushetspliktige opplysninger i andre organers interesse oppveier ulempene. Regulering i særlov, hvor man også tar stilling til formål og omfang, gir vesentlig bedre forutberegnelighet og klarere rammer for forvaltningens vurdering.

Særlig om utlevering av dokumenter til andre lands myndigheter

I utlendingsforvaltningen er det behov for samarbeid med andre lands myndigheter. I henhold til UDIs rundskriv RS 2010-149 har utlendingsforvaltningen, der det er nødvendig for å kunne behandle en sak, adgang til å utlevere opplysninger til utenlandske myndigheter, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2. Oslo politidistrikt bemerker at det ut fra lovutkastet til § 36 ikke er åpenbart hvilket hjemmelsgrunnlag som nå vil regulere denne informasjonsutvekslingen. Distriktet mener det er behov for et klart hjemmelsgrunnlag for slik informasjonsflyt, og særlig på bakgrunn av skjerpede regler for personvern etter implementeringen av personvernforordningen i norsk rett. Politidirektoratet er enig i dette og slutter seg til distriktets innspill.

Kapittel 6 – Innholdsmessige rammer for enkeltvedtak

§§ 40 og 41 Utøving av forvaltningsskjønn og adgang til å sette vilkår

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i §§ 40 og 41 å lovfeste både den såkalte myndighetsmisbrukslæren og vilkårslæren. Lovfestingen er ikke ment å innebære noen realitetsendringer, men vil etter utvalgets syn bidra til en klargjøring av rettstilstanden for brukerne av loven.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter forslaget om lovfesting av myndighetsmisbrukslæren og vilkårslæren og er enig i utvalgets begrunnelse om at pedagogiske hensyn og rettssikkerhetshensyn tilsier en lovfesting.

Kapittel 7 – Saksforberedelse og avgjørelse i saker om vedtak

§ 42. Varsel om sak

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i § 42 regler om forvaltningsorganets plikt til å varsle parten før vedtak treffes. Regelen viderefører i hovedsak det som følger av § 16 i gjeldende forvaltningslov, med mindre endringer. I bestemmelsens tredje ledd foreslår utvalget å pålegge forvaltningsorganet å sende nytt varsel til parter i to situasjoner; når saken "vesentlig har endret karakter" eller hvis saken er "gjenopptatt etter å ha ligget i bero i lang tid". Det fremgår av de særskilte merknadene til bestemmelsen at "ligget i bero" innebærer at forvaltningsorganet over en lengre periode ikke har arbeidet med saken. Nøyaktig hvor lang periode som kreves, må vurderes konkret. Et viktig moment i vurderingen vil være om det har gått så lang tid at parten har hatt rimelig grunn til å tro at saken er henlagt eller avsluttet på annen måte. I bestemmelsens fjerde ledd åpnes det for at forhåndsvarsel kan unnlates dersom det vil

medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres, dersom forhåndsvarsel ikke er praktisk mulig, eller dersom forhåndsvarsel er åpenbart unødvendig.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter forslaget om at det kun er parten som skal forhåndsvarsles. Når det gjelder forslaget i bestemmelsens tredje ledd om å forhåndsvarsele på nytt, vil direktoratet bemerke at det ikke er uvanlig at enkeltsaker eller nærmere angitte saksporteføljer formelt stilles i bero i medhold av utlendingsloven og statsborgerloven med tilhørende forskrifter, instruksjer og rundskriv. Bestemmelsen i lovutkastets § 42 tredje ledd synes å rette seg mot saker som har ligget i bero ved at forvaltningsorganet ikke har arbeidet med saken, ikke pga. en formell beslutning om å stille saker i bero.

Oslo politidistrikt mener at det bør forhåndsvarsles på nytt der saken har endret karakter rettslig eller faktisk. Politidirektoratet antar at det forutsetningsvis er tale om varsel uten at det har blitt en ny sak. Distriktet påpeker at det kan være vanskelig å oppstille en konkret tidsbegrensning for når et nytt forhåndsvarsel er nødvendig, da tidsbruken vil være ulik i ulike saker. Det vil også være individuelt fra sak til sak hvorvidt det innkommer nye saksopplysninger eller andre forhold som kan påvirke vurdering eller utfall i saken. Videre bemerker distriktet at fjerde ledd om unntak fra forhåndsvarsel kan være praktisk i politiets forvaltningssaker. Oslo politidistrikt viser for eksempel til at politiet i hundesaker ofte henter hunden samtidig som forhåndsvarselet om avlivning forkynnes, for å unngå av eier gjemmer hunden før vedtak er klart. Politidirektoratet er enig i dette.

For øvrig vil direktoratet bemerke at det for saker etter utlendingsloven finnes regler om forhåndsvarsling i utlendingsloven § 81 jf. utlendingsforskriften § 14-5 andre ledd. Vi antar at det er hensiktsmessig at eventuelle forutsetninger om forholdet til tilsvarende bestemmelser i særlovgivningen framgår av proposisjonen.

§ 44. Utredningsplikt og medvirkning fra parten.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en delvis videreføring av utredningsplikten som gjelder i dag. Første ledd angir at forvaltningsorganet skal sørge for at saken er "forsvarlig utredet" før det treffes vedtak. Kravet til "forsvarlig utredning" er ikke ment å utvide eller innsnevre dagens utredningsplikt, men gi et mer dekkende uttrykk for pliktens innhold. Nytt er kravet til at forvaltningsorganet "i det omfang saken tilsier" må klargjøre hvilke tredjepartsinteresser som berøres i saken, samt klarlegge alternative løsninger, noe som et stykke på vei er en lovfesting av krav som blant annet følger av utredningsinstruksen.

Annet ledd er nytt og pålegger parten en medvirkningsplikt i saker som parten selv innleder hos forvaltningsorganet. Tredje ledd henviser til at særskilte regler om konsekvensutredninger kan følge av annen lov eller forskrift og er tatt med av pedagogiske grunner.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er enig i utvalgets begrunnelse for å lovfeste at også allmenne og private interesser omfattes av utredningsplikten. Som påpekt av Oslo politidistrikt vil dette tydeliggjøre at utredningsplikten ikke kun omfatter partenes eller det offentliges interesser.

Når det gjelder den foreslåtte ordlyden i bestemmelsen første ledd, er Oslo politidistrikt positive til at utredningsplikten rekkevidde klargjøres ved at forvaltningen skal få klarlagt allmenne og private interesser som berøres og alternative løsninger i "det omfang saken

tilsier". Hvor grundig utredningen må være vil som regel bero på sakens karakter og de materielle reglene som saken bygger på. Oslo politidistrikt antar at forslaget ikke vil medføre en utvidelse av utredningsplikten for politiet.

Oslo politidistrikt er videre positive til forslaget om medvirkningsplikt og viser til at det i dag foreligger en medvirkningsplikt etter utlendingsloven § 83 som bidrar til sakens opplysning. Distriktets erfaring med denne bestemmelsen er at utledningens medvirkningsplikt etter utlendingsloven § 83 er ressurs sparende for politiet. Distriktet stiller seg også positive til at forvaltningen bør kunne oppfylle utredningsplikten gjennom partens medvirkning, da denne løsningen også er i tråd med gjeldende rett. Ved for eksempel søknad om permanent oppholdstillatelse kan søknaden blir avslått dersom nødvendige opplysninger eller dokumentasjon mangler. Dette kan eksempelvis forekomme om utlendingen ikke møter til avtalt forvaltningsintervju for å opplyse sin sak.

Når det gjelder rekkevidden av medvirkningsplikten, har Oslo politidistrikt påpekt at den foreslåtte ordlyden ikke kan forstås slik at det innebærer krav for parten til å legge frem opplysninger som er til ugunst. Ordlyden angir kun at parten skal legge frem opplysninger "som kan få betydning" for saken. Det fremgår heller ikke av merknadene til bestemmelsen at dette innebærer krav til å legge frem opplysninger som taler mot at parten får medhold. Utvalgets drøftelser i punkt 21.6 kan imidlertid forstås slik at utvalget har ment at partens medvirkningsplikt også skal omfatte opplysninger som taler mot at parten får medhold. Dersom partens medvirkningsplikt også skal innebære plikt til å legge frem opplysninger til ugunst for en selv, mener Politidirektoratet i likhet med Oslo politidistrikt at dette må fremgå av lovens ordlyd.

§ 45. Partenes rett til innsyn i saken.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen avløser gjeldende §§ 18-18 d og utvalget foreslår at partens innsynsrett skal reguleres etter offentlighetslovens bestemmelser. Forslaget må ses i sammenheng med utkastets § 95 som gjelder endringer i andre lover, herunder offentlighetsloven

I utkastets § 95 foreslås det at lovens tittel skal endres fra "offentleglova" til "innsynslova". Videre foreslås det ny § 8 første ledd annet punktum, hvor det angis at forvaltningsorganet ikke skal kunne kreve betaling fra en part i en forvaltningssak som krever innsyn i dokumenter i saken sin. Det foreslås et nytt § 11 tredje punktum hvor organet også skal kunne vektlegge hvor sterk interesse parten har i å få innsyn i merinnsynsvurderingen, når parten i en forvaltningssak krever innsyn i sakens opplysninger. Det foreslås videre en ny § 13 a som gjelder partens rett til innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og en ny § 15 a som gir parten rett til innsyn i faktiske opplysninger i interne dokumenter etter lovens §§ 14 og 15 dersom de ikke finnes tilgjengelig på annet vis eller opplysningene ikke har noe å si for avgjørelsen.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er ikke uten videre enig i at en samling av innsynsreglene i offentlighetsloven vil gi en forenkling av og bedre sammenheng av regelverket slik utvalgets argumenterer for i punkt 22.4.5.3. I tillegg til reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven, finnes det i dag også særskilte innsynregler i for eksempel politiregisterloven og personopplysningsloven. Innsynsretten er i slike saker knyttet til den registrerte, som gjerne også vil være part i saken. En flytting av reglene om partsinnsyn fra forvaltningsloven til offentlighetsloven vil derfor ikke

nødvendigvis gi noen bedre oversikt over hvilke innsynsregler som gjelder i den konkrete sak, da det uansett vil finnes særskilte innsynsregler i særlovgivningen.

Videre er det også andre hensyn som begrunner reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven sammenlignet med reglene som begrunner innsyn etter offentlighetsloven. Mens reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven bygger på hensynet til partens mulighet til å ivareta sine interesser overfor forvaltningen, er formålet med offentlighetslovens innsynsregler å legge til rette for åpenhet og sikre demokratisk deltakelse i samfunnet. Som påpekt av Politiets utlendingsenhet, er også det prinsipielle utgangspunktet for innsynsretten til parten og innsynsretten til allmennheten ulikt selv om innsynsreglene i de to lovene er begrunnet i mange av de samme hensynene. En part har som utgangspunkt rett til innsyn uavhengig av taushetsplikt, mens allmennheten ikke har det. Politiets utlendingsenhet mener videre at selv om flere av unntakene i forvaltningsloven og offentlighetsloven harmonerer, er ikke dette i seg selv et argument for å behandle innsynsreglene i en felles lov. Politidirektoratet er enig i dette.

