



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
201104746

Vår referanse
2011/01732-6 008

Dato
02.09.2011

Høring - utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer

Vi viser til høringsbrev fra Justisdepartementet datert 17.6.2011 med forslag til bestemmelser som fastsetter at utlendingsmyndighetene har adgang til å innhente opplysninger som er nødvendige for saksbehandlingen fra andre offentlige organer, uten hinder av taushetsplikt.

Politidirektoratet har anmodet politidistriktene og noen særorgan om innspill til høringen, og har mottatt innspill fra Oslo, Rogaland, Haugaland og Sunnhordland politidistrikt, samt Politiets utlendingsenhet (PU). Innspillene fra distriktene er innarbeidet i dette brevet, og PUs innspill følger vedlagt i sin helhet. Vi har sett på de delene av forslagene som berører politiet.

Innledningsvis vil vi knytte noen generelle kommentarer til adgangen til informasjonsutveksling på utlendingsfeltet og til sammenhengen mellom forslaget i lovutkastets § 84, jf. forskriftsutkastets § 17-7 f og politiregisterloven. Deretter vil vi komme med mer konkrete merknader til forslagene.

Generelt om adgang til informasjonsutveksling på utlendingsfeltet

Politidirektoratet viser til at det allerede eksisterer hjemler for informasjonsutveksling på utlendingsfeltet. Bestemmelsene om unntak fra politiets taushetsplikt til andre offentlige organer er samlet og videreført i ny politiregisterlov § 30. I påtaleinstruksen kapittel 5 omhandles *Melding til særskilt myndighet* og påtaleinstruksen § 5-13 pålegger politiet i visse tilfeller å sende løpende meldinger til Utlendingsdirektoratet. Bestemmelsen er tolket av Justisdepartementet til også å gi hjemmel for at UDI kan anmode om opplysninger fra politiet. Tolkningen av bestemmelsen er presisert i forbindelse med Justisdepartementets pågående arbeid med retningslinjer for utlendingers adgang til å delta i program for frivillig retur. I departementets brev av 17.3.2011 til Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet konkluderte departementet med at UDI kan anmode politiet om opplysninger med hjemmel i påtaleinstruksen § 5-13 dersom det kan konstateres en "konkret kvalifisert mistanke" om at det foreligger opplysninger som nevnt i bestemmelsen. Denne terskelen ble justert i Justisdepartementets foreleggelse - utkast til rundskriv med retningslinjer for arbeidet med frivillig assistert retur av 4.7.2011, og i stedet satt til "grunn til å anta".

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

I høringsbrevet av 17.6. påpeker Justisdepartementet at påtaleinstruksen § 5-13 ikke gir UDI noen generell hjemmel for å anmode om opplysninger, men at UDI kan anmode politiet i de tilfellene der det foreligger en konkret kvalifisert mistanke, og at politiet ved anmodning må undersøke om det skulle vært gitt en § 5-13-melding. Politidirektoratet forstår uttalelsen slik at UDI kan anmode politiet om opplysninger i de tilfellene politiet ikke har overholdt sin informasjonsplikt. For øvrig ber vi om en endelig avklaring på hvor terskelen ligger for å kunne anmode etter påtaleinstruksen.

Departementet viser til at de nye hjemlene vil sikre et klart hjemmelsgrunnlag for politiets opplysningsplikt, også etter anmodning.

Politidirektoratet savner en nærmere redegjørelse for forholdet mellom forslagene til de nye bestemmelsene og påtaleinstruksen § 5-13. Det er uklart for Politidirektoratet om utkastet gir utvidet opplysningsplikt for politiet i den forstand at det er andre typer opplysninger som skal utleveres, eller om hjemlene gis for å lage klarere og mer presise bestemmelser. Vi har identifisert at det i henhold til forslaget gis utvidet utleveringsadgang for politiet for opplysninger som er nødvendige for å behandle saker om permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62. For øvrig er vi usikre på om forslaget gir adgang til å utlevere andre typer opplysninger enn det som er regulert i eksisterende hjemler. Politidirektoratet stiller spørsmål ved hvordan det skal forstås når høringsbrevet på side 9 presiserer at opplysningsplikten i lovens § 84 avgrenses mot andre organers opplysningsplikt på eget initiativ.

