

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

I lovavdelingen I lovavdelingen

Deres ref: 20/4064

Vår ref: 20/02044-8

Dato: 23.11.20

Utlendingsdirektoratets svar - forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. - større adgang til informasjonsdeling

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 2. september 2020, med forslag til endringer i forvaltningsloven. Forslaget skal i all hovedsak gi en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer i mottakerorganets interesse, da gjeldende forvaltningslov ikke gir en alminnelig adgang til dette.

Forslaget er samsvarende med Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov, men departementet har nå sett behov for å moderere forslaget noe grunnet forpliktelsene etter Personvernforordningen/Europarlamets- og rådsforordning (EU) 2016/679 personvernforordningen (GDPR).

Våre merknader er knyttet til forslagene til endring i forvaltningsloven. Vi har ikke vurdert endringsforslagene i særlovgivningen.

Generelle merknader

UDI innhenter og avgir taushetsbelagte opplysninger i et stort omfang. I mange saker må vi innhente opplysninger fra en rekke andre etater og institusjoner, bl.a. informasjon om arbeidsforhold, inntekt og vandel. Vi har hjemler for informasjonsinnhenting i vårt sektorregelverk; utlendingsloven og statsborgerloven med forskrifter. Disse hjemlene dekker i stor grad vårt behov for *innhenting* av taushetsbelagte opplysninger fra andre etater. Når det gjelder vår adgang til å *utlevere* taushetsbelagte opplysninger, vil adgangen i stor grad være regulert av forvaltningsloven. Vi har imidlertid en bestemmelse i utlendingsforskriften § 17-6 som hjemler varslingsplikt til barnevernet. 1. januar 2021 vil vi også få hjemmel i utlendingsloven for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til politiet.

UDI ga sin høringsuttalelse til Forvaltningslovutvalgets utredning 2. desember 2019, der vi støttet forslaget om en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger i mottakerorganets interesse. UDI skrev følgende i vårt høringssvar: «Vi ser stadig forhold i saker som ikke har noen direkte betydning for våre oppgaver og ansvar, men som klart ville ha betydning for andre forvaltningsorganer, som for eksempel NAV eller Skatteetaten. Tilsvarende ser vi at andre etater har opplysninger av betydning for UDI. Vi mener dette forslaget vil føre til

økt effektivitet, og kan bidra til at våre oppgaver og ansvar utøves på en bedre måte, både når det gjelder kontrolloppgaver og når det gjelder å identifisere sårbare personer. En slik bestemmelse vil også kunne bidra til at det vil bli mindre behov for særlovgivning for nødvendig informasjonsdeling».

UDI mener forslaget om en alminnelig bestemmelse for deling av taushetsbelagte opplysninger i mottakerorganets interesser vil gi bedre informasjonsflyt mellom offentlige myndigheter, innenfor rammen av personvernregelverket. Forslagene kan bidra til mer rasjonell saksbehandling og dermed korte ned saksbehandlingstid. Samtidig kan forslaget være positivt for den private parten, som vil kunne slippe å levere inn de samme opplysningene flere ganger eller selv måtte innhente informasjon fra ett offentlig organ for så å videreformidle den til et annet.

Videre mener vi at forslaget vil kunne bidra til å fjerne usikkerheten som finnes rundt dagens regulering. Som nevnt i vårt høringssvar til Forvaltningslovutvalgets utredning, har vi bl.a. erfart at de begrensningene som ligger i adgangen til utlevering av taushetsbelagt informasjon har skapt problemer for en god håndtering av våre oppgaver med å ivareta særlig sårbare grupper. I denne sammenhengen vil vi nevne at vi f.eks. har ansvaret for tilbudet til beboere i mottak, tilrettelegging for beboere med særskilte behov, identifisering av sårbare grupper, samt bosettings- og returforberedende arbeid. UDI har også omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere. I disse oppgaver ligger et stort behov for samhandling med andre offentlige myndigheter og ulike kommuner. Vi kan være både mottaker og avgiver av opplysninger i disse sammenhengene.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår to nye hjemmelsgrunnlag som gir utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre organer som har behov for det. De nye delingsgrunnlagene blir foreslått inntatt i gjeldende forvaltningslov § 13 b første ledd nr. 7 og nr. 8. Gjeldende § 13 b første ledd nr. 7 og 8 er foreslått å bli ny § 13 b første ledd nr. 9 og 10.

Forslagene innebærer at forvaltningsorganer skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som ligger til mottakerorganet. Forslagene skal bl.a. bidra til mer effektivitet og hensiktsmessig organisering av forvaltningsapparatet og til å få et bedre avgjørelsesgrunnlag. Departementet har særlig fremhevet at større mulighet for informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger kan bidra i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, samt forebygge rus og kriminalitet blant ungdom og sikre gode tjenester for mindreårige med sammensatte behov.

Videre foreslår departementet at taushetsbelagte opplysninger skal kunne deles med andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse. Dette er delvis samsvarende med Forvaltningslovutvalgets forslag, men utvalgets forslag åpnet også for deling av taushetsbelagte opplysninger for å unngå vesentlig skade eller tap.

Departementet foreslår å ta inn i forvaltningsloven en forskriftshjemmel som gir mulighet til å fastsette mer spesifikke regler i forskrift. På konkrete områder der det foreligger et behov for en utvidet adgang til deling av nærmere avgrensede typer

informasjon, mener departementet at det kan være hensiktsmessig med spesifikke hjemler som åpner for en slik deling. Formålet er å gjøre det enklere å fastslå at det foreligger delingsadgang og hvilke opplysninger som kan deles i det aktuelle tilfellet enn om man må bruke en mer generell og skjønnsmessig delingsadgang.

