



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

Deres referanse
11/1732

Vår referanse
201100719

Dato
15.08.11

Unntatt offentlighet

Innspill til høringsbrev – utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer

1. Innledning

Politiets utlendingsenhet (PU) har i e-post av 5. juli fra Politidirektoratet blitt bedt om å komme med innspill til Justisdepartementets høringsbrev av 17. juni 2011 vedrørende utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer.

Som utgangspunkt er PU positive til alle tiltak som kan medføre en mer effektiv saksbehandling i utlendingsforvaltningen, herunder kortere saksbehandlingstid. Kortere behandlingstid i saker som ender med avslag på søknad om oppholdstillatelse, forenkler erfaringsmessig arbeidet med retur, da utlendingen i de fleste tilfeller vil ha en svakere tilknytning til Norge.

Innenfor lov- og forskriftsforslagets ramme er det særlig bestemmelsene om unntak fra taushetsplikt i saker om iverksetting etter utlendingsloven (utl.) § 90, som er relevante for PU, jf. forslag til ny utlendingsforskrift (ulf.) §§ 17-7 a og 17-7 d. Det vil derfor være problemstillinger relatert til disse bestemmelsene som nedenfor vil være underlagt særskilt behandling i pkt. 2 og 3. I pkt. 4, 5 og 6 har PU foreslått ytterligere lov- og forskriftshjemler innenfor samme tematikk som høringsbrevet omhandler. Pkt. 7 er forbeholdt administrative og økonomiske konsekvenser.

2. Forslag om å endre type opplysninger angitt i ordlyden

De ovennevnte forslag til nye forskriftsbestemmelser er utformet etter mønster fra någjeldende utlendingslov § 84 første ledd, og begrenser unntaket fra taushetsplikten til kun "opplysninger om navn og adresse", jf. forslag til ulf. §§ 17-7 a og 17-7 d første ledd bokstav a. Etter PUs oppfatning er det grunn til å vurdere en annen utforming av ordlyden.

Ved iverksetting av vedtak i medhold av utlendingsloven § 90 er det to forhold som erfaringsmessig vanskeliggjør politiets arbeid. For det første foreligger det i en stor andel av sakene manglende dokumentasjon på utlendingens identitet. Manglende dokumentasjon umuliggjør/vanskeliggjør uttransport til en rekke land. For det andre er det erfaringsmessig

Politiets utlendingsenhet

Besøk: Christian Krohgs gt. 32
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva
Bankgiro: 7694.05.10836

en rekke personer med endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse, som befinner seg på en for politiet ukjent adresse. Lov- og forskriftsforslaget ivaretar etter PUs oppfatning ikke fullt ut det informasjonsbehov politiet har i forbindelse med iverksetting av vedtak.

Politiets utlendingsenhet er kjent med at andre offentlige myndigheter, herunder NAV, i enkelte tilfeller får fremvist identitetsdokumenter, som utlendingen tidligere ikke har fremvist overfor politiet eller andre utlendingsmyndigheter. I tilfeller hvor det er fremvist identitetsdokumenter, har politiet som nevnt behov for opplysninger om dette, eventuelt også kopi av den fremviste dokumentasjon hvis det foreligger. På denne bakgrunn er den foreslåtte ordlyd etter PUs oppfatning for snever. Det foreslås derfor at ordlyden endres fra ”opplysninger om *navn*”, til ”opplysninger om *identitet*”.

Politiets videre kjent med at andre offentlige organer i noen tilfeller får oppgitt utfyllende kontaktinformasjon til utlendinger, utover den adresse som eventuelt er registrert i Datasystemet for utlending- og flyktningssaker (DUF). Dette kan eksempelvis være alternativ kontaktinformasjon til utlendingen, som telefonnummer, e-postadresser og arbeidsforhold, samt opplysninger om andre kontaktpersoner og familierelasjoner som er ukjente for politiet. På denne bakgrunn foreslås at ordlyden i de aktuelle forskriftsforslagene endres fra ”opplysninger om (...) *adresse*” til ”opplysninger om (...) *kontaktinformasjon*”.

