

04 APR 2012

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 201000188

Vår ref: 11/2099-18/KSD

Oslo, 30.03.2012

UTLENDINGSDIREKTORATETS HØRINGSVAR - POLITIREGISTERFORSKRIFTEN

Vi viser til departementets høringsbrev av 15. januar 2012 om forslag til politiregisterforskriften.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har følgende kommentarer:

Generelle merknader

Regjeringen tar sikte på å overføre de fleste av politiets oppgaver i forbindelse med behandling av søknader om oppholdstillatelser, statsborgerskap og EØS-saker til UDI. Hovedbegrunnelsen for førstelinjereformen er å legge til rette for at saksbehandlingen kan skje så effektivt som mulig og at brukerne dermed får bedre service. I Justisdepartementets oppdragsbrev datert 4. juli 2011, er det tatt sikte på å gradvis overføre politiets oppgaver i behandlingen av søknader om oppholdstillatelser og statsborgerskap til UDI. De to første regionkontorene i UDIs nye førstelinje er planlagt etablert våren 2013. Den delen av politiregisterforskriften som gjelder bestemmelser om tilgang, utlevering, informasjonsplikt, samt innsyn, er særlig viktig for førstelinjereformen. Det foreliggende forslaget vil få store konsekvenser for informasjonsutvekslingen mellom politiet og utlendingsforvaltningen når ny førstelinjeorganisering iverksettes våren 2013. Vi kan ikke se at det i høringsforslaget er tatt høyde for disse endringene i oppgavedelingen mellom politiet og UDI. UDI vil peke på noen konsekvenser av dette, og viser særlig til våre kommentarer til forslaget § 10-14 nedenfor.

Når ny organisering av utlendingsforvaltningen iverksettes våren 2013, med den følge at en rekke av politiets forvaltningsoppgaver på utlendingsfeltet blir overført til UDI, vil det ikke lengre være ansatte i politiet som forbereder sakene. Dette innebærer at utlendingsforvaltningens fremtidige førstelinje ikke vil ha registre som førstelinjen har i dag. Det har derfor vært viktig for UDI å kunne samhandle elektronisk med politiets registre (for eksempel ELYS og STRASAK). EFFEKT-programmet, som organiserer utlendingsforvaltningens felles IKT-prosjekter, varer ut 2012. Elektronisk samhandling med andre etater og samarbeidspartnere er ett av hovedområdene for programmet. Politidirektoratet har i brev til UDI av 6. mars 2012 konkludert med at Politidirektoratet ikke kan inngå et forpliktende samarbeid om utvikling av elektronisk samhandling mellom UDI og politiet innenfor EFFEKT-programmets prosjektperiode. Dette betyr at det må organiseres manuelle rutiner mellom politiet og utlendingsforvaltningen for nødvendig informasjonsutveksling. En slik ordning vil være svært tids- og ressurskrevende for UDI og dermed føre til lang saksbehandlingstid. Dersom vi ikke får etablert eSamhandling med politiet før oppstart av ny førstelinje, vil det være vanskeligere for UDI å løse våre oppgaver på en tilstrekkelig effektiv måte. En mulighet er å gi UDI lesertilgang til politiets registre. Det kreves lovendringer for å få slik tilgang.

Et annet alternativ til informasjonsutveksling mellom politiet og utlendingsforvaltningen vil være at UDI stiller krav om at den som fremmer en søknad etter utlendingsloven eller statsborgerloven selv innhenter og legger ved politiattest ved søknaden. En slik løsning vil kunne være ressursbesparende for UDI. Vi har vurdert om vi kan be søkerne ved søknad om oppholdstillatelse og statsborgerskap om å fremlegge politiattest etter politiregisterloven § 36 første ledd nr. 1 (Dokumentet utstedes til bruk i mottakers interesse og kan inneholde opplysninger om hvorvidt en fysisk eller juridisk person har vært ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd, eller er under straffeforfølgning). Etter vår vurdering forutsetter imidlertid dette alternativet lovendringer i politiregisterloven. Å pålegge søkeren å innhente politiattest vil dessuten ikke dekke utlendingsmyndighetens behov fullt ut. Utlendingsmyndighetene har et behov for oppdaterte opplysninger i saksbehandlingen, og ved lang saksbehandling vil en tidligere innhentet politiattest ikke være tilstrekkelig. Søkeren må i disse tilfellene pålegges å innhente en oppdatert politiattest. Vi antar at slike manuelle ordninger også vil være ressurskrevende for politiet.