Direktoratet mener at forslaget om å flytte reglene om partsinnsyn fra forvaltningslov til offentlighetsloven (innsynsloven) vil kunne medføre at det blir vanskeligere for parten å få oversikt over hvilke innsynsregler som kommer til anvendelse i forvaltningssaken, og støtter ikke forslaget. De underliggende enhetene er med unntak av Øst politidistrikt enige i dette synspunktet. Etter Kripas' oppfatning er det fare for at man med å flytte partsinnsynsreglene løser et problem (manglende sammenheng i innsynsbestemmelsene), med å erstatte det med et annet problem (manglende sammenheng i bestemmelsene og partens rettigheter). Etter Oslo politidistrikts oppfatning vil det være enklere for brukerne dersom sentrale partsrettigheter i forvaltningsprosessen er samlet i én lov. Distriktet mener en slik løsning vil gi best oversikt, tilgjengelighet og forutsigbarhet og at det vil være uheldig å spre sentrale partsrettigheter som gjelder i forvaltningssaken ut over flere lover. Politidirektoratet er enig i dette.

§ 46. Særlige regler om mindreåriges rettigheter.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny, men er en samling og videreføring av reglene om mindreåriges rettigheter som i dag er spredt i forvaltningsloven.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er positiv til at reglene om mindreåriges rettigheter samles i én bestemmelse i ny forvaltningslov. Dette vil gjøre det enklere å få oversikt over særskilte regler som gjelder for mindreårige. Som påpekt av Oslo politidistrikt er det imidlertid viktig med gode rutiner for hvordan et varsel skal videreformidles til mindreårige, og varselet må tilpasses den enkelte mindreårige og avpasses den konkrete situasjonen. Distriktet foreslår i sitt høringsinnspill at varsel til mindreårige, herunder prosesser og rutiner, nedtegnes enten i forvaltningsloven eller forvaltningslovforskriften for å sikre barnefaglige vurderinger og ensartet praksis hos forvaltningen. Direktoratet er enig i dette, og anmoder departementet om å vurdere behovet for nærmere regulering av varsel til mindreårige.

§ 48. Krav til begrunnelse.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men med noen endringer. Første ledd viderefører kravet om at enkeltvedtak skal begrunnes. Begrunnelsesplikten gjelder for alle enkeltvedtak, også der parten forventes å være fornøyd med vedtaket, men i slike tilfeller stilles det mindre strenge krav til begrunnelsens innhold. Dette medfører en endring fra

gjeldende rett, som bestemmer at det i enkelte saker ikke er nødvendig å gi samtidig begrunnelse.

Bestemmelsenes andre ledd angir hva begrunnelsen skal inneholde og må forstås i lys av første ledd. Bestemmelsen tredje ledd gjør unntak fra begrunnelsesplikten ved at opplysninger som kan unntas fra partsinnsyn etter innsynslova § 13 a ikke trenger inngå i begrunnelsen. Dersom begrunnelsen ikke redegjør for opplysninger eller vurderinger som har hatt betydning for vedtaket, må dette i stedet fremgå av et skriftlig internt notat. Bestemmelsens fjerde ledd gir hjemmel til å fastsette forskrift om unntak fra plikten til å gi begrunnelse eller om adgang til å gi etterfølgende begrunnelse.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter forslaget om å lovfeste et relativt begrunnelseskrav, men er skeptisk til forslaget om begrunnelsesplikt også i de tilfellene partens forventes å være fornøyd med vedtaket. Selv om begrunnelsesplikten relativitet gir mulighet til å tilpasse begrunnelsesinnhold ut fra hvilken betydning vedtaket får for parten eller tredjepersoner (evt. konsekvenser for generelle samfunnsforhold og allmenne interesser), vil forslaget potensielt kunne medføre en betydelig endring i politiets saksbehandling i form av økt ressursbruk. Til illustrasjon viser Oslo politidistrikt i sitt høringsinnspill til at:

"[D]et årlig på landsbasis [innvilges] rundt 70 000 våpensøknader mens det gis rundt 1000 avslag. I dag er det kun avslagene som gis en skriftlig begrunnelse. Hvorvidt innvilgelse vil være skriftlig og dermed utløse kravet om samtidig begrunnelse vil avhenge av hvilken løsning for behandling av våpensøknader som velges i fremtiden. Dersom innvilgelse i større eller mindre grad vil skje automatisk vil man videre være avhengig av at systemet kan generere en slik begrunnelse automatisk."

Etter gjeldende rett kan forvaltningsorganet i andre saker enn klagesaker la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, jf. forvaltningsloven § 24 andre ledd. Som påpekt av Oslo politidistrikt har politiet i dag ulik praksis hva gjelder begrunnelse ved innvilgelse av søknader og at dette avhenger av sakstypen. For eksempel begrunnes som oftest ikke vedtak som har form av innvilgelse av en søknad hvor det ikke settes særlige vilkår eller begrensninger ved innvilgelsen, som ved søknad om våpentillatelse eller førerkort. For andre sakstyper, som for eksempel på utlendingsfeltet, gis det imidlertid alltid begrunnelse også ved innvilgelse av søknad. Begrunnelse er viktig i slike saker for at parten skal forstå hvilke bestemmelser i utlendingsloven vedkommende har fått innvilget oppholdstillatelse etter og for å bli kjent med de rettighetene og pliktene som følger av vedtaket. Politidirektoratet antar i likhet med Oslo politidistrikt at det ved innvilgelser av søknader om for eksempel førerkort og våpentillatelse (i fremtiden) vil være tilstrekkelig med standardiserte formuleringer som vil kunne genereres automatisk ved helt eller delvis automatisert saksbehandling for å oppfylle begrunnelsesplikten. Det er imidlertid ikke gitt at politiets saksbehandlingssystemer vil kunne generere slike automatiserte begrunnelser ved innvilgelser.

Politidirektoratet mener at dagens bestemmelse hvor forvaltningsorganet i andre saker enn klagesaker kan la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, bør videreføres i ny forvaltningslov. Plikt til å begrunne positive vedtak vil potensielt kunne medføre betydelig merarbeid for politiet og kreve store ressurser for å gjennomføre. Etter Politidirektoratets syn

er det også behov for at det klargjøres nærmere i proposisjonen hvor langt begrunnelsesplikten rekker.

§ 49. Underretning.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en delvis videreføring av gjeldende rett, men innebærer en viss utvidelse av underrettningsplikten i bestemmelsen andre og tredje ledd ved at forvaltningsorganet også bør underrette personer som under saksforberedelsen har bedt om underrettelse, samt pålegger forvaltningsorganet underrettningsplikt for parten og andre personer som har bedt om å bli underrettet også der en sak avsluttes uten at det treffes vedtak. Underretning skal skje "straks", noe som innebærer at det er forvaltningsorganet selv som skal stå for underretningen. Dette betyr at forvaltningsorganet ikke kan delegere til andre å underrette. Bestemmelsens fjerde ledd gjør unntak fra underrettningsplikten der det er "åpenbart unødvendig" og vedtaket eller avgjørelsen ikke medfører skade eller ulempe for parten.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet finner det i utgangspunktet naturlig at det er vedtaksorganet som skal underrette om vedtaket, men mener det er hensiktsmessig at forvaltningsloven åpner for at underretning i særlige tilfeller kan overlates til andre organer, slik som etter dagens regelverk.

Reglene om underretning av vedtak er for eksempel særlig sentrale på utlendingsfeltet og må ses i sammenheng med reglene om iverksetting av vedtak og bruk av tvangsmidler for å sikre effektivisering av vedtak. Som fremhevet av Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet, har politiet i stor utstrekning fått ansvar for å underrette om vedtak etter utlendingsloven. Praksis varierer etter sakstype og om utlendingen har advokat.¹¹

Politiets utlendingsenhet og Oslo politidistrikt bemerker at det i visse utlendingssaker, særlig utvisningssaker, er behov for at underretning utføres av politiet. I disse sakene har politiet ofte kontroll på utlendingen gjennom en pågrep og innsettelse i politiarrest, eller på annen måte direkte kontakt med parten. Hensynet til en effektiv utsendelse og at utlendingen ikke unndrar seg utsendelsen tilsier at underretning overlates til politiet. Vedtaksorganet i en utvisningssak har ikke opplysninger om straffesak, soningsforhold mv. som er nødvendige i tilknytning til effektivisering og uttransportering. Det er derfor politiet i disse sakene er tillagt oppgaven med å sette en utreisefrist. Andre årsaker til at politiet, og ikke vedtaksorganet i en del saker etter utlendingsloven ikke setter utreisefrist, er problemstillinger knyttet til f.eks. vold i nære relasjoner, tvangsekteskap eller såkalt æresrelatert vold. I utvisningssakene foreligger det også en ekstra dimensjon idet det gjelder et skjerpet krav til notoriteten ved underretningen. Dette henger sammen med at utlendingen ilegges et innreiseforbud og at et brudd på dette forbudet er sanksjonert med straff.

Ettersom politiet i dag står for underretning av en rekke vedtak i utlendingsforvaltningen, mener Politidirektoratet i likhet med PU og Oslo politidistrikt at det i lovutkastets § 49 bør gjøres unntak fra hovedregelen som foreslås for å ivareta og sikre politiets håndtering av

¹¹ I asylsaker underretter UDI eller UNE utlendingen om negative vedtak. Underretningen skjer via utlendingens advokat, se UDI RS 2018-002 *Retningslinjer for advokater som deltar i Utlendingsdirektoratets advokatordning i søknader om beskyttelse samt generelt om advokatordningen*. Om utlendingen ikke ønsker advokat, er oppgaven delegert til PU, se UDI RS 2010-158 *Saksgang i asylsaker*. Positive vedtak i asylsaker blir sendt til politidistriktene som skal underrette parten, jf. punkt 6.3 i UDI RS 2018-002. Også i tilbakekallsaker er det politiet som underretter, se UDI RS 2017-001 *Politiets oppgaver i tilbakekallssaker*. I saker om bort- og utvisning er det primært politiet som skal underrette om vedtaket, se UDI RS 2016-009 *Politiets oppgaver ved underretning og iverksetting av vedtak om bortvisning og utvisning*. Politiets utlendingsenhets høringsinnspill side 14.

denne sakstypen. Politidirektoratet foreslår derfor at det i § 49 åpnes for at underretning i særlige tilfeller kan overlates til et annet organ. Alternativt bør det, som Politiets utlendingsenhet skisserer, vurderes om underretning av vedtak på utlendingsfeltet skal reguleres særskilt i utlendingsloven.

