

Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 201104746

Vår ref: 11/1235-23/vem

Oslo, 31.08.2011

INNLEDNING

Vi viser til høringsbrev datert 17.6.2011 med forslag til bestemmelser som fastsetter at utlendingsmyndighetene kan innhente taushetsbelagte opplysninger som er nødvendige for saksbehandlingen fra andre offentlige organer.

Våre merknader til forslagene følger under.

GENERELLE MERKNADER

Ny førstelinje – utenriksstasjonenes vedtaksmyndighet

Ny organisering av førstelinjen kan innebære at utenriksstasjonene skal fatte vedtak i flere saker enn i dag. Forslaget til ny utlendingslov § 84 gir utenriksstasjonene kompetanse til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer. I samme bestemmelse er det forutsatt at departementet skal gi nærmere forskrifter om *hvilke organer* innenfor utlendingsforvaltningen som kan innhente hvilke opplysninger til hvilke saker. I de nye forskriftene er denne kompetansen gitt til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, men ikke til utenriksstasjonene.

Det vil være hensiktsmessig at utlendingsforskriften endres slik at også utenriksstasjonene kan anmode:

- kommunene, i sak om familieinnvandring etter lovens kapittel 6, om opplysninger om referansepersonen er tildelt introduksjonsstønad i medhold av introduksjonsloven, se ny utlendingsforskrift § 17-7b
- statens lånekasse for utdanning, i sak om opphold etter lovens kapittel 3 og i sak om familieinnvandring etter lovens kapittel 6, om opplysninger om søkeren eller referansepersonen har fått tildelt lån og stipend, se ny utlendingsforskrift § 17-7c
- NAV, i sak om familieinnvandring etter lovens kapittel 6, om opplysninger om referansepersonen har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester eller ytelser etter folketrygdloven, se ny utlendingsforskrift § 17-7d første og annet ledd

- ligningsmyndighetene, i sak om opphold etter lovens kapittel 3 og i sak om familieinnvandring etter lovens kapittel 6, om opplysninger om søkerens eller referansepersonens inntekt og formue, se ny utlendingsforskrift § 17-7e
- politiet, i sak om visum og saker om oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven §§ 13 første ledd og 65 annet ledd, jf utlendingsforskriften §§ 3-14 tredje ledd og 13-4.

Ny førstelinje – overføring av oppgaver fra politiet til Utlendingsdirektoratet

I Justisdepartementets oppdragsbrev datert 4.7.2011 er det tatt sikte på å gradvis overføre politiets oppgaver i behandlingen av søknader om oppholdstillatelser og statsborgerskap til UDI (Førstelinjeprojektet). De to første regionkontorene er planlagt å bli etablert våren 2013.

Utlendingsloven og statsborgerskapsloven med tilhørende forskrifter inneholder flere bestemmelser som må endres når UDI overtar politiets førstelinjeoppgaver. Regelverket må gi den nye førstelinjen nødvendig personell og materiell kompetanse for å kunne håndtere oppgavene like godt som politiet gjør i dag, og det må gjenspeile ny fremtidig oppgavefordeling mellom politiet og UDI. Siden overgangen skal skje gradvis bør hjemlene utformes slik at oppgaven kan utføres både av politiet og av UDI i en overgangsperiode. I brev av 15.8.2011 har UDI og Politidirektoratet redegjort for ny oppgavefordeling mellom politiet og UDI i EØS-, oppholds- og statsborgerskapssaker.

Når UDI overtar en del av politiets oppgaver på utlendingsfeltet, vil vi ikke lenger få tilført rutinemessig den informasjonen som i dag politiet tilfører saken i deres saksforberedelse. Det er dermed nødvendig å vurdere om dagens hjemler er tilstrekkelige for å sikre at den nye førstelinjen har tilgang til den samme informasjonen fra politiet også etter oppgaveoverføringen. Om dette ikke er tilfelle er det behov for nye hjemler som åpner for nødvendige informasjonsutveksling mellom politiet og UDI.

Etter vår vurdering er dagens hjemler og de foreslåtte regelendringene tilstrekkelige til å sikre UDIs adgang til å innhente informasjon fra politiet. Se imidlertid våre innspill til utlendingsloven § 84 og utlendingsforskriften § 17-7 f under. Dersom det senere skulle vise seg å være behov for ytterligere regelendringer som følge av førstelinjereformen vil vi komme tilbake til dette.