Kommentarer til forholdet mellom politiregisterloven og særlovgivningen

Når det gjelder utlevering av vandelsopplysninger, vil politiregisterloven med tilhørende forskrift og utlendingsloven og statsborgerloven med tilhørende forskrifter utfylle hverandre, og må ses i sammenheng. For utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer, har forslag til endringer i henholdsvis utlendingsloven og statsborgerloven nylig vært på høring. Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 17.6.2011 og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 20.12.2011. Høringene omfatter også utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra politiet. I departementets høringsbrev av 15.6.2011 til ny politiregisterforskrift del I, fremgår det at påtaleinstruksen kapittel 5 ville bli videreført i politiregisterforskriften. Vi vil bemerke at UDI i de nevnte høringene har lagt til grunn at dagens meldingsordning etter påtaleinstruksen § 5-13 skulle videreføres. Når vi av forslaget ser at departementet likevel ikke viderefører meldingsordningen, ser vi at det kan være en risiko for at UDI ikke får dekket sitt løpende behov for oppdaterte opplysninger fra politiets registre. For øvrig bør våre innspill sees i sammenheng med de aktuelle endringene i utlendingsloven og statsborgerloven som vil tre i kraft fortrinnsvis senest samtidig med at politiregisterloven og -forskriften trer i kraft 1.7.2012.

Merknader til forskriftsforslagene

Kapittel 9: Utlevering av opplysninger

Forskriftsforslaget § 9-5 Utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål

Til dette forslaget vil vi gjøre oppmerksom på at store deler av politiets oppgaver knyttet til forvaltningsgjøremål i utlendingsforvaltningen blir endret ved etableringen av ny førstelinjetjeneste.

Forskriftsforslaget § 9-6 Utlevering av opplysninger til andre offentlige organer i deres interesse

Vi mener forslaget gir tilstrekkelig grunnlag for å anmode om relevante opplysninger fra politiet. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på delegering av vedtakskompetanse til norske utenriksstasjoner i oppholdssaker. Dette vil innebære at Utenriksdepartementet (UD), ved enkelte utenriksstasjoner, vil kunne få behov for å innhente vandelsopplysninger i førstegangssøknader om familieetablering jf. utlendingsloven § 40 femte ledd. Vi legger til grunn at utlendingsmyndighetene i forskriftsforslaget § 9-6 også omfatter utenriksstasjonene.

For øvrig savner vi en presisering om at utlevering av opplysninger kan skje elektronisk. Dette kan enten inntas i forskriftsforslaget § 9-1 eller § 9-6.

Vi anbefaler videre at begrepet "frivillig retur" erstattes med "frivillig assistert retur", da dette er et mer presist og innarbeidet begrep.

Utlendingsdirektoratet benytter tolker i stor grad, og ønsker en fleksibel ordning for å kunne vurdere tolkers egnethet ut fra vandelsopplysninger m.v. I dag har Politiets Utlendingsenhet (PU) og UDI en felles tolkebase. PU kan innhente politiattest for å foreta vandelskontroll av tolker jf. Politidirektoratets rundskriv 2011/12. UDI har ikke tilsvarende hjemmel for å innhente slike politiattester i dag, og kan dermed ikke foreta en selvstendig vurdering av tolkersandel der vi mener det er behov for dette. UDI er i en prosess der vi blant annet vurderer behovet for en egen hjemmel som regulerer UDIs mulighet til selv å vurdere tolkersandel. Vi vil komme tilbake til dette spørsmålet i et eget brev.