Et annet spørsmål som bør avklares i proposisjonen, er hvor langt underretningsplikten går. Øst politidistrikt bemerker i sitt høringsinnspill at distriktet i mange tilfeller opplever å sende enkeltvedtak gjentatte ganger til ulike adresser, samt benytter stevnevitne for forkynning av vedtaket. Til tross for gjentatte forsøk, blir ikke alltid parten underrettet. Tilsvarende problemstilling gjør seg også gjeldende på utlendingsfeltet, hvor det kan være utfordrende å få underrettet om vedtaket når utlendingen har forsvunnet eller befinner seg i utlandet. Utvalgets forslag synes ikke å ta høyde for slike situasjoner. Direktoratet foreslår derfor at det i § 49 åpnes for en adgang til å unnta fra kravet om underretning i de tilfeller der det ikke er praktisk mulig.

Politiets utlendingsenhet bemerker også at det på utlendingsfeltet foreligger en del særegne forhold som kan tilsa at spørsmålet om tidspunktet for underretningen bør reguleres særskilt i utlendingsloven. Politiets utlendingsenhet viser i den forbindelse til brev av 3. juli 2019 til Politidirektoratet knyttet til Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-13/2015 *Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90* og UDIs rundskriv 2015-013 *Asylsøknader på Storskog*. Blant annet taler hensynet til en effektiv retur og samarbeidet med andre lands myndigheter for at det bør være adgang til en utsatt og kontrollert underretning. Dette bør ikke gjelde rutinemessig, men i visse saker hvor det foreligger fare for at utlendingen ikke vil etterleve vedtaket. Politiets utlendingsenhet presiserer at dette spesielt vil gjelde ved underretning av endelige vedtak hvor parten ikke har ytterligere klagemuligheter, og gjennom vedtaket får en plikt til å forlate Norge. Et annet spørsmål er i hvor stor grad utlendingsmyndighetene plikter å drive oppsøkende virksomhet for å overholde underretningsplikten når utlendinger enten forsvinner eller flytter uten å oppgi noen ny adresse i tråd med utlendingsloven § 19 annet ledd.

§ 52. Vilkår for å ta ut søksmål for domstolene

Utvalgets forslag

Bestemmelsen oppstiller vilkår for å reise sak for domstolene om vedtaket og svarer i det vesentligste til § 27 b i gjeldende forvaltningslov.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet mener i likhet med Oslo politidistrikt at bestemmelsen bør inntas i lovens kapittel 8 som omhandler klage, og slik at kapitteloverskriften til kapittel 8 bør endres til "Klage og søksmål".

Kapittel 8 – Klage

§ 53. Klagerett.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen første ledd omhandler hvilke avgjørelser som kan påklages og hvem som har klagerett. Første ledd bokstav b gir klagerett til "andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket" og avløser kriteriet "rettslig klageinteresse" i forvaltningsloven § 28. Kriteriet et utformet etter mønster fra tvisteloven § 1-3, men de som berøres av vedtaket må berøres i vesentlig grad for å ha klagerett. Dette skal likevel ikke tolkes for strengt.

Politidirektoratets merknader

Oslo politidistrikt er positive til at hovedregelen om at enkeltvedtak kan påklages videreføres i ny forvaltningslov. Distriktet mener imidlertid det bør presiseres nærmere hva som ligger i vurderingstemaet "vesentlig grad berøres", og stiller spørsmål ved om forslaget innebærer en utvidelse av personkretsen som har klagerett. Distriktet viser særlig til at personkretsen som "i vesentlig grad berøres" i saker på utlendingsfeltet, kan innebære at for eksempel også referansepersonen og eventuelle barn i til en søker, vil kunne få klagerett i søkerens sak. Politidirektoratet er enig i at det bør presiseres nærmere hva som ligger i "vesentlig grad berøres". Etter direktoratets syn bør det også presiseres i proposisjonen hvor løs eller fast en organisasjon kan være for at organisasjonen skal kunne ha klagerett.

§ 56. Overholding av klagefristen.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen angir når klagen må fremsettes for at den skal være fremsatt i tide og viderefører § 30 første og annet punktum i gjeldende forvaltningslov med mindre endringer.

Politidirektoratets merknader

Øst politidistrikt opplyser at de stadig opplever at særlig advokater sender fristavbrytende klager og at det kan gå flere måneder før utfyllende klage fremsettes. Distriktet erfarer å bruke mye tid på å følge opp slike saker, da det må sendes ut brev med nye frister, og mener det kunne vært hensiktsmessig om det av bestemmelsen fremgikk visse begrensinger for fristavbrytende klager. Politidirektoratet er enig i at det dette spørsmålet bør berøres i proposisjonen.

§ 58. Innsending, form og innhold av klagen

Utvalgets forslag

Bestemmelsen svarer til § 32 i gjeldende forvaltningslov og gir regler om hvordan en klage skal fremsettes. Det følger av forslaget til § 58 første ledd bokstav b at klagen enten skal være undertegnet eller signert på en måte som er fastsatt i henhold til lov 15. juni 2018 nr. 44 om elektroniske tillitstjenester.

Politidirektoratets merknader

Øst politidistrikt bemerker i sitt høringsinnspill at mange av politiets klager på forvaltningsvedtak sendes per e-post fra klageren. Politiet har godtatt og behandlet e-postene som klager. Klagere sender sjelden klager per post med signatur. Distriktet viser til at de i klagebehandlingen sender vedtaket til klagerens folkeregistrerte adresse, slik at dersom klagen er fiktiv, vil ikke vedtaket formidles til en utenforstående. I merknadene til bestemmelsen uttaler utvalget at klage med ordinær e-post ikke vil oppfylle kravet til undertegnelse, men at forvaltningsorganet da i kraft av veiledningsplikten bør "søke å få bekreftet klagerens identitet".¹² Dersom bestemmelsen blir stående i nåværende form, mener distriktet at det er hensiktsmessig med en nærmere avklaring av hvordan forvaltningsorganet skal "søke å få bekreftet klagerens identitet". Politidirektoratet er enig i at det bør avklares nærmere hva som ligger i at forvaltningsorganet skal "søke å få bekreftet klagerens identitet." Direktoratet mener uansett at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven bør være teknologinøytrale og generelt utformet.

Politidirektoratet har også merket seg at det i første ledd bokstav a fremgår at klagen skal "fremsettes for underinstansen". Politidirektoratet mener at denne formuleringen vil kunne

¹² Jf. utvalgets merknader til bestemmelsen på side 612 i NOU 2019:5.

skape uklarheter knyttet til hvem som skal motta klagen. Det vil ikke nødvendigvis alltid være klart for den som påklager et vedtak hvilket organ som skal regnes som "underinstansen" da det vil kunne bero på hvilket organ som har truffet vedtaket og dette ikke være likt i alle sakstyper. Etter direktoratets syn bør ordlyden endres slik at det fremkommer at klagen skal fremsettes for det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Tilsvarende formulering er benyttet i lovutkastets § 56 første ledd, og direktoratet mener at denne formuleringen gir bedre uttrykk for hvem som skal motta og behandle klagen i førsteinstans.

§ x. Sakskostnader etter klage.

Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslår at forvaltningsloven ikke skal gi rett til dekning av sakskostnader. Flertallet viser til at forvaltningen har veiledningsplikt og selvstendig utredningsplikt. Flertallet legger til grunn at regelen om sakskostnader i gjeldende forvaltningslov trolig bidrar til å øke kostnadsnivået i forvaltningssaker, bl.a. ved at fagkyndig hjelp blir engasjert oftere enn hvis parten må dekke kostnadene selv, samt at behandling av sakskostnadskrav beslaglegger tid og ressurser i forvaltningen som heller kan utnyttes til å ivareta forvaltningsorganets primære oppgaver. Utvalgets flertall antar at det vil være mer målrettet å styrke fri rettshjelpsordninger i velferdssaker for å sikre at parter med svak økonomi faktisk oppnår rettighetene sine på grunnleggende områder, enn å yte sakskostnader til en ressurssterk part som har nådd frem med en klage. Flertallet antar at det ikke vil bli nevneverdig antall saker om sakskostnader for domstolene.

Utvalgets mindretall foreslår at forvaltningsloven skal gi regler om at en part på visse vilkår, skal kunne få dekket sakskostnader til gunst på grunn av feil ved vedtaket. Mindretallet viser til at der forvaltningsorganet kan bebreides for feilen, er det et naturlig utgangspunkt at parten får erstattet utgifter. Mindretallets forslag bygger på forvaltningsloven § 36, men med flere endringer. Forslaget innebærer at det inntas et vilkår om at det kun er vedtak som er "endret til gunst" "på grunn av feil" ved vedtaket, som klageren kan kreve sakskostnader for. Dette er en innstramming sammenlignet med hva som følger av gjeldende regler, hvor det ikke er et vilkår om at endringen må skje på grunn av feil ved vedtaket. En endring pga. en annen vurdering av hensiktsmessighet i forvaltningsskjønnet vil da ikke lenger omfattes. Det er også foreslått flere andre justeringer, bl.a. videreføres ikke kravet om at kostandene skal være "vesentlige". Mindretallet fremhever at de foreslåtte endringene vil gi en regel om dekning av sakskostnader som er klarere avgrenset enn dagens regel, samt at regelen vil bli enklere å praktisere for forvaltningen. Videre framheves at en sakskostnadsregel vil øke tilliten til at folk får en rettferdig behandling av offentlig forvaltning, gjøre det lettere for den enkelte å få rettet opp i ugyldige og rettslig tvilsomme forvaltningsvedtak, samt være en viktig rettssikkerhetsgaranti. Mindretallet er delt når det gjelder enkelte detaljer i forslaget.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter mindretallets forslag om at parten på visse vilkår skal kunne få dekket sakskostnader til gunst på grunn av feil ved vedtaket. Politidirektoratet er enig i mindretallets prinsipielle betraktninger. Det naturlige utgangspunkt er at det offentlige bør erstatte nødvendige utgifter til å rette opp feil som forvaltningen er å bebreide. Det er også i offentlige organers egen og en mer overordnet samfunnsmessig interesse at forvaltningsvedtak er riktige. Hvor feilen ellers ikke skyldes forhold ved parten selv, vil forvaltningsorganet derfor prinsipielt være nærmere til å bære kostnadene. I en del saker avlaster også partens advokat forvaltningen. Politidistriktene og Politidirektoratet behandler i dag mange erstatningssaker etter skadeserstatningsloven § 2-1 i tilknytning til feil i vedtak fra politiet. Politidirektoratet ser det som sannsynlig at mange av de sakene som i dag går etter forvaltningsloven § 36 i stedet

vil blir fremmet som krav etter skadeserstatningsloven § 2-1. Omgjøring av vedtak skyldes ofte feil som kan tilskrives politiet, herunder feil lovanvendelse og feil i faktum, hvor det vil lett vil kunne være erstatningsbetingende uaktsomhet og vel så arbeidskrevende å behandle saken. Politidirektoratet mener at man ved å ta ut bestemmelser om sakskostnader risikerer at man bare forskyver dette til vurderinger etter skadeserstatningsloven og mer ressursbruk.