Etter PUs oppfatning er de foreslåtte endringer innenfor det som kan forskriftsreguleres i medhold av forslaget til ny utlendingslov § 84, herunder at de aktuelle opplysninger er ”nødvendige” for politiets arbeid med iverksetting av vedtak etter utlendingsloven § 90.

3. Forslag til endring av tidspunkt for adgang til innformasjonsinnhenting

I departementets forslag til ny utlendingsforskrift § 17-7 a og § 17-7 d første ledd bokstav a er tidspunktet for adgangen til innhenting av de aktuelle opplysningene fastsatt til når politiet arbeider med ”sak om iverksetting av vedtak etter lovens § 90”. Etter ordlyden er således skjæringspunktet for når politiet kan påbegynne informasjonsinnhenting med hjemmel i bestemmelsene, fastsatt til tidspunktet da det foreligger et effektuerbart vedtak.

Politiets utlendingsenhet har som mandat å undersøke og fastsette en utlendings identitet. Dette arbeidet igangsettes før det foreligger et effektuerbart vedtak. Dette gjelder særlig ved søknader om beskyttelse hvor identitetsarbeidet starter allerede ved politiets registrering av søknaden, samt i saker om utvisning. Det foreligger således et stort behov for politiet til å kunne innehente opplysninger fra andre offentlige organer i perioden før det er fattet vedtak. Vi erfarer videre at mange utlending, også før det foreligger vedtak som kan effektueres, ikke overholder plikten til å melde fra om skifte av bopel til politiet jf utlendingsloven § 19 annet ledd, Hvis det foreligger opplysninger om at andre offentlige myndigheter innehar kontaktopplysninger vedrørende utlendingen, tilsier kontrollhensyn og hensynet til en effektiv effektivering av senere vedtak at opplysningene bør kunne gis til politiet før det foreligger et effektuerbart vedtak. På denne bakgrunn er det etter PUs oppfatning grunn til å endre den foreslåtte ordlyd.

Det bemerkes i denne forbindelse at det i utlendingsloven § 99 annet ledd er inntatt en bestemmelse som gir adgang til å benytte tvangsmidler ”når det er fattet vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, *og under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak*”. Bruk av tvangsmidler, herunder fengsling, er betydelig mer inngripende overfor en utlending enn utveksling av opplysninger mellom offentlige organer. Hensynet til

sammenhengen i regelverket tilsier derfor at en lignende bestemmelse også gjøres gjeldende i forskriften.

4. Forholdet til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt

For offentlige organer som ikke er underlagt en utvidet taushetsplikt i medhold av særlovgivning, reguleres taushetsplikten av forvaltningslovens (fvl) § 13 flg. Som det også er redegjort for i Justisdepartementets høringsbrev pkt. 3.1 følger det av fvl. § 13 annet ledd at enkelte opplysninger er unntatt taushetsplikt, da de ikke anses å være opplysninger om ”personlige forhold”.

Med bakgrunn i politiets utvidete opplysningsbehov som det er redegjort for i pkt. 2, er det etter PUs oppfatning grunn til å klarlegge hjemmelsgrunnlaget for utveksling av informasjon fra forvaltningsorganer som er underlagt ordinær taushetsplikt etter forvaltningsloven. Spesielt i saker om iverksetting av vedtak etter utl. § 90, hvor utlendingen ikke lenger har et lovlig oppholdsgrunnlag i riket, vil det i mange saker være avgjørende for politiets mulighet for tvangseffektivering at det foreligger en hjemmel for utlevering av opplysninger av den karakter som det er redegjort for i pkt. 2.

Det følger av fvl. § 13 f annet ledd at unntak fra taushetsplikten må fastsettes ved en bestemmelse som ”fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde”. Det antas på denne bakgrunn at en bestemmelse som utvider type opplysninger som kan utleveres fra et forvaltningsorgan til politiet, må inntas i eksempelvis ny utlendingslov § 84.