For øvrig legger vi til grunn at den nødvendighetsvurderingen som skal gjøres etter utkastets § 4-2 tilsvarer vurderingen av grunnvilkårene for behandling av personopplysninger i personopplysningslovens § 11, og da spesielt den nødvendighetsvurderingen som skal gjøres etter paragrafens bokstav d.

Kapittel 10: Underretningsplikt

Forskriftsforslaget § 10-14 Underretning til utlendingsmyndighetene når det foreligger straffbare forhold som kan ha betydning for behandling av sak om beskyttelse.

Bestemmelsen skal erstatte gjeldende § 5-13 i påtaleinstruksen. Påtaleinstruksen § 5-13 pålegger politiet en relativt omfattende plikt til rutinemessig utlevering av opplysninger om etterforskning mot utenlandsk statsborger m.m. Forslaget til politiregisterforskriften § 10-14 innebærer en markant endring i så måte, da den gir en svært begrenset plikt til å gi opplysninger i forhold til de såkalte "§ 5-13-meldingene". Forslaget vil innebære at UDI får betydelig færre meldinger enn etter gjeldende rett. Slik vi forstår forslaget, vil det kun være i de tilfeller en asylsøker blir *siktet* for ett eller flere straffbare forhold og søknaden fortsatt er under behandling, at politiet plikter å varsle utlendingsmyndighetene. I oppholdssaker, statsborgerskapsaker og saker om frivillig retur vil konsekvensen være at UDI i stor grad må selv må anmode politiet om opplysninger etter forslagets § 9-6.

Det fremgår ikke klart av høringsbrevet hva som er bakgrunn for at meldeplikten kun skal gjelde for saker om beskyttelse. Vandelsopplysninger kan være relevant for om beskyttelsessøknaden skal behandles i et hurtigløp. Straffbare forhold er også relevant ved vurderingen om det bør gis opphold på humanitært grunnlag etter søknad om beskyttelse jf utlendingsloven § 38. Det er imidlertid viktig å påpeke at opplysninger om straffbare forhold *ikke* er relevant ved vurderingen av om det skal gis beskyttelse (jf. utlendingsloven § 28).

I overskriften til § 10-14 fremgår det videre at bestemmelsen gjelder underretning om straffbare forhold som "*kan ha betydning for behandling av sak om beskyttelse*". Dette indikerer at meldeplikten kun begrenses til å gjelde selve asylsøknadsprosessen. Vi vil opplyse om at UDI i enkelte tilfeller innvilger begrensede tillatelser etter søknad om beskyttelse jf. utlendingsloven § 74 (utlendinger som har vernet mot utsendelse etter utlendingsloven § 73 som sitt eneste grunnlag for opphold). En slik tillatelse innebærer at utlendingen må søke om fornyelse av tillatelsen. Slike tillatelser kan tilbakekalles etter utlendingsloven § 37 eller etter utlendingsloven § 63. Dersom UDI i etterkant av innvilget søknad beskyttelse får underretning om straffbare forhold fra politiet, vil dette kunne føre til at en søknad om fornyelse avslås, eller at tillatelsen tilbakekalles etter utlendingsloven § 31 fjerde ledd. Opplysninger om straffbare forhold er derfor relevante også etter at "sak om beskyttelse" er ferdigbehandlet.

Vi vil også gjøre oppmerksom på at det vil kunne være vanskelig og tungvint for politiet å måtte vurdere om den aktuelle saken er en beskyttelsessak eller ikke. Politiet vil være avhengig av gå inn i Datasystem for utlendingsforvaltningen (DUF-registeret) for å foreta denne vurderingen.