Øst politidistrikt er i det vesentlige enige med utvalgets mindretall om at det skal videreføres en regel om dekning av sakskostnader. Dette vil øke tilliten til at folk får en rettferdig behandling av offentlig forvaltning og gjøre det lettere for den jevne borger å få rettet opp i ugyldige eller rettslig tvilsomme vedtak. Videre vil regelen bidra til rettsriktige avgjørelser. Distriktet mener regelen også vil bidra til å skjerpe forvaltningens aktsomhet.

Oslo politidistrikt støtter også mindretallets forslag om at ny forvaltningslov skal inneholde regler om sakskostnader.

Øst politidistrikt mener det er en vesentlig høyere terskel for å kreve erstatning enn å fremme krav om sakskostnader for forvaltningen, og løsningen med å fremme krav om erstatning for mange ikke vil være et reelt alternativ. Distriktet er heller ikke enig med utvalgets flertall i at sakskostnadsregelen trolig bidrar til å øke kostnadsnivået i forvaltningssaker ved at fagkyndig hjelp blir engasjert oftere enn hvis parten må dekke kostnadene selv. Distriktets erfaring er at det kun i et fåtall av saker engasjeres fagkyndig hjelp. Mange av sakene hvor det benyttes fagkyndig hjelp blir ikke omgjort eller endret, og engasjering av slik hjelp er derfor ikke i seg selv en garanti for at vedtaket blir endret og sakskostnader blir dekket, slik at det neppe spekuleres i om utgiftene vil bli dekket i etterkant eller ikke. Selv om beløpet som da erstattes blir høyere, er det ikke regelen i seg selv som gjør at man har pådratt seg utgiften. Øst politidistrikt er enig i at behandling av sakskostnadskrav beslaglegger tid og ressurser i forvaltningen, men mener at dette ikke er et viktigere hensyn enn at parten skal få dekket sine kostnader der vedtak endres til gunst.

Øst politidistrikt erfarer at det ikke kun er ressurssterke parter som engasjerer advokat, men at dette er noe som gjøres der parten ikke vet hvordan vedkommende skal forholde seg til det negative vedtaket og der vedtaket er så inngripende at parten ser seg nødt til å engasjere hjelp. Politidistriktet mener at fraværet av en regel som gir parten adgang til å få dekket sakskostnader ved omgjøring til gunst, heller vil innebære at ressurssterke parter kan engasjere advokat, mens mindre bemidlede lar være.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken instans' avgjørelser som skal omfattes, mener Politidirektoratet at det ikke bør være avgjørende om omgjøring etter klage skjer i underinstansen eller i klageinstansen. Resultatet er det samme for klageren.

Når det gjelder spørsmål om oppheving av vedtak som ikke gir endring i rettstilstanden (såkalt gruppe 3-tilfeller) skal omfattes, mener Politidirektoratet at også slike vedtak må kunne omfattes, selv om dette som utgangspunkt ikke omfattes i dag. Det vil gi en enklere regel enn om man skal måtte identifisere og vurdere den avgjørelse som avsluttet saken. Selv om feilen og vedtaket ikke får noen betydning for det endelige resultatet, er det heller ikke helt urimelig at parten får dekket kostnader til å få opphevet et vedtak på grunn av feil fra forvaltningen.

Når det gjelder salærsatser, mener Oslo politidistrikt det er fornuftig at man har faste satser på samme måte som ved fri rettshjelp og i straffesaker. Også Øst politidistrikt er enig i dette. Distriktets erfaring er at advokater fremmer høyre krav i relativt enkle saker, og distriktet

mener en slik avgrensning vil avhjelpe forvaltningen i den vurderingen som skal foretas. Politidirektoratet er enig i forslaget om faste salærsatser som kobles til offentlige satser for fri rettshjelp.

Kapittel 9 – Retting og omgjøring

§ 61. Retting.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny og er utformet med utgangspunkt i tvisteloven § 19-8 og bestemmelser fra nyere særlovgivning. Bestemmelsen gir forvaltningsorganet adgang til å rette klare skrive- eller regnefeil, utelatelser og andre lignende feil i vedtak som er truffet uten at det skal anses som en omgjøring. Forvaltningen pålegges plikt til å rette slike feil der parten ber om det. Videre pålegges forvaltningsorganet å sende det rettede vedtaket til partene i saken.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet antar at en løsning hvor forvaltningsorganet plikter å rette enhver feil som parten ber om, uavhengig av feilens betydning, kan åpne for misbruk ved at en part krever retting uten at det i realiteten foreligger et behov for retting. Direktoratet antar at utvalget ikke har ment at det foreligger en ubetinget retteplikt, slik at det kun er "klare feil" som kan kreves rettet, men mener det bør tydeliggjøres hvor langt retteplikten går.

Politidirektoratet vil også bemerke at det ikke er samsvar mellom ordlyden i bestemmelsen og utvalgets kommentarer til hvordan retteplikten skal forstås der parten ber om retting. Etter sin ordlyd er den kun "klare feil" som skal kunne kreves rettet, slik at ubetydelige skrivefeil for eksempel faller utenfor. I utvalgets drøftelser kan det imidlertid se ut som om forvaltningen plikter å rette enhver feil som parten krever rettet, uavhengig av hvor liten feilen er. Politidirektoratet mener at en ubetinget retteplikt vil medføre en betydelig arbeidsmengde for politiet. Direktoratet mener det bør fremgå av bestemmelsen at retteplikten ikke gjelder ubetinget og at det foreligger visse begrensninger i plikten til å rette. Dersom mindre (ubetydelige) feil som et feilstavet ord ikke er ment å utløse retteplikt for forvaltningen der parten ber om det, bør det fremgå tydelig av proposisjonen for å unngå uklarheter knyttet til hvor langt retteplikten går.

§ 62. Omgjøring av eget vedtak.

Utvalgets forslag

Etter gjeldende rett har forvaltningen adgang til å omgjøre sitt eget vedtak uten at det påklaget dersom endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, underretning om vedtaket ikke er kommet frem til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller dersom vedtaket anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd. I tillegg til de nevnte omgjøringsgrunnene, foreslås det i lovutkastets § 62 første ledd at forvaltningsorganet også kan omgjøre sitt eget vedtak hvis sterke allmenne eller private interesser som taler for omgjøring veier vesentlig tyngre enn de hensyn som taler mot eller hvis det følger av vedtaket selv. I bestemmelsens andre ledd fremgår det at forvaltningsorganet *skal* omgjøre sitt eget vedtak dersom vedtaket er ugyldig.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet mener at sammenhengen mellom første og andre ledd i § 62 fremstår som uklar. Etter bestemmelsens første ledd bokstav a *kan* forvaltningsorganet omgjøre sitt eget vedtak hvis det er ugyldig, mens forvaltningsorganet etter bestemmelsens andre ledd *skal* omgjøre sitt eget vedtak hvis det er ugyldig. I merknadene til bestemmelsen er det i begge

tilfellene vist til at ugyldighet må vurderes etter reglene i lovutkastets § 74. Det er uklart for Politidirektoratet hva som er forskjellen mellom ugyldige vedtak nevnt i første ledd og ugyldige vedtak nevnt i andre ledd, og når det oppstår en eventuell omgjøringsplikt. Underliggende enheter framholder også i sine innspill at sammenhengen mellom første og andre ledd er uklar og at det er behov for at det presiseres i ordlyden og i proposisjonen hva bestemmelsen er ment å regulere.

Oslo politidistrikt er videre av den oppfatning at det bør fremgå av loven om forvaltningen kan fatte nytt avslag, eller om omgjøringen tilsier en form for innvilgelse. Ut fra utvalgets merknader til bestemmelsen kan det se ut som om omgjøring etter § 62 første ledd bokstav d også kan skje til skade for parten, men direktoratet er enig med Oslo politidistrikt at dette ikke fremgår tydelig av ordlyden.

Øst politidistrikt trekker i sitt høringsinnspill frem at:

"I utvalgets forslag til ny § 62 omhandles omgjøring av eget vedtak. I forslaget er "uten klage" fjernet sammenlignet med dagens forvaltningslov § 35. I utredningens punkt 25.6 fremgår det at: *"Iblant er det behov for å omgjøre et forvaltningsvedtak uten at noen part har klaget over vedtaket."* Utover dette, finner vi ingen nærmere beskrivelse av hva utvalget har tenkt med å fjerne denne ordlyden."

Distriktet finner det uklart hvorvidt omgjøringsadgangen fortsatt er begrenset til vedtak uten klage, eller om det i forslaget åpnes for at omgjøring også kan finne sted etter klage og ber om at dette presiseres i det videre arbeidet med loven. Politidirektoratet er enig i dette og tiltrer distriktets innspill.

Kapittel 12. Iverksetting og tvangsmulkt

§75. Iverksetting av enkeltvedtak.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny og gir regler om iverksetting av enkeltvedtak og setter krav til hvordan iverksetting skal foregå.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er positiv til forslaget om å innta en bestemmelse om iverksetting av vedtak. Dette er også i tråd med innspillene vi har mottatt fra Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet.

På utlendingsfeltet finnes det allerede i dag en egen regel om utsatt iverksettelse i utlendingsloven § 90. Etter utlendingsloven er utgangspunktet at det skal skje en frivillig etterlevelse av vedtaket, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd. Om dette ikke skjer, vil politiet gjennomføre vedtaket ved en tvangsretur, jf. utlendingsloven § 90 syvende ledd. Dette gis parten informasjon om i vedtaket. Det kan ikke være noen varsling forut for politiets gjennomføring av vedtaket. Det er gitt anledning til å benytte ulike typer tvangsmidler for å sikre gjennomføringen av vedtak etter utlendingsloven, se utlendingslovens §§ 103-106. Forvaltningslovens regler gjelder ikke for bruk av disse tvangsmidlene, jf. utlendingsloven § 99 tredje ledd.

Verken Oslo politidistrikt eller Politiets utlendingsenhet kan se at forslaget i lovutkastets § 75 vil få betydning i utlendingssakene. Direktoratet legger til grunn at forslaget ikke vil påvirke politiets saksbehandling i utlendingssaker.

Når det gjelder forslaget i bestemmelsens tredje ledd om lovfesting av skånsomhetsplikt, støtter Politidirektoratet i likhet med Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet forslaget. Som påpekt av Politiets utlendingsenhet er det ikke gitt en egen bestemmelse om dette i utlendingsloven § 90. Om et vedtak etter utlendingsloven iverksettes ved hjelp av tvangsmidler, følger det av lovens § 99 første ledd at det gjelder et krav til tilstrekkelighet og forholdsmessighet, jf. også at dette også følger av grunnprinsippene som gjelder for all utøvelse av politimyndighet i politiloven § 6.