Politiets utlendingsenhet forutsetter i denne sammenheng at en slik utlevering kun aktualiseres hvis politiet allerede innehar informasjon om at det foreligger et ”klientforhold” mellom utlendingen og det offentlige organet, jf. fvl. § 13 annet ledd første punktum.

5. Unntak fra taushetsplikt overfor politiet for andre offentlige organer underlagt utvidet taushetsplikt

Det er også andre offentlige organer som er underlagt utvidet taushetsplikt i særlovgivning, som etter PUs kjennskap besitter opplysninger som kan være nødvendige for politiet i arbeidet med identitetsfastsettelse og iverksetting av vedtak etter utlendingslovens § 90.

Dette gjelder i særlig grad opplysninger som er taushetsbelagt i henhold til helselovgivningen. Politiets utlendingsenhet foreslår på denne bakgrunn at tilsvarende hjemmel som forslag til utl. § 84, jf. ulf. § 17-7 d gis med hensyn til unntak for taushetsplikt i helselovgivningen. Bestemmelsene som det i denne sammenheng må gis unntak fra er lov om spesialisthelsetjenesten m.m § 6-1 første og annet ledd, samt lov om helsepersonell mv. § 21. Politiets utlendingsenhet bemerker at begge lovenes virkeområde også innbefatter private helsetilbydere, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 1-2, annet ledd og helsepersonelloven § 2 første ledd. Det er således grunn til å anta at eventuelle unntak fra taushetsplikt innenfor lov- og forskriftsforslagets ramme må begrenses til offentlige organer.

Politiets utlendingsenhet er inneforstått med at en etablering av opplysningsplikt overfor politiet for helsepersonell, i utgangspunktet kan bidra til å svekke tillitsforholdet mellom bruker og helseinstitusjonen. Det kan også tenkes en mulighet for at enkelte avstår fra å oppsøke helseinstitusjonen. Dette er vektige hensyn, som ved en vurdering av en eventuell

lovbestemmelse må tas i betraktning. Det bemerkes imidlertid at de aktuelle opplysningene, ikke er primæropplysninger i forholdet mellom bruker og helseinstitusjonen. Politiets utlendingsenhet presiserer i denne forbindelse at anmodning om opplysninger kun aktualiseres i de tilfeller politiet allerede har informasjon om at det foreligger et "klientforhold" mellom utlendingen og helseinstitusjonen. Betydelige samfunnsinteresser tilsier etter PUs oppfatning at det i slike tilfeller bør være adgang for politiet å innhente nødvendige opplysninger til bruk i arbeidet med identitetsfastsettelse og iverksettning av vedtak.

6. Unntak fra taushetsplikt overfor politiet for private juridiske personer underlagt særskilt lovbestemt taushetsplikt

Til tross for at det ikke ligger innenfor rammene av lov- og forskriftsforslagene som er til høring, benytter PU også anledningen til på ny å fremholde politiets behov for innhenting av opplysninger fra private aktører som er underlagt lovpålagt taushetsplikt. Politiets utlendingsenhet har tidligere fremholdt behovet i forbindelse med Justisdepartementets høringsbrev av 7. juli 2010 vedrørende endringer i utlendingsloven om adgangen til frihetsberøvelse m.v.

Pålegg om utlevering av informasjon - finansinstitusjoner

Det er som nevnt PUs erfaring at mange utlendinger har identitetsdokumenter som de ikke opplyser om eller fremviser for politiet eller utlendingsmyndighetene. Til tross for dette erfarer vi at identitetsdokumentene blir brukt av utlendingen blant annet som identifikasjon i forbindelse med utlendingens kontakt med banker. Det gjelder særlig i forbindelse med pengeoverføringer til utlandet, gjennom finansinstitusjoner som har spesialisert seg på internasjonale pengeoverføring, som eksempelvis Western Union og Forex. Politiet har i sitt identifikasjonsarbeid og under arbeidet med iverksettning av vedtak og et stort behov for å få utlevert informasjon fra disse institusjonene, særlig kopi av eventuelle identitetsdokumenter som bankene er i besittelse av.