Departementet viser i høringsbrevet til at politiets utlevering av opplysninger i tilknytning til vedtak i- eller opprettelse av bortvisningssaker og forberedelse av utvisningssaker er fastsatt i utlendingsloven § 18 første ledd og utlendingsloven § 72. Vi vil bemerke at forhåndsvarsel om utvisning kan gis så snart det er tatt ut tiltale i straffesaken, jf. utlendingsforskriften § 14-5 tredje ledd. Bestemmelsen, som ble endret med virkning fra 15.9.2011, innebærer at politiet nå skal forhåndsvarsele om utvisning *før* det foreligger en rettskraftig avgjørelse. Dersom de objektive vilkår for utvisning foreligger, skal politiet opprette utvisningssak og forhåndsvarsele utlendingen om utvisning, jf. UDIs rundskriv RS 2010-005. Det vil også i fremtiden være politiets oppgave å forhåndsvarsele om utvisning på grunnlag av straff. Gjennom politiets saksopprettelse og forhåndsvarsel, vil UDI motta opplysninger om siktelsen i de tilfeller de objektive vilkårene for utvisning er tilstede. Dette vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å dekke utlendingsmyndighetenes behov for informasjon omandel i disse sakene. Vi vil bl.a. også ha behov for opplysninger om straffbare handlinger begått *etter* at saken ble opprettet og forhåndsvarselet ble sendt.

I høringsbrevet står det at politiet forutsetningsvis har en plikt til å utlevere straffesaksopplysninger i saker om permanent oppholdstillatelse. Vi legger til grunn at departementet med dette mener utlevering uten forutgående anmodning om opplysningene. Slik vi forstår høringsbrevet, gjelder denne plikten kun så lenge politiet har oppgaver i tilknytning til forberedelse av saker om permanent oppholdstillatelse. Vi vil gjøre oppmerksom på at etter gjennomføringen av førstelinjereformen, vil det ikke lenger være politiet som skal foreberede sakene. Det følger av utlendingsloven § 62 annet ledd at søknad om permanent oppholdstillatelse skal stilles i bero dersom søkeren er mistenkt eller siktet for et forhold som nevnt i utlendingsloven § 66. Tilsvarende følger det av statsborgerloven § 30 annet ledd at saken kan stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden. For å ta stilling til om slike søknader skal stilles i bero, er UDI avhengig av å motta opplysninger om etterforskning som nevnt i disse bestemmelsene. Konsekvensen av forskriftsslaget i § 10-14 vil bli at UDI *rutinemessig* vil måtte anmode politiet om slike opplysninger. Etter vår vurdering er det heller ikke samsvar mellom utlendingsloven § 62 og *gjeldende* bestemmelse i påtaleinstruksen § 5-13. Vi viser til at en søknad om permanent oppholdstillatelse kan stilles i bero når utlendingen er *mistenkt*, mens underretning skal gis når en utlending er *siktet*.

Vi vil videre påpeke at dersom en elektronisk samhandling mellom politiet og utlendingsforvaltningen blir realisert i fremtiden, så vil det være viktig at regelverket er utformet på en slik måte at det ikke er behov for regelendringer for at elektronisk samhandling kan iverksettes.

Det fremgår av høringsbrevet at flere av forholdene som er nevnt i påtaleinstruksen § 5-3 nå er regulert i utlendingsloven. Vi legger til grunn at henvisningen til § 5-3 er en skrivefeil og at departementet mener å vise til § 5-13.