§ 76. Utsatt iverksettelse

Utvalgets forslag

Bestemmelsen avløser nåværende § 42 med noen tillegg. Bestemmelsens første ledd regulerer når iverksettelse *kan* utsettes, mens bestemmelsens andre ledd regulerer når iverksettelse *skal* utsettes, med noen unntak. Tredje ledd bestemmer at anmodninger om utsetting skal avgjøres snarest mulig, og at det kan settes vilkår for utsettingen.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er positiv til forslaget. Dette er også i tråd med innspillene vi har mottatt fra underliggende enheter. Vi er enige med utvalget i at forvaltningsloven fortsatt skal ha som utgangspunkt at klage eller søksmål ikke uten videre gir krav på utsatt iverksettelse av vedtaket, slik at man unngår situasjoner hvor en part eller annen med klagerett trenerer saken der klagen eller søksmålet ikke ser ut til å kunne føre frem. Politidirektoratet er i likhet med Oslo politidistrikt også positive til at forvaltningen skal ha adgang til å treffe beslutning om utsatt iverksettelse uavhengig av om avgjørelsen er angrepet eller ikke.

På utlendingsfeltet er det allerede gitt egne bestemmelser om utsatt iverksettelse, jf. utlendingsloven § 90, og direktoratet er enig med Politiets utlendingsenhet i at forslaget til § 76 første og andre ledd synes å harmonere godt med bestemmelsen om utsatt iverksettelse i utlendingsloven.

Når det gjelder forvaltningens mulighet til å iverksette vedtaket, foreslås det i bestemmelsens andre ledd en begrensning ved at iverksettelse av vedtaket skal utsettes dersom gjennomføringen av vedtaket er irreversibel eller dersom vedtaket kan utgjøre en risiko for partens liv eller helse. Forutsetningen er at vedtaket blir angrepet med klage eller søksmål. Det foreslås imidlertid at det kan gjøres unntak fra dette der sterke samfunnsmessige hensyn gjør det "utilrådelig" eller dersom klagen eller søksmålet er "åpenbart grunnløst". Politidirektoratet har ikke innsigelser til en slik bestemmelse, men antar at det fortsatt i mange slike saker vil være aktuelt for parten å gå til retten og begjære midlertid forføyning, slik vi også forstår Oslo politidistrikts merknader på dette punktet.

Med hilsen

Håkon Skulstad

Ass direktør

Kristine Langkaas

Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Troms politidistrikt

Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Kripos

Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - ØKOKRIM

Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Oslo politidistrikt

Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Øst politidistrikt

Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Politiets utlendingsenhet



POLITIET

Politidirektoratet

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
20/109532-11

Vår referanse:
20/109532-

Sted, Dato
Oslo, 23.12.2020

Tilleggsmerknader til Oslo politidistrikt høringsvar av 27. oktober 2020 – Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling

Det vises til Politidirektoratets brev av 15. september d.å. med vedlagt høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet med forslag om en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Frist for innspill er 27. oktober s.å.

Oslo politidistrikt innga høringsvar innen angitt frist, men høringsuttalelsene var avgrenset til informasjonsdeling knyttet til A-krimssamarbeidet. På grunn av intern misforståelse ble det beklageligvis ikke gitt kommentarer på øvrige problemstillinger, og Oslo politidistrikt vil derfor komme med noen tilleggsmerknader.

Høringsnotatet er forlagt Felles Enhet for Påtale (FP), Geografisk Driftsenhet Øst ved Seksjon for Vold i nære relasjoner (ENØ) og RISK (Risikoanalyse og Kriminalitetsforebygging, vold i nære relasjoner), Felles enhet for etterforskning og etterretning (FEE) og Felles enhet for Forebygging (FF).

Innledning:

Generelt har politiet en større adgang til å dele opplysninger med andre etater enn hva våre samarbeidede etater har for å dele opplysninger med oss. Det kan derfor oppleves som en ubalanse i informasjonsdelingen mellom ulike offentlige etater og man ønsker derfor et slik lovforslag der man gjør det lettere for andre etater å dele informasjon med politiet.

Politiet opplever daglig at andre etater er tilbakeholdne med å dele opplysninger med politiet. Mange er av den oppfatning at de ikke kan dele opplysningene pga. taushetsplikt. Dette til tross for at man ofte likevel har en eller flere muligheter til å dele opplysningene innenfor taushetsplikts ramme. Usikkerhet knyttet til rammen som eget lovverk gir, er ofte fremtredende. Denne usikkerheten medfører dessverre ofte at opplysninger ikke deles til tross for at man faktisk har mulighet for det.

OSLO POLITIDISTRIKT

En utvidelse av mulighetene til å dele opplysninger ved at det nå åpnes for deling også i mottakers interesse vil trolig sette et økt søkelys på at informasjonsdeling faktisk er både lovlig og mulig.

Blant politiets samarbeidspartnere er det i hovedsak kommune/bydelsadministrasjoner, skoler, fritidsklubber, utekontakter og SLT-koordinatorer som har sin taushetsplikt hjemlet i forvaltningsloven. Barnevern, NAV og helse har spesiallover som gir mindre rom for deling av opplysninger enn forvaltningsloven. Det er gledelig at lovgiver også ser på muligheter for å endre også dette lovverket for å muliggjøre mer deling av informasjon. Mer informasjonsdeling vil gi et bedre beslutningsgrunnlag og føre til at flere får rett hjelp i tide.

I Danmark hvor samarbeidsmodellen SLT (SSP i Danmark) kommer fra, har de et meget samarbeidsvennlig lovverk. Retsplejeloven § 115 stk 2 gjør det mulig for andre etater å dele opplysninger med politiet for å forebygge kriminalitet. Denne bestemmelsen gjør at taushetsplikt ikke er et tema i det tverretatlige samarbeidet i Danmark. Der bruker man i stedet energien på å samarbeide for å finne gode løsninger i stedet for å dypdykke i jussen og lete etter mulige hjemler som muliggjør informasjonsdeling eller ikke. Politiets forebyggere har i en årrekke ønsket en bestemmelse lik retsplejeloven § 115 i Norge. Dette lovforslaget er et viktig skritt i riktig retning.

Geografisk driftsenhet Øst som har hovedansvar for politidistriktets arbeid knyttet til vold i nære relasjoner og ungdomskriminalitet ønsker også en slik lovendring velkommen. I deres daglige arbeid støter de ofte på de momenter som trekkes frem på s. 29 flg. i høringsnotatet. RISK viser også til at en slik lovendring vil være viktig for et mer effektivt arbeid mot mishandling i nære relasjoner.

Det bemerkes imidlertid at vold i nære relasjoner ikke er særlig nevnt eller fremhevet i høringsnotatet. Det kan fort være voldsutsatte familier eller parforhold der fritak fra taushetsplikten kunne fremmet tilrettelegging for bedre tiltak og samhandling slik at familien/parforholdet kan lykkes bedre i en voldsfri fremtid enten samlet eller separat. At dette også fremheves i forbindelse med lovarbeidet vil også styrke viktigheten og vil kunne bidra positivt inn mot forebygging av vold i nære relasjoner.

Forhold til avvergingsplikten og opplysningsplikten

Felles enhet for Forebygging bemerker at gjeldende lovforslag gir en økt mulighet til å dele opplysninger men ikke en plikt til å dele. Således kan det tenkes at praksis ikke blir vesentlig annerledes med nytt lovverk på dette området. Det bes derfor om at det tas inn en henvisning til avvergingsplikten (i [straffeloven § 196](#)) og opplysningsplikten til barnevernet ([bvl § 6-4](#)) i forvaltningsloven. Det bør videre presiseres at avvergingsplikten og opplysningsplikten til barnevernet gjelder foran evt. annen lovpålagt taushetsplikt. Politiet har erfart at særlig avvergingsplikten er lite kjent blant våre samarbeidspartnere da dette ikke er en del av hva de lærer noe om i sine utdanninger.

Særlig om forhold knyttet til politiets arbeid med å forbygge radikaliserings og voldelig ekstremisme

I politiets arbeid med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme vil samarbeidet på tvers av etater og tjenester ofte handle om å finne, og sette sammen, "puslespillbrikker" av informasjon. En tjeneste er ikke nødvendigvis klar over at en puslespillbrikke kan være

relevant for en annen tjeneste. Slik arbeidet er på dette feltet i Norge er det politiet og/eller PST som i stor grad har ansvaret for å samle og ha oversikt over puslespillbrikkene. Disse brikkene av informasjon bør derfor kunne deles uten at politiet nødvendigvis må gjøre rede for hvilke andre brikker de sitter på.

Her er særlig kunnskapen om terrorangrep fra såkalte "enslige aktører" relevant. Denne kunnskapen viser at det i mange tilfeller fantes "tegn eller indikatorer" som tydet på at personen var i en radikaliseringsprosess, og at dette ble observert før et terrorangrep fant sted. Det er bredt kunnskapsmessig grunnlag for å hevde at terrorangrep kan forebygges hvis man klarer å formidle disse tegnene til politiet, og de blir forstått i riktig kontekst.

Dette kan forklares ved bruk av et eksempel.

En nær venn av Peder Ås har formidlet et tips til politiet om at Ås kan være i en radikaliseringsprosess. I den forbindelse er det relevant for politiet å vite om Ås får hjelp eller tiltak fra NAV, eller om barnevernet er inne med tiltak i familien. Hvis Ås for eksempel plutselig slutter i dette tiltaket, eller er i konflikt med Barnevernet vil det kunne antyde en forverring av hans livssituasjon.

Dette er viktig informasjon politiet trenger for å kartlegge og vurdere en eventuell radikaliseringsprosess. Slik disse tjenestene er pr i dag, må de selv vurdere at de er bekymret for radikalisering før de kan dele slik informasjon. Med endringsforslaget vil tjenestene kunne dele informasjonen med radikaliseringskontaktene, hvis de vurderer det å være relevant for oss. Men hvilken mulighet har radikaliseringskontaktene til å be om slik informasjon fra tjenestene, uten å måtte forklare hvorfor?

FF ser også utfordringer knyttet til deling av relevante helseopplysninger som er nærmere regulert i lov om helsepersonell, man ser også her behov for at etatene kan dele informasjon. Dette kan gjelde personer i radikaliseringsprosesser eller som utgjør trusler mot myndighetspersoner. Hvorvidt og hvor lenge en person er tvangsinnlagt kan være vesentlig å vite for politiets radikaliseringskontakter. Det kan i denne sammenheng også vises til hva som fremkommer i evalueringsrapporten i Manshaus-saken.

Følgende er hentet fra Evalueringsrapporten s. 120:

"Det kan argumenteres for at OPD burde ha forsøkt å innhente opplysninger fra skole og BUP og ikke bare anta at disse ville være taushetsbelagt. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid tvilsomt om en mer proaktiv tilnærming overfor disse etatene, basert på de tilgjengelige opplysninger, ville ført til en opphevelse av taushetsplikten."

Når man tenker over det så har radikaliseringskontaktene mange slike eksempler, men det er også et poeng at radikaliseringskontaktene har organisert arbeidet sitt slik at de prøver å unngå problematikken. Det er jo ikke veldig ofte radikaliseringskontakt har fått "nei", men det er ganske mange ganger kontakten ikke har spurt.

Evalueringsrapporten foreslår videre på side 123:

"Det bør innhentes erfaringer med utvikling av tverretatlige vurderingsverktøy fra andre sammenlignbare land. Ett aktuelt eksempel er verktøyet utviklet av Nasjonalt Senter for Forebygging av Ekstremisme i Danmark. Et slikt verktøy kan bidra til å sikre en enhetlig systematikk og et felles "språk" for vurderinger."