I høringsbrevet fremgår det at påtaleinstruksens kapittel 5 i sin helhet skal flyttes til ny politiregisterforskrift, herunder påtaleinstruksen § 5-13. Politidirektoratet har fått informasjon om at bestemmelsene i kapittel 5 skal revideres i den forbindelse. For Politidirektoratet blir det vanskelig å få fullstendig oversikt over bestemmelser om informasjonsutveksling på utlendingsfeltet, når de ulike prosessene ikke kan ses i sammenheng. Vi viser i denne forbindelse også til foreleggelse av 22.8.2011, med forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (assistert frivillig retur) som har frist 9.9.2011.

Politiets plikt til å utlevere opplysninger – ny utlendingslov § 84, jf. ny utlendingsforskrift § 17-7 f

- Utleveringshjemmel – Sammenheng med politiregisterloven

Departementet foreslår ingen detaljert gjengivelse av hvilke vandelsopplysninger Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet skal kunne anmode politiet om, og viser til utkast til ny bestemmelse i § 84 der det er fastsatt et nødvendighetskrav, samt at det vil fremgå av de enkelte bestemmelsene i utlendingsloven hvilke opplysninger det er behov for.

Politidirektoratet forstår forslaget slik at Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda må vurdere nødvendighetskravet når de skal anmode om opplysningene fra politiet og at politiets opplysningsplikt utløses ved anmodningen. Oslo politidistrikt savner en presisering i bestemmelsen, der det fremgår hvem som skal foreta nødvendighetsvurderingen. Politidirektoratet påpeker at det likevel må foretas en selvstendig vurdering i politiet, for å avgjøre konkret hvilke opplysninger som skal utleveres i den enkelte saken.

Justisdepartementet foreslår således nye hjemler i særlovgivningen, for når politiet plikter å utlevere opplysninger.

I Ot.prp.nr.108 (2008-2009) om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) foretar Justisdepartementet en grundig drøftelse av politiets adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer. Departementet støtter ikke lovutvalgets forslag om at utleveringsadgangen skal reguleres i særlovgivningen. Det vises til at en slik praksis blant annet vil føre til uensartethet med tanke på utforming, og oppsummerer med at det er en klar fordel at utleveringsadgangen reguleres på ett sted, og at det bør være i politiregisterforskriften. Departementet påpeker at det vil bli enklere for politiet å håndtere en slik regulering, enn et stort antall utleveringshjemler som er spredt utover i særlovgivningen, se nærmere proposisjonens kapittel 11.10.06.

Politidirektoratet viser til det som ovenfor er skrevet om ulike prosesser på feltet for informasjonsutveksling. I Justisdepartementets høringsbrev av 17.6. er ny politiregisterlov behandlet i eget kapittel, men sammenhengen mellom hjemlene for utlevering av informasjon i politiregisterloven § 30, kommende forskrifter og de foreslåtte hjemler i utlendingsloven og -forskriften er ikke drøftet nærmere. Politidirektoratet opplever at det er vanskelig å forstå disse sammenhengene, også sett i lys av departementets standpunkt om at utleveringshjemler skal samles i politiregisterloven og -forskriften.

- Vandelsbegrepet og nødvendighetskravet

I utkastet til ny § 84 i utlendingsloven er det vist til at det kun kan anmodes om opplysninger som er relevante for saken som behandles. Departementets utgangspunkt er at "vandelsopplysninger" er alle opplysninger som politiet har registrert om en person, men viser til at det i forslaget er henvist til at den enkelte bestemmelse i utlendingsloven sier noe om hvilke vandelsopplysninger som er relevante for den enkelte sakstype.