Forskriftsforslagets § 10-15 Underretning til folkeregistermyndighetene

Forslaget lyder: "Dersom politiet avdekker falske identiteter plikter de å underrette folkeregistermyndighetene slik at dette kan rettes opp i folkeregisteret". Vi mener det er hensiktsmessig at politiet også varsler utlendingsmyndighetene dersom personen som benytter den falske identiteten er utlending, eller dersom opplysninger om den falske identiteten kan ha påvirket vedtak om norsk statsborgerskap. Uriktig oppgitt identitet kan ha betydning for om oppholdstillatelse skal gis eller ikke. Oppholdstillatelser og statsborgerskap kan tilbakekalles på

grunnlag av falske opplysninger om identitet. UDI foretar identitetsfastsettingsvurderinger i forbindelse med søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven. Informasjon om endring av identitetsopplysninger og forholdet mellom folkeregistermyndighetene og utlendingsregistermyndighetene finnes i UDIs rundskriv RS 2010-146 "Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven".

Kapittel 11: Saksbehandlingsregler og pålegg om taushetsplikt

Forskriftsforslaget § 11-3 Formkrav ved utlevering av opplysninger

I forskriftsforslagets § 11-3, fremgår det av første ledd at opplysninger, når de utleveres, alltid skal utleveres skriftlig.

I departementets kommentarer til § 11-3 i høringsbrevet står det at kravet til skriftlighet vil være oppfylt dersom politiet utleverer opplysningene per e-post eller SMS, se side 18 i høringsnotatet. For å sikre at politiet kan utlevere- og at utlendingsmyndighetene kan motta opplysninger rutinemessig, elektronisk og sikkert, mener vi at departementet bør tydeliggjøre at kravet til skriftlighet er oppfylt dersom politiet utleverer opplysningene elektronisk og maskinlesbart. Vi foreslår at formuleringen "skriftlig" erstattes med "skriftlig eller elektronisk".

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at det er begrensninger i hvilken type personopplysninger som kan kommuniseres via SMS eller ukryptert epost.

Del 11 Politiets registre

I utkastet til politiregisterforskriften er det tatt utgangspunkt i ulike navngitte registre for politiet. De enkelte registrene er regulert i kapittel 44 til 58. Vi stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å knytte reguleringen direkte opp mot det aktuelle registeret, da bestemmelsene blir lite fleksible med hensyn til endringer. Registerne kan fases ut eller endres, og nye kan etableres. Videre kan informasjon fra ett bestemt register flyttes til et annet register. Vi mener derfor at det kan være hensiktsmessig om forskriften tar utgangspunkt i ulik informasjon som registreres i politiets registre.

Kapittel 55: Grensekontrollregisteret

Forskriftsforslaget § 55-6 Utlevering av opplysninger

Det følger av forskriftsutkastets § 55-6 tredje ledd at *"Når politiet i egenskap av utlendingsmyndighet formidler opplysninger til utlendingsmyndighetene er dette ikke å anse som utlevering som nevnt i politiregisterloven § 30. Slik formidling kan skje ved elektronisk overføring."*

Begrepet "overføring" er benyttet i flere bestemmelser i forskriftsutkastet, men er ikke nærmere forklart i politiregisterloven. I forslaget brukes også begrepet "utlevering". Vi ønsker en nærmere avklaring på hva som ligger i disse begrepene, med tanke på hvilke følger skillet mellom begrepene eventuelt vil få for informasjonsutveksling og samhandling.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom politiregisterforskriften iverksettes som foreslått, vil det administrative arbeidet- og de økonomiske omkostningene øke betydelig for UDI. Dette gjelder særlig følgene av forskriftsforslagets § 10-14, idet det ikke legges opp til å videreføre dagens meldingsordning etter påtaleinstruksens § 3-15. Utlendingsmyndighetene kan ha behov for vandelsopplysninger i alle typer saker. For oppholds- og statsborgerskapssakene innebærer forslaget at UDI rutinemessig vil måtte anmode politiet om opplysninger. Uten mulighet til elektronisk samhandling vil dette

måtte gjøres manuelt. Dette vil være en ressurskrevende oppgave for UDI, og vi vil anslå at konsekvensene av forslaget vil kunne utgjøre flere årsverk.

Med hilsen


Frode Forfang
assisterende direktør


Frode Mortensen
avdelingsdirektør