Dette danske verktøyet er utviklet for bruk i det danske Infohuset. Det kan ikke brukes i Norge med det regelverket vi har i dag fordi mye av informasjonen vil måtte innhentes fra tjenester med taushetsplikt.

Det kan også henvises til Evalueringsrapporten s 126:

"Hjemmelsgrunnlaget for taushetsplikt og informasjonsutvekslingen mellom politi, kommune og andre etater i saker vedrørende radikaliserings og voldelig ekstremisme bør revideres for å etablere tydelige felles retningslinjer for hvilken informasjon som kan og skal deles, når og av hvem. Dette må skje i kombinasjon med at det innføres gode og sterke kontrollmekanismer som skal forhindre misbruk."

Endringer i spesiallovgivningen.

Høringsnotatet viser til behovet for endringer også i spesiallovgivningen. ENØ savner her en vurdering av behovet for endring av taushetspliktreglene i grunnlovens kap 15. Politiets erfaring er at kriminalitetsforebyggende arbeid for å tilrettelegge for en utsatt ungdom medfører behov for tverrfaglig samarbeid med andre offentlige etater, herunder også skoletjenesten.

Lov om Helsepersonell:

RISK fremhever at ordlyden i lovens § 23. nr. 4 bør endres. Det vises her til ordlyden "tungtveiende private eller offentlige interesser". RISK er av den oppfatning at ordlyden "vold og overgrep mot barn og voksne" isteden for "tungtveiende private interesser" vil gi en tydeligere bestemmelse som er enklere å forstå.

Krisesenterloven:

Av lovtekniske grunner bør det være felles regler for alle forvaltningsorganer, også krisesentrene. På den måten synliggjør lovgiver behovet for at "dette gjelder for alle". I tillegg gjør en slik regel at krisesentrene slipper å stå i en lojalitetskonflikt med brukerne når de deler informasjon fordi dette er pålagt av lovgiver. Den samme begrunnelsen gjelder for øvrige alle andre forvaltningsorganer som frykter at informasjonsdeling vil bryte med tillitsforholdet til bruker/pasient.

Domstolene og politiet og påtalemyndighet

I høringsnotatets side 18 er domstoloven § 63a første ledd beskrevet og at dommere "og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et dommerkontor" (har) en tilsvarende taushetsplikt som de som er omfattet av forvaltningsloven. I kommende avsnitt er et utklipp fra forslag til lovendringer som vi i sommer sendte til statsadvokaten. Her er beskrevet et konkret behov for at politiet i etterforskningen av saker om vold i nære relasjoner innhenter informasjon om status, rettsavgjørelser eller sakkyndige utredninger i sivile saker etter barneloven og ekteskapsloven.

Dette lovforslaget sier at det er politiet som skal styre behovet for informasjonsinnhenting. Dette er i strid med forslaget i høringsnotat som beskriver at avgiverorganet skal vurdere om det er nødvendig å dele informasjon. Men ved at politiet etterspør relevant informasjon, kan avgiverorganet vurdere om de besitter relevant informasjon som er nødvendig å dele ut fra

begrunnelse gitt i etterspørsel fra politiet. Det er mulig dette er å strekke ordlyden i § 63a første ledd litt langt selv om forvaltningsloven § 13 endres i tråd med forslaget. Men ved å påpeke dette i høringen, kan vi kanskje få synliggjort behovet for en slik lovendring og forhåpentligvis få fortgang i en lovendring som vi opplever er nødvendig endring:

Formålet med politiets etterforskning er å innhente nødvendige opplysninger bl.a. for å avgjøre om det er grunnlag for tiltale eller andre straffereaksjoner, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd. Etterforskningen skal klarlegge både det som taler mot den mistenkte, og det som taler til fordel for den mistenkte, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd. Politiet ønsker derfor å innhente mest mulig relevant informasjon om partene og hendelsesforløpet.

Seksjon for vold i nære relasjoner og seksuallovbrudd etterforsker bl.a. saker om mishandling av barn, omsorgsunndragelse, tvangsekteskap, frihetsberøvelse og kjønnslemlestelse. I disse sakstypene vil rettsavgjørelser og sakkyndige utredninger i det sivile sporet ofte kunne bidra til å opplyse straffesaken.

Politiet har imidlertid per i dag ingen hjemmel for å innhente informasjon om status, rettsavgjørelser eller sakkyndige utredninger i sivile saker etter barneloven og ekteskapsloven. Domstolene viser til begrensningene i domstolloven § 130 fjerde ledd, og kan derfor ikke oppgi tidspunkt for rettsmøter, eller utgi informasjon om disse sakene. Politiet er dermed prisgitt informasjonen som gis om slike saker fra enten bistandsadvokat eller forsvarer, eller prosessfullmektigene i den sivile saken.

Det fremstår etter vårt syn som mer riktig og hensiktsmessig at informasjon om tidspunkt for rettsmøter, rettsavgjørelser og sakkyndige utredninger i saker etter barneloven på forespørsel kan utleveres direkte fra domstolene til politiet. Dette vil i større grad sikre at informasjonen politiet innhenter er riktig, fullstendig og oppdatert.

Til sammenligning innhenter domstolene regelmessig straffesaksdokumenter til bruk under den sivile behandlingen av tvist etter barneloven. Bakgrunnen for dette er at disse sakene gjelder foreldre og barn, at partene ikke har fri rådighet over saken, og at det da påhviler en særskilt plikt for retten til å sørge for sakens opplysning. Domstolene har dermed fått hjemmel for å innhente kopi av straffesaksdokumentene i både avsluttede og pågående saker der partene er involvert. Dette følger av henholdsvis tvisteloven § 21-5, jf. politiregisterloven § 30 og politiregisterforskriften § 27-2 (avsluttede saker), og tvisteloven § 21-5, jf. politiregisterloven § 30 og påtaleinstruksen § 16-5 (pågående saker).

Det vil i det følgende gis noen praktiske eksempler på når det er aktuelt for politiet å innhente informasjon fra sivile saker etter barneloven og ekteskapsloven.

Når politiet etterforsker en sak om vold i nære relasjoner, foreligger det i mange tilfeller en tidligere eller verserende tvist etter barneloven. I slike tilfeller er det ønskelig for politiet å undersøke hva som er status, når det skal være rettsmøter, samt motta rettsavgjørelsene og sakkyndige utredninger i slike saker. Dette vil kunne gi politiet relevant og nyttig informasjon om partene og barnet, både med hensyn til fungering, konfliktnivå, hendelsesforløpet og partenes troverdighet.

I saker der barn har vært i tilrettelagte avhør og gitt sin forklaring, vil det som regel bli stilt spørsmål ved barnets troverdighet. I slike tilfeller vil det for eksempel være interessant

for politiet å undersøke hva barnet har sagt til den sakkyndige i den sivile saken, og hvordan den sakkyndige har vurdert barnets troverdighet og situasjon, herunder eventuelt barnets symptomer og reaksjoner på det som har skjedd.

I saker der en forelder har anmeldt den andre for vold og krenkelser mot barnet, vil en vanlig hypotese under etterforskningen kunne være at anmeldelsen er falsk, og at den helt eller delvis er motivert av en tvist om foreldreansvar, omsorg eller samvær med barn. Politiet har da behov for å undersøke dette, og det er nærliggende at politiet i hvert fall bør kunne innhente informasjon om status og rettsavgjørelser i den sivile saken.

Når politiet skal etterforske saker om omsorgsunndragelse etter straffeloven § 261, er det helt sentralt at politiet får innhentet rettsavgjørelser vedrørende foreldreansvar og daglig omsorg, for å kunne avklare om forholdet i det hele tatt er straffbart. Foreldreansvar er registrert i folkeregisteret, men politiet ønsker naturligvis å undersøke eventuelle rettsavgjørelser mellom partene. I tillegg er det sentralt å vite hvem av partene som har den daglige omsorgen. Rettsavgjørelser og sakkyndige utredninger vil også kunne opplyse saken bedre med hensyn til hvilken belastning barnet blir utsatt for, og om omsorgsunndragelsen skal anses som grov, jf. straffeloven § 261 annet ledd.

En vanlig hypotese i saker om partnervold vil kunne være at anmeldelsen er falsk, og at den er helt eller delvis økonomisk motivert. I slike saker vil det være relevant for politiet å undersøke om partene har en verserende tvist og innhente eventuelle rettsavgjørelser om dette. Slike avgjørelser vil naturligvis også kunne være egnet til å belyse etterforskningen av saker om tvangsekteskap.

Etterforskningen skal skaffe til veie nødvendige opplysninger for å tjene som forberedelse for rettens behandling med hensyn til fastsettelse av reaksjon, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd, bokstav b). Der noen kjennes skyldig for mishandling av barn, har retten plikt til å vurdere om kontaktforbud etter straffeloven § 57 skal idømmes, jf. straffeloven § 282 annet ledd. Dette er en del av reaksjonsfastsettelsen. Oslo tingrett har kommet med egne retningslinjer for forberedelse av dette der det bl.a. fremgår at påtalemyndigheten skal ha forberedt spørsmålet og legge opp til nødvendig bevisførsel om dette, herunder om og på hvilken måte barnet er hørt eller bør høres om dette. Det fremkommer videre av disse retningslinjene at forsvarer og bistandsadvokat bør opplyse om status i parallelle sivile rettsprosesser etter barneloven, og fremlegge avtaler, rettsavgjørelser og rapporter fra sakkyndige. Det er vist til at påtalemyndigheten ikke har hjemmel til å innhente dette. Etter påtalemyndighetens syn fremstår det imidlertid som mer hensiktsmessig at politiet har en hjemmel til å innhente oppdatert dokumentasjon fra domstolene, og legge dette frem selv, fremfor at både påtalemyndigheten og domstolene er prisgitt informasjonen fra forsvarer og bistandsadvokat.

Samlet sett mener vi at det er mange gode grunner til at politiet bør få en egen hjemmel til å innhente dokumentasjon fra sivile saker etter barneloven og ekteskapsloven. Politiet har ikke behov for å innhente den sivile saken i sin helhet, herunder alle prosesskriv osv, men ønsker å ha mulighet til å innhente informasjon om status og tidspunkt for rettsmøter, samt dokumentasjon i form av rettsforlik, avtaler, rettsavgjørelser og sakkyndige utredninger i saker etter barneloven og ekteskapsloven.

Vi mener det kan være naturlig at hjemmelen fremgår direkte av domstoloven, men overlater vurderingen av dette til lovgiver.

Til sammenligning har Danmark en bestemmelse i retsplejeloven § 115 som gir hjemmel for å fritta for taushetsplikt både til og fra politiet og samarbeidspartnere. Det antas at en tilsvarende bestemmelse ville kunne gitt domstolene anledning til å dele relevant taushetsbelagt informasjon fra foreldretvistsaker og ekteskapsaker med politiet.