De nye grunnlagene for deling av taushetsbelagte opplysninger vil ikke innebære noen opplysningsplikt. På samme måte som for de øvrige unntakene fra taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 b, blir det i utgangspunktet opp til organene som har opplysningene å bestemme i hvilken grad opplysningene skal deles med andre.

GDPR oppstiller begrensninger i adgangen til å dele personopplysninger. For å ivareta kravene som følger av GDPR, foreslår departementet at det skilles mellom deling som er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, og deling som skjer for samme formål som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, eller som ellers er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, jf. GDPR artikkel 6 nr. 4. Dette skillet vil blant annet ha betydning for spørsmålet om det skal være en plikt for mottakerorganet til å informere om deling av taushetsbelagte opplysninger til de opplysningene gjelder. En slik informasjonsplikt skal etter forslaget bare gjelde når delingen er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Videre stilles det som vilkår at viderebehandlingen er nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn, jf. GDPR art. 6 nr. 4.

UDIs kommentarer til de enkelte forslagene

UDI støtter departementets vurderinger og forslag som nevnt over.

Vi har følgende kommentarer til de enkelte forslagene:

- UDI er enig i at det for deling av taushetsbelagte personopplysninger er grunn til å skille mellom deling som er uforenlig med formålet opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, og deling som skjer for samme formål som opplysningene opprinnelig ble samlet inn for, eller som ellers er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Skillet har ulike rettslige implikasjoner og de foreslåtte endringene vil bedre ivareta kravene til personvern enn forslagene til Forvaltningslovutvalget. Departementet ønsker særlig tilbakemelding på om informasjonsplikten kun skal gjelde dersom delingen er uforenlig med innsamlingsformålet. UDI støtter departementet sin vurdering av at det kun bør gjelde en informasjonsplikt ved deling til uforenelige formål. Dette vil begrense behovet for å sende ut informasjon til den registrerte, samtidig som det kan bidra til økt bevissthet rundt vurderingen av hva som er forenlig og uforenlig formål.
- Departementet skriver på side 37 i høringsnotatet at kravet som stilles i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2 om forholdsmessighet mellom det legitime formålet og inngrepet i den enkeltes personvern vil stille store krav til rettsanvenderen, men at dette til dels kan avhjelpest ved at det innenfor enkelte etater, fagområder eller samarbeid fastsettes retningslinjer for når informasjon kan deles etter bestemmelsen. Vi vil påpeke at et slikt samarbeid forutsetter at alle er omforent om en slik retningslinje og at alle har like stor interesse av å få den på plass. Det kan være utfordrende å samordne både retningslinjer og forskrifter på tvers av sektormyndigheter og kommuner.

- Det foreslås å lovfeste noen momenter som skal gjøre det enklere å praktisere forholdsmessighetsvurderingen som må foretas jf. den ikke-uttømmende momentlisten i forslaget § 13 b andre ledd. UDI er positive til dette forslaget, og mener denne momentlisten vil lette vurderingene som personvernregelverket forplikter oss til å foreta. Dette er noe vi ser kan være utfordrende i dag. Momentene ser ut til i en viss grad å følge vurderingsmomentene for om et formål er forenlig eller ikke, jf. GDPR Artikkel 6 nr. 4. UDI har ikke særskilte kommentarer til momentene eller forslag til nye momenter.
- Etter gjeldende fvl. § 13 b første ledd nr. 5, kan et organ gi «andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag». Departementet går inn for at den nye bestemmelsen skal omfatte opplysninger som skal deles for å løse oppgaver som er lagt til mottakerorganet, men uten å vise til oppgaver etter lov eller instruks. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på om også den nye bestemmelsen skal inneholde vilkår om at oppgavene skal være lagt til mottakerorganet gjennom lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag. UDI mener at lovforslaget er tilstrekkelig utformet. Vår erfaring er at det ikke har vært problematisk å fastslå hvilke oppgaver mottakerorganet har, og at det dermed ikke vil være behov for å presisere at det er oppgaver som følger av lov eller instruks som er omfattet.
- Det er foreslått å etablere en forskriftshjemmel (s. 48 i høringsnotatet), som vil kunne åpne for deling uten konkrete vurderinger og særskilt informasjonsplikt. UDI støtter dette forslaget. En slik forskriftshjemmel kan f.eks. få betydning dersom vi deltar i bestemte fastsatte samarbeidsforum ol. Forslaget vil kunne gjøre det enklere å fastslå at det foreligger delingsadgang og hvilke opplysninger som kan deles i det aktuelle tilfellet, enn dersom det må brukes en mer generell og skjønnsmessig delingshjemmel.
- UDI mener det er positivt at forslaget forutsetter at det er opp til forvaltningsorganet (avgiverorganet) selv å bestemme om opplysningene skal deles.
- UDI har ikke særskilte kommentarer til forslaget om adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger for å unngå fare for liv eller helse i konkrete nødrettslignende tilfeller, utover at vi støtter forslaget.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Som nevnt over, har UDI i stor grad hjemler som dekker vårt behov for informasjonsinnhenting i vårt sektorregelverk. Likevel mener vi at forslaget kan bidra til mer effektiv håndtering av våre oppgaver der vi ikke har særskilte hjemler for innhenting og utlevering av taushetsbelagte opplysninger. Samlet sett antar vi at forslaget ikke vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser av stor betydning for UDI.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.

Mottaker(e):

Justis- og beredskapsdepartementet Lovavdelingen Lovavdelingen

Kopi til:

Justis- og beredskapsdepartementet,
Innvandringsavdelingen