Straffeprosessloven §§ 210 tredje ledd og 230 annet ledd oppstiller plikt for ansatte i finansinstitusjoner å avgi forklaring til politiet i forbindelse med etterforskning av straffesak, samt utlevere dokumentbevis, uavhengig av lovpålagt taushetsplikt. Tilsvarende bestemmelser bør innføres for politiet og utledningsforvaltningen for å sikre identitetsavklaring og effektivisering av vedtak.

Pålegg om utlevering av informasjon – teleoperatører

Videre bør bestemmelser tilsvarende straffeprosessloven §§ 210 tredje ledd og 230 annet ledd, jf. fjerde ledd, jf. § 118 innføres for utlendingssaker. Dette vil gjøre det mulig å begjære utlevering av registrerte samtaler fra teleoperatører. Oversikt over hvem en utlending holder kontakt med avdekker ofte hvem som er utlendingens familiemedlemmer og hva som er utlendingens hjemland og er således informasjon av stor betydning for å oppklare utlendingens identitet samt for iverksettelsen av negative vedtak.

Det bemerkes at bestemmelsene i straffeprosessloven §§ 210 og 230 kan benyttes av politidistriktene/påtalemyndighetene i forbindelse med en eventuell etterforskning av straffesak etter utlendingsloven § 108. Siden PU ikke innehar påtalemyndighet er dette kun en mulighet for politidistriktene og andre særorgan som PST, Kripos og Økokrim i forbindelse med etterforskning av straffbare forhold.

Det foreslås at en bestemmelse tilvarende straffeprosesslovens §§ 210 tredje ledd og 230 annet ledd, jf. fjerde ledd, jf. § 118 inntas som et eget ledd i utlendingsloven § 104 eller som en ny § 104a, eventuelt at det presiseres i utlendingsloven §§ 84 eller 104 at overnevnte regler gjelder tilsvarende i utlendingssaker.

7. Administrative og økonomiske konsekvenser

Politiets utlendingsenhet antar at de foreslåtte lov- og forskriftsendringene vil ha begrensede administrative og økonomiske konsekvenser for politiet.

Med forutsetning om at de ovennevnte endringer blir implementert, vil konsekvensene med hensyn til nye hjemler for innformasjonsinnhenting for politiet kun aktualisere seg på saksbehandlernivå i enkeltsaker. Fra PUs side vil eventuelle nye hjemler kunne effektivisere saksbehandlingen, og tilgang på ytterligere informasjon om utlendingen vil i forbindelse med iverksetting av vedtak eksempelvis medføre større sannsynlighet for at planlagte pågripelser er vellykkede. Forslagene vil også innebære en betydelig kortere saksbehandlingstid i en rekke saker. For avgiverorganet vil en opplysningsplikt medføre behov for større ressursbruk for å besvare politiets henvendelser, men det antas merkostnaden vil være svært begrenset.

Administrative og økonomiske konsekvenser som følge av den foreslåtte hjemmelen for utlevering av vandelsopplysninger fra politiet til UDI og UNE, vil naturlig nok avhenge av i hvilken grad UDI og UNE benytter hjemmelen. Konsekvensene vil også avhenge av omfanget av vandelsopplysningene som ønskes. Som følge av at det åpnes for innhenting av vandelsopplysninger i en rekke sakstyper, er det imidlertid grunn til å tro at forskriftshjemmelen vil utløse et mannskapsbehov. Behovet avhenger videre av hvordan innhentingene organiseres internt i politiet.

Vennlig hilsen,

Ingrid Wirum
Sjef for PU

Erik Førde
avdelingsdirektør Juridisk avdeling