Merknader knyttet til lovforslagets ordlyd

Forvaltningsloven § 13b første ledd nr 7:

Det vises til at det er foreslått en ny bestemmelse i nr. 7 som åpner for at taushetsbelagt opplysninger kan deles med personer i andre forvaltningsorganer. Oslo politidistrikt foreslår at også politiet og domstolen særlig nevnes i bestemmelsens ordlyd, slik at der fremstår som klart at opplysninger etter forvaltningsloven kan deles med disse. Ift. domstolen vises det til det som er sagt over.

Forvaltningslovens § 13 g – informasjonsplikten

Slik politiet ser det vil en for vidtrekkende plikt til å informere de som blir berørt av endringene i forvaltningsloven kunne virke hemmende på RISK sitt samarbeid med kommunale hjelpetjenester som NAV og barnevern og utlendingsforvaltningen. Vi er derfor positive til at unntak fra informasjonsplikten inntas i annet ledd i den nye § 13 g i forvaltningsloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo politidistrikt kan ikke se at endringsforslagene isolert vil innebære nevneverdige økonomiske konsekvenser for politiet. Endringene vil imidlertid kunne medføre behov for endringer i interne rutiner, styrende dokumenter og retningslinjer.

Med hilsen

Audun Kristiansen

Politiinspektør Felles påtale

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler
Hanne Fauske
politiinspektør



Arbeidstilsynet



Notat - forslag om en samlet utredning av reglene om taushetsplikt og behandlingsgrunnlag i det tverretatlige a-krimssamarbeidet

1. Innledning

Erfaringer fra det tverretatlige a-krimssamarbeidet, særlig ved a-krimssentrene, har avdekket et stort behov for å igangsette en utredning med sikte på å klargjøre og eventuelt endre reglene om deling og behandling av informasjon i dette samarbeidet. Dagens arbeidsprosesser, som har utviklet seg vesentlig de siste få årene i tråd med føringer fra sentrale myndigheter, møter ofte rettslige hindringer knyttet til taushetsplikt og behandling av personopplysninger, noe som hindrer et effektivt tverretatlig samarbeid om arbeidslivskriminalitet. Dette tilsier at det bør settes i gang en utredning med sikte på å klargjøre og eventuelt endre reglene om deling og behandling av personopplysninger, og sammenstilling og lagring av informasjon på tvers av etatene.

A-krimssentrene rapporterer om behov for et videre hjemmelsgrunnlag for deling, sammenstilling og lagring av informasjon mellom etatene i arbeidet med kunnskapsbygging. Et bredere hjemmelsgrunnlag oppleves også som en forutsetning for å kunne utvikle egnede IKT-systemer som igjen er avgjørende for at a-krimssentrene skal bli tilstrekkelig effektive og utnytte merverdien ved å arbeide tverretatlig.

I det innledende regelverksarbeidet knyttet til tverretatlig a-krimssamarbeid, ble hovedfokus rettet mot adgangen til informasjonsutveksling, altså taushetsplikt. Det har vært mindre fokus på reglene om behandling av personopplysninger, og utfordringer knyttet til behandling av opplysninger i et felles IKT-system. Gjennom etablering av kunnskapsgrupper i a-krimssentrene og et arbeid rundt metodikk for kunnskapsbygging/etterretning med tilhørende IKT-systemstøtte, har man også erfart begrensningene i regelverket for sammenstilling og lagring av informasjon. Dette oppleves nå som en alvorlig utfordring.

Etatslederne i Det sentrale samarbeidsforum er enige om at det er behov for å utrede videre hjemler for deling og behandling av personopplysninger og sammenstilling og lagring av informasjon på tvers av etatene i a-krimssamarbeidet. Gitt både forhistorien mht regelendringsinitiativer på området, og at det dreier seg om avveininger av blant annet personverninteresser mot håndhevelsesshensyn, bør et mandat for en utredning forankres på departementsnivå.

Dette notatet gir en oversikt over utviklingen i arbeidsmåte ved a-krimssentrene (pkt. 2), oppsummerer de viktigste utfordringene i arbeidet med kunnskapsbygging, knyttet til dagens regelverk (pkt. 3), og peker på en mulig innretning mht løsning basert særlig på samarbeidet mot grov organisert kriminalitet i Sverige (pkt. 4). Til slutt beskrives kort et forslag til en samlet utredning av reglene om taushetsplikt og behandlingsgrunnlag i det tverretatlige a-krimssamarbeidet (pkt. 5).

2. Utvikling i arbeidsmåte ved a-krimsentrene

Siden utarbeidelsen av rapporten Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politi og private for bekjempelse av kriminalitet, og Nasjonal veileder for informasjonsdeling (2015) har det tverretatlige a-krimssamarbeidet vært i stadig utvikling.

Regjeringens strategier mot arbeidslivskriminalitet, likelydende tekster i etatenes tildelingsbrev, felles handlingsplaner og felles mål- og resultatstyringsregime har gitt etatene føringer om at a-krimssamarbeidet skal være kunnskapsstyrt, og at kunnskapsbygging er et felles ansvar. A-krimsentrene skal bidra til systematisk kunnskapsutvikling om aktører og miljøer som driver med arbeidslivskriminalitet og utarbeide felles kunnskapsprodukter som beslutningsstøtte til etatslederne.

Felles styringsmodell for det tverretatlige a-krimssamarbeidet gir føringer om at a-krimsentrene skal organisere seg med operativ gruppe for forebygging og kontroll og operativ gruppe for kunnskapsbygging. I arbeidet med kunnskapsbygging skal politiets etterretningsdoktriner legges til grunn, så langt den passer. I dette ligger det at innsatsen skal basere seg på en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, bearbeiding, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper, miljøer og fenomener, som skal danne grunnlag for beslutninger og prioritering av innsats.

I 2018 ble det nedsatt en tverretatlig arbeidsgruppe som har sett på felles kompetanse- og metodeutvikling for kunnskapsbygging i og mellom a-krimsentrene. Arbeidsgruppen har våren 2019 levert grunnleggende opplæring til medarbeiderne i a-krimsentrene, og utkast til felles arbeidsmetodikk med tilhørende malverk for etterretningsbasert innsats. For å få tilstrekkelig utbytte av kompetansetiltaket og arbeidsmetodikken, peker arbeidsgruppen på at det gjenstår et arbeid vedrørende bl.a. juridiske avklaringer og IKT-systemstøtte. Arbeidsgruppen har spesielt pekt på behovet for å kunne dele og behandle informasjon tverretatlig.

I 2016 etablerte etatene en felles IKT-plattform for behandling av informasjon ved a-krimsentrene. Den består av en nettbasert arbeidsflate hvor etatene kan opprette dokumenter, samt dele og gjenfinne informasjon knyttet til aktiviteten. I tillegg benyttes nettbrett ved innsamling av informasjon om fysiske og juridiske personer etatene møter ute på kontroller. Skatteetaten har hatt hovedansvaret for utvikling av løsningen, og det er inngått databehandleravtaler med brukere av løsningen, laget egen sikkerhetspolicy, regler for tilgangsstyring etc. Saksbehandling og arkivering gjøres i etatenes egne fagsystem.

I regjeringens reviderte strategi av 5. februar 2019 fremkommer det at: *Informasjonsdeling (jf. tiltak 18) og felles IKT-løsninger er avgjørende for et effektivt samarbeid mellom etatene, og det planlegges en utvikling av dagens plattform ...* I forbindelse med oppfølging av dette har styringsgruppen for NTAES og a-krimssamarbeidet diskutert plattformens og andre systemers mulighetsrom som støtte for kunnskapsbygging/etterretning. Diskusjonen har også gått over i en diskusjon om hvilke muligheter og særlig begrensninger som ligger i dagens regelverk vedrørende elektronisk registrering og sammenstilling av informasjon mellom etatene og formålet med deling og sammenstilling.

3. utfordringer med dagens regler

3.1 Deling

Arbeidet med kunnskapsbygging består i stor grad av å sammenstille informasjon fra de ulike etatene, herunder tips, samt opplysninger som etatene innhenter gjennom tverretatlige kontroller. Dette danner grunnlag for videre kartlegging og analyse med sikte på å oppnå kunnskap om miljøer,

nettverk og fenomener og derigjennom sikre en effektiv utvelgelse av objekter og hvilke tiltak som skal gjennomføres i videre oppfølging. I arbeidet har medarbeiderne også behov for å danne seg oversikt over sakskompleksene, for å kunne ta stilling til hvilke lovregler som er overtrådt og hvilke etater sitt regelverk som best er egnet for å følge opp lovbruddet.

Hver etat har hjemler for å innhente informasjon til bruk for sitt eget formål. Det er kun politiet som har som formål å forebygge og bekjempe kriminalitet generelt, og det er uklart i hvilken utstrekning de andre etatene kan behandle informasjon med formål å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

I det operative arbeidet blir det vanskelig for medarbeiderne å vurdere om og når de behandler informasjon etter eget regelverk, om det egentlig er andre etater som behandler informasjonen og at egen etat bare deler informasjonen, eller om det er egen etat som behandler og andre som deler. Det betyr at det er vanskelig å vurdere hvem som egentlig er behandlingsansvarlig. Videre kan det ved felles kontroller oppstå usikkerhet med hensyn til hvilken etat som har innhentet informasjonen og således hvilket regelverk som avgjør hva som kan deles.

Dagens fragmenterte regelverk om taushetsplikt og adgangen til å utlevere informasjon til samarbeidende etater, gir en situasjon hvor det er vanskelig å få oversikt over hvilke regler som gjelder og hvilken etat som kan få hvilken informasjon. Hvis hver etat også skal vurdere hva som kan behandles og sammenstilles etter egne regler og til eget formål, er det vanskelig for etatene å få et felles bilde og et felles grunnlag for prioritering. Dette er ikke i tråd med overordnede føringer og bidrar ikke til å utnytte merverdien ved å arbeide tverretattlig.

3.2 Sammenstilling

Den enkelte etat i a-krimsentret mottar en rekke tips og annen informasjon om personer, blant andre fra samarbeidende myndigheter og næringsliv, som kan knyttes til mulig arbeidslivskriminalitet. Som et ledd i å jobbe kunnskapsstyrt, og som et forsøk på å få kontroll over informasjonsflyten, har flere av a-krimsentrene ytret ønske om å kunne utarbeide felles skriftlige oversikter over innkomne tips/informasjon, beriket med delbar registerinformasjon fra hver etat. Sammenstilling av data fra ulike registre kan avdekke og avsløre relevant informasjon om kriminelle aktører som ikke er mulig med tilgangen som kun det enkelte register gir. Slik ville etatene samlet ved hvert a-krimsent, hatt mulighet til i fellesskap å danne seg et bilde over mulige sakskomplekser. Dette ville bidratt til mer effektiv og kunnskapsstyrt utvelgelse av objekter for videre oppfølging. A-krimsentrene har også ønsket å kunne lagre slike oversikter i dagens IKT-plattform.