Frem til førstelinjereformen er gjennomført i alle politidistriktene, vil det være behov for at også politiet får adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer, både når politiet fatter vedtak og når de forbereder sakene for UDI. Som behandlingsansvarlig vil UDI stå ansvarlig for de behandlinger utenriksstasjonene og politiet gjør for oss som databehandlere. I utgangspunktet kan vi ikke se at det er nødvendig at regelverket gir våre databehandlere særskilt kompetanse til å innhente opplysninger til forberedelsen av utlendingssaker. På den annen side tilsier hensynet til transparens at det er åpenhet om hvilke roller organene i utlendingsforvaltningen har i oppgaveløsningen, herunder hvilke organer som innhenter hvilke opplysninger til hvilke saker. Av den grunn mener vi at regelverket også bør fastsette at politiet kan innhente opplysninger i visse saker. Vi har for øvrig ikke forslag til hvordan dette skal fremgå av loven og forskriften.

Betydningen av ny politiregisterlov og politiregisterforskrift

I høringsbrevet på side 4 under punkt 3.1 i avsnittet om politiregisterloven står det at "Politiregisterloven gjelder for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, med unntak av behandling av opplysninger som er del av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål." Dette står i motstrid til forslaget om ny politiregisterforskrift, som for tiden er på høring.

I forslaget til ny politiregisterforskrift er det fastsatt at politiregisterloven også skal omfatte politiet som utlendingsmyndighet, jf forslaget til forskriften § 1-3 nr. 3. I høringsbrevet til forskriftsforslaget står det, på side 5 under punkt 3 om virkeområdet for politiregisterloven og -forskriften, at regelverket kommer til anvendelse når det i politiets registre "behandles opplysninger til både politimessige formål og forvaltningsmessige formål. [...] De mest aktuelle tilfellene i så måte er når politiet behandler opplysninger i forbindelse med utlendings- og grensekontroll." På samme sted i høringsbrevet opplyser departementet at de først ble klar over slike "doble" behandlingsformål *etter* at de hadde lagt frem proposisjonen for ny politiregisterlov, og at dette er grunnen til at proposisjonen ikke omtaler denne problemstillingen.

Med iverksettelsen av politiregisterloven¹ blir politiets adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer og private i deres interesse hjemlet i politiregisterloven § 30. I forarbeidene til politiregisterloven fremgår at departementet ønsker å "forankre hjemlene [for utlevering av opplysninger til offentlige og private] i politiregisterloven og tilhørende forskrift" i motsetning til å hjemle utleveringene i særlover². Når dette regelverket trer i kraft vil bestemmelsene om politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt og deres hjemler for utlevering av taushetsbelagte opplysninger bli opphevet, se straffeprosessloven §§ 61a flg., politiloven § 24 og strafferegistreringsloven § 8. De delene av politiloven § 24 som gjelder politiets forvaltningsvirksomhet vil fortsatt gjelde³.

Siden departementet i høringssaken om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften ikke har tatt høyde for at politiregisterloven og -forskriften vil få anvendelse på behandlinger som gjøres av politiet som utlendingsforvaltning, er en naturlig følge at departementet heller ikke har omtalt i hvilken grad og på hvilken måte det kan gis pålegg til politiet om å utlevere opplysninger i særlovgivningen. Vi legger til grunn at departementet foretar en endelig vurdering hvilken betydning ny politiregisterlov og -forskrift vil ha for hjemler om pålegg til politiet om utlevering i særlovgivningen før disse forslagene ferdigstilles.

Vi legger til grunn at departementet har vurdert hvilken betydning ny politiregisterlov og -forskrift vil for hjemler om dette i utlendingslovgivningen.

Vi viser for øvrig til at politiets påtaleinstruks er hjemlet i straffeprosessloven § 61c. Når denne bestemmelsen blir opphevet vil politiets hjemmel for melding om vandelsopplysninger etter instruksen § 5-13 opphøre. I høringsbrevet til ny

¹ Politiregisterloven vil tre i kraft samtidig med ikrafttreddelsen av ny politiregisterforskrift og iverksettelsesproposisjon. Iverksettelsesproposisjonen vil bli fremmet ved årsskifte 2011/2012.

² Se Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) punkt 11.10.6 side 127, og side 308 under merknadene til politiregisterloven § 30.

³ Se Justisdepartementets høringsnotat om forslag til ny politiregisterforskrift del 7 side 60 og 61.

politiregisterforskrift fremgår det at påtaleinstruksen kapittel 5 vil bli videreført i politiregisterforskriften. Følgelig antar vi at det ikke behov for å innta bestemmelsene i påtaleinstruksen § 5-13 i utlendingslovgivningen. Vi legger også til grunn at dagens bestemmelser i utlendingslovgivningen i kombinasjon til forslaget til ny utlendingsforskrift § 17-7f om innhenting av vandelsopplysninger fra politiet, gir UDI tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for både å motta, registrere og bruke "§ 5-13-meldinger" som vi får etter at politiregisterforskriften trer i kraft.

Om avgiverorganets særlige taushetsplikt og konsekvenser