Oslo politidistrikt skriver at vandelsbegrepet normalt forstås som opplysninger om en person er straffet enten ved ilagt dom, forelegg eller særreaksjon. Begrepet omfatter i tillegg opplysninger om at en person er under etterforskning, dersom det er nødvendig.

Kravet til nødvendighet kan derfor fortolkes som at det er mulig å uthente også detaljer fra straffesaksdokumentene. Oslo politidistrikt skriver at de er kritiske til at vandelsbegrepet brukes videre enn den språklige forståelsen av begrepet tilsier, og mener at forslaget gir hjemmel for å hente ut alle mulige detaljer fra straffesaksdokumentene.

Politidirektoratet stiller spørsmål ved om de foreslåtte bestemmelsene er tilstrekkelig presist formulert. Det vises til at bestemmelsene kan fremstå kronglete på grunn av flere krysshenvisninger. Bestemmelsene blir vanskelige tilgjengelige dersom det skal være nødvendig å lese høringsbrevet eller eventuelt utfyllende retningslinjer for å få forståelse av hvilke opplysninger som er nødvendige i den enkelte sak. Når departementet i høringsbrevet åpner for at opplysninger i alle politiets registre i utgangspunktet kan være relevante, kan det være vanskelig å komme frem til et klart svar på hvilke opplysninger som er nødvendige i den enkelte sak.

Haugaland og Sunnhordland politidistrikt viser i sitt høringsinnspill til tidligere erfaringer med anmodninger, og at det er utfordrende at det ikke presiseres i anmodningene fra Utlendingsdirektoratet hva slags opplysninger som er nødvendige for saksbehandlingen. Distriktet viser til at utleveringsadgangen ville bli enklere og mer effektive å håndtere hvis

det ble presisert i lov og forskrift hva slags opplysninger som skal utleveres fra politiet. Haugaland og Sunnhordland politidistrikt trekker sammenlikninger til hvordan politiregisterloven §§ 40 og 41 om ordinær, uttømmende og utvidet politiattest er formulert.

Politidirektoratet mener at det bør fremgå klarere av bestemmelsen i ny § 17- f hva slags vandelsopplysninger som skal være relevante for politiet å utlevere. Bestemmelsen vil da bli enklere å praktisere, den blir forutsigbar for den registrerte og vil i større grad tilfredsstille kravet i EMK artikkel 8 om at inngrep i privatlivet må skje ”i samsvar med loven”. EMD har i sin tolkning av normen fastslått at regelen må være forutsigbar. Med ”forutsigbar” menes at regelen må være noenlunde presist formulert, slik at innholdet lar seg utlede på en adekvat måte.

Etter politiregisterloven § 48 er hovedregelen at den registrerte skal gis opplysninger om at opplysninger er utlevert når politiet utleverer opplysninger i mottagerorganets interesse, dersom det ikke fremgår klart i loven at politiet har en utleveringsplikt. Det kan etter Politidirektoratets vurdering stilles spørsmål ved om bestemmelsene i utkastet er presist nok formulert til å falle inn under unntaket i § 48 annet ledd nummer 1.

- **Formkrav**

Politidirektoratet har merket seg at det i høringsbrevet ikke sies noe om formkrav i tilknytning til informasjonsutveksling. Det er krav om hjemmel i lov for å kunne kreve politiattest. Vi legger til grunn at det ikke er tale om å gi vandelsopplysninger i form av politiattest. På hvilken måte utlevering skal skje vil da avhenge av nærmere bestemmelser om dette for det enkelte register.

- **EFFEKT og e-samhandling**

Det fremgår av høringsbrevet at bakgrunnen for forslagene er det pågående arbeidet i EFFEKT-programmet, som er utlendingsforvaltningens utviklingsprogram innen IKT. Politidirektoratet deltar i EFFEKT-programmets e-samhandlingsprosjekt og er godt kjent med planer for elektronisk utveksling av informasjon mellom offentlige etater på utlendingsfeltet. Politidirektoratet er positive til arbeidet som pågår og ser at det er store muligheter for å forenkle saksbehandlingen ved at de ulike etatene får direkte tilgang til opplysninger som er nødvendige for saksbehandlingen.

Slik informasjonstilgang forutsetter imidlertid presise hjemler. Politidirektoratet mener at slik bestemmelse er foreslått formulert, kan det stilles spørsmål ved om det må foretas en konkret juridisk vurdering i den enkelte sak, slik at automatisk elektronisk utveksling av informasjon vanskeliggjøres. Oslo politidistrikt påpeker at opplysninger fra SSP vil kunne overføres elektronisk, dersom det lages et system for det, og det påpekes at det vil ha en kostnadmessig side. Politidistriktet presiserer at spørsmål om en utlending er under etterforskning uansett krever personlig kontakt mellom etatene. Det vises til at politiet i dag ikke har et system som muliggjør automatisk utlevering av riktige opplysninger fra Strasak.

Hvilke organer bør kunne innhente opplysninger etter ny utlendingsforskrift §§ 17-7a-e?

Oslo politidistrikt påpeker i sitt innspill til høringen at betegnelsen ”utlendingsmyndighetene” brukes i utkastet til ny utlendingslov § 84 og at betegnelsen blant annet omfatter politiet. I bestemmelsens annet ledd gis hjemmel til i forskrift å regulere nærmere hvilke organer som kan be om opplysninger etter første ledd. Politiet har kun fått

en slik rett i saker der opplysningene er nødvendige for å iverksette vedtak etter utlendingsloven § 90.

Oslo politidistrikt mener at de fleste hensynene som i følge høringsforslaget taler for at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda bør få adgang til å innhente opplysninger, også vil gjelde for politidistriktene inntil førstelinjereformen er iverksatt for alle politidistrikt.

Frem til en overføring av forvaltningsoppgaver fra politiet til Utlendingsdirektoratet, er politidistriktene et forberedende organ for alle søknader som er fremmet fra riket, med unntak av søknad om beskyttelse. I tillegg har politiet fått delegert vedtaksmyndighet i en rekke saker, se utlendingsforskriften §§ 13-1-13-3 og 13-5-13-6 med tilhørende rundskriv. Oslo politidistrikt stiller derfor spørsmål ved hvorfor det kun er Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda som i forslaget gis anledning til å innhente informasjon direkte fra andre offentlige organer. Manglende adgang til informasjon for politiet, vil medføre at høringsforslaget ikke vil gi den effekten som er ønskelig med ny bestemmelse. Politidirektoratet støtter disse synspunktene, og mener at politiet bør gis tilsvarende adgang til informasjon som Utlendingsdirektoratet i saker der politiet behandler saker i førstelinjen.

Ny utlendingsforskrift § 17-7 e

Oslo politidistrikt viser til at bestemmelsen som er foreslått i utlendingsforskriften § 17-7 e henviser til opplysninger om søker og referanseperson. Distriktet ser behov for kontroll av opplysninger gitt om søkers arbeidsgiver ved vurdering av om et arbeidsforhold er reelt. Oslo politidistrikt viser til at de har sett eksempler på fiktive arbeidsforhold og/eller firmaer uten reell drift som kun er opprettet i den hensikt å legge til rette for ulovlig innvandring. Distriktet foreslår at bestemmelsen også bør gi hjemmel for at likningsmyndighetene etter anmodning skal gi opplysninger om utlendingens eller referansepersonens arbeidsgiver.

Ny utlendingsforskrift §§ 17-7 a og 17-7 d

For Politiets utlendingsenhet (PU) er det bestemmelsene i utkastets § 17-7 a første ledd bokstav a og § 17-7 d som er relevante. Utkast til bestemmelser omhandler de tilfellene der andre offentlige etater har plikt til å opplyse politiet om identitetsopplysninger.

Politidirektoratet har vedlagt PUs høringsuttalelse i sin helhet og støtter de vurderingene som der kommer frem i tilknytning til de to bestemmelsene.

Når det gjelder tidspunkt for utveksling av informasjon om hva slags informasjon som kan utveksles, viser Politidirektoratet spesielt til departementets Strategi for returområdet 2011-2016, der ett av innsatsområdene under målet *Helhetlig og resultatorientert returarbeid* er å styrke samarbeidet med etater som Kriminalomsorgen, Folkeregisteret, Skatteetaten og NAV om (..) identitetsavklaring. Politidirektoratet mener at PUs forslag vil være et bidrag til innsatsområdet som igjen vil bidra til måloppnåelse.

PU har i tillegg foreslått unntak fra taushetsplikt overfor politiet for private juridiske personer underlagt særskilt lovbestemt taushetsplikt i sitt høringsinnspill punkt 6. Politidirektoratet støtter også i utgangspunktet disse forslagene, men understreker at det ikke har vært anledning til å vurdere forslagene grundig, og i sammenheng med internasjonale forpliktelser om personvern.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Politidirektoratet anmodet distrikter og særorgan om spesielt å vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser forslagene vil ha for politiet, og Oslo politidistrikt og PU har vurdert disse konsekvenser ved forslagene.

Oslo politidistrikt viser til sitt forslag om at også politiet bør få adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer i de sakene politiet opptrer som førstelinje for Utlendingsdirektoratet, og slår fast at forslagene vil gi en positiv økonomisk og administrativ gevinst for distriktet. Som forberedende organ bruker Oslo politidistrikt i dag tid på å innhente ytterligere dokumentasjon fra søkere og referansepersoner. Det vil være tidsbesparende for distriktet å kunne kontakte ulike offentlige organer direkte. Politidirektoratet bemerker at disse vurderingene vil gjelde for alle politidistrikt.

Oslo politidistrikt viser til at forslaget til ny utlendingsforskrift § 17-7 f kan innebære merarbeid for politiet, da bestemmelsen gir Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda mulighet til å anmode om vandelsopplysninger i mange typer saker såfremt nødvendighetsvilkåret er oppfylt. Hva som skal til for at vandelsopplysninger vil anses for å være nødvendige vil ha betydning for hvor mye mer arbeid høringsforslaget vil medføre politiet.

Politidirektoratet viser til det som er skrevet over om presisjonsnivået i forskriftsutkastets § 17-7 f, og påpeker at slik bestemmelsen nå er formulert, vil det føre til at politiet må foreta konkrete vurderinger for å avgjøre om de opplysningene som politiet har registrert kan utleveres. Dette støttes også av Haugaland og Sunnhordland politidistrikt som viser til tidligere erfaringer med anmodninger fra Utlendingsdirektoratet.

Også PU skriver at forslaget vil få konsekvenser for politiets arbeid rent ressursmessig og antar at forslaget vil utløse et mannskapsbehov.

Politidirektoratet mener at dersom bestemmelsen formuleres mer presist, vil det lette politiets arbeid og føre til at forslagene vil få begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Det vises til det som er skrevet under kapittelet om EFFEKT-programmet.

PU viser for øvrig til at dersom forslagene til presiseringer og endringer i ordlyden tas til følge for bestemmelsene i utkastets §§ 17-7 a og 17-7 d, vil det føre til effektivisering av saksbehandlingen, det vises til PUs innspill punkt 7.

Med hilsen



Vidar Refvik
ass. politidirektør



Ole Johan Strømman
prosjektleder

Saksbehandler:
Kristin Aabelvik Evensen
Tlf: 23364201

Vedlegg:
PUs høringsinnspill