Jurister i etatene har imidlertid i fellesskap vurdert at det er usikkert om dagens hjemler gir adgang til å sammenstille personopplysninger i felles tverretattlige oversikter, hverken i dagens IKT-plattform eller andre steder. Inntil videre lagres derfor slik informasjon hos den enkelte etat pga usikkerhet rundt hjemmelsgrunnlaget for deling, sammenstilling og lagring.

For å kunne effektivisere arbeidet, er det ønske om å utvide bruk av IKT-plattformen, herunder at det også skal være mulig at informasjon fra de deltakende etatenes egne registre kan legges inn og deles. Sammenstilte produkter som utarbeides, må videre kunne deles tilbake til de enkelte etatene for videre oppfølging.

En felles IKT-plattform for sammenstilling og lagring, må etter dagens regler ha en skjermingsfunksjon som gjør at personopplysninger, som kun kan deles med noen av etatene, ikke er tilgjengelig for de etater informasjonen ikke kan deles med. Kobling av registre vil være en behandling av personopplysninger som krever et behandlingsgrunnlag. Videre må det etter dagens

regler være tydelig hvilke etater som sammenstiller hvilken informasjon og til hvilket formål, slik at hver etat holder seg innenfor sine rettslige rammer og ivaretar sitt behandlingsansvar. I det daglige arbeidet er dette svært komplisert og vanskelig å håndtere for medarbeiderne på a-krimsentrene og fører til at man i (for) liten grad utarbeider kunnskapsprodukter sammen, for felles prioritering.

Oppsummert er det i arbeidet med tverretatlig kunnskapsbygging en utfordring hvordan etatene skal behandle personopplysninger som er samlet inn og som man ønsker å dele. Det er viktig at etatene kan dele sin informasjon til flest mulig av de andre etatene. Videre er det behov for at personopplysninger kan lagres elektronisk på ett felles sted. Dette er en forutsetning for å kunne foreta sammenstilling og analyser og slik bidra til en kunnskapsbasert tverretatlig innsats mot arbeidslivskriminalitet.

Det pekes derfor på manglende felles reguleringer når det gjelder (1) å sammenstille personopplysninger fra de ulike etatene i egne elektroniske oversikter, herunder tipsoversikt, (2) å sammenstille personopplysninger og annen informasjon fra de ulike etatene i etterretningsrapporter og (3) å registrere personopplysninger i felles IKT-plattform. Disse manglene har betydning for kvaliteten i kunnskapsproduksjonen ved a-krimsentrene, fører til en ineffektiv arbeidsform og hemmer en treffsikker bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

En uttalt målsetning er at kunnskapsgruppene skal levere analyse og etterretning i form av rapporter, trendanalyser mm. Mangel på system for felles lagring av personopplysninger og annen informasjon, og felles system for analyse bidrar til mindre effektivitet ved utarbeidelsen av kunnskapsprodukter, men også til en forringelse av kvaliteten på produktene. Regelverket gjør at personopplysninger fra etatenes registre heller ikke kan sammenstilles. Dette vil kunne bidra til dårlig beslutningsgrunnlag for ledelsen i etatene, og i en slik situasjon er sjansen stor for at ledelsen ber de operative gruppene ved senteret finne ut av veien videre. Oppfølgingen av aktørene vil da mangle forankring i etatslinjene, og etatenes samlede verktøykasse av virkemidler og spesielt tyngre virkemidler vil kanskje ikke bli utnyttet fullt ut. Etatene påpeker selv at bruken av tyngre virkemidler er avgjørende for å "reduere sentrale trusselaktørers intensjon og kapasitet".

4. Mulig innretning mht løsning

Mye taler for at en løsning på de utfordringer som beskrives, kan være en mest mulig samlet og felles regulering av hver etats adgang til å avgi personopplysninger til de andre etatene innenfor rammen av det tverretatlige a-krimssamarbeidet. En ideell løsning vil også regulere de særspørsmålene som oppstår mht behandlingsgrunnlag, og helst tydeliggjøre innsats mot arbeidslivskriminalitet som selvstendig (sekundært) behandlingsgrunnlag for hver etat.

En mulig retning for en slik løsning, kan være å se på hvordan de andre nordiske landene har løst dette. Den svenske reguleringen av den tverretatlige innsatsen mot grov organisert kriminalitet er et eksempel. Vi har ikke inngående kjennskap til reguleringen og hvordan den fungerer i praksis, men viser til følgende:

I 2007 tok den svenske regjeringen initiativ til etableringen av et omfattende tverretatlig samarbeide mot grov organisert kriminalitet. Et tyvetalls offentlige etater (bl a skatt, toll, Kronofogd, utlending, försäkringskassan, politi og kriminalomsorg) deltar i samarbeidet, som er strukturert i et nasjonalt og fem regionale "underrättsescenteren" (etterretningssentre).

Siden 2012 har det svenske lovverket åpnet for utstrakt deling av taushetsbelagte opplysninger mellom de deltakende myndighetene. En generalklausul¹ gir et svensk forvaltningsorgan adgang til av eget tiltak, å dele opplysninger med et annet forvaltningsorgan og med politiet for å bekjempe grov organisert kriminalitet. Det sentrale vilkåret er at det er "uppenbart at interessen av å oppgi opplysningen har føretræde framfor det interessen som sekretessen ska skydda". Forvaltningsorganet som besitter opplysningene, vurderer om vilkårene er oppfylt. Generalklausulen ble kritisert, blant annet for utfordringer knyttet til de stadige interesseavveiningene utleverende organ må foreta, aktualisert ved utlevering av informasjon til flere etater samtidig, med ulike bestemmelser om taushetsplikt og behandling av opplysninger.

For å bøte på dette, ble *Lag (2016:774) om oppgiftsskyldighet ved samverkan mot viss organiserad brottslighet* vedtatt. Loven ikke bare tilsidesetter taushetsplikt, men pålegger deling av ellers taushetsbelagt informasjon ved tverretattlig samarbeid. Forvaltningsorganene har med andre ord opplysningsplikt i de tilfellene det eksisterer "formaliserad eller viss nærmare avgränsad" samarbeid mot grov organisert kriminalitet. Lovens §§ 1 og 2 lyder slik:

1 § *Denna lag gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som*

- 1. är av allvarlig eller omfattande karaktär, och*
- 2. bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.*

2 § *Inom ramen för samverkan enligt denna lag ska en myndighet trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan.*

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Samtidig med innføring av loven, ble det gjort endringer i ulike særlover om behandling av personopplysninger slik at det for alle deltakende forvaltningsorgan foreligger et tilstrekkelig klart "nytt sekundært ändamål för behandling av personuppgifter" (Ds 2014:30 side 122).

Den svenske reguleringen har vært framme i Stortinget. I mars 2018 fremmet representanter fra SV Representantforslag 160 S (2017-2018) om 10 konkrete tiltak for å gjøre kampen mot arbeidslivskriminalitet enklere og mer effektiv. Tiltak 8 tok til orde for å fremme et lovforslag tilsvarende den svenske lovregelen om opplysningsplikt. Forslaget ble nedstemt. I Innst 232 S (2017-2018) sier komiteflertallet at det "... er satt i gang et arbeid mellom berørte departementer for å kartlegge eventuelle behov for ytterligere tiltak for å sikre nødvendige muligheter for informasjonsdeling". Arbeids- og sosialministerens uttalte i tilknytning til dette, i brev til komiteen 10. april 2018 (vedlegg 2 til komiteinnstillingen) at "det er i den sammenheng også aktuelt å se nærmere på erfaringene fra Sverige, som nevnes særskilt i Representantforslaget".

Når det gjelder begrensninger i adgangen til å behandle personopplysninger som følger av personopplysningsloven, særlig formålsbegrensningen, ble det gjort endringer for å ivareta myndighetsinnsatsen mot arbeidslivskriminalitet i 2019, jf Prop 115 L (2017-2018). Loven fikk en ny § 12 a hvis første ledd første punktum lyder slik: "Offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet". Bestemmelsen gjelder bare opplysninger som ikke omfattes av lovbestemt taushetsplikt, jf. andre ledd, og har dermed begrenset direkte betydning i det tverretattlige samarbeidet (de opplysningene det er ønskelig å dele, er som regel å anse som

¹ Offenhets- och sekretsagen (OSL), Kap. 10, §27

personopplysninger). Viktigere i denne sammenheng er at § 12 a er et eksempel på en felles regulering av alle deltakende offentlige myndigheters behandling av opplysninger innenfor rammen av den tverretatlige innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

5. Forslag til videre arbeid

Med utgangspunkt i det som er beskrevet foran, foreslås det å igangsette en samlet utredning av reglene om taushetsplikt og behandlingsgrunnlag i det tverretatlige a-krimssamarbeidet. Arbeidet foreslås forankret hos departementene gjennom et mandat til en utredningsgruppe som nedsettes av departementene og fortrinnsvis blir ledet av en ekstern ekspert.

Selv om det kan være behov for å vurdere regelendringer for å understøtte også tverretatlig samarbeid knyttet til andre lovbruddskategorier mv, f.eks. grov organisert kriminalitet og alvorlig økonomisk kriminalitet, anbefales det at utredningsarbeidet begrenses til arbeidslivskriminalitet, jf. også ordlyden i personopplysningsloven § 12a. På feltet arbeidslivskriminalitet eksisterer i dag et forankret tverretatlig samarbeid på lokalt og nasjonalt nivå, og det er på dette feltet en har dokumentert klare begrensninger mht å oppnå det samarbeidet og de resultatene som politisk ledelse ønsker.

Videre bør det gjennom utredningen vurderes om mulige regelendringer skal gjelde for offentlige myndigheter generelt eller for en avgrenset navngitt gruppe av etater. Samarbeidet i a-krimssentrene består i dag av de fire samarbeidene etatene Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten med deltakelse fra Tolletaten og skatteoppkreverne. I tillegg har etatene også et samarbeid utenfor sentrene. Med forslaget i Prop. 1 LS (2019–2020) om å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, faller store deler av skatteoppkreverfunksjonen snart bort som egen etat i samarbeidet. I innsatsen mot arbeidslivskriminalitet har de nevnte etatene også mye samarbeid med andre myndigheter som har sentrale virkemidler.

Av tidshensyn anbefales det at utredningen iverksettes og gjennomføres slik at regelendringsforslag kan tas stilling til og følges opp så raskt som mulig.

En arbeidsgruppe bestående av deltakere fra FIN, JD og ASD leverte juni 2018 en kortfattet rapport til statssekretærutvalget vedrørende ytterligere tiltak for å styrke informasjonsdeling mellom etatene i a-krimssamarbeidet. Arbeidsgruppen som ble ledet av avdelingsdirektør Knut Erik Omholt fra FIN, besøkte a-krimssentret i Oslo og fikk informasjon om senterets daglige virksomhet og de rettslige utfordringene som medarbeiderne har knyttet til å dele informasjon seg imellom. Rapportens beskrivelser, vurderinger og anbefalinger overlapper godt i forhold til dette notatet og gir et godt grunnlag for videre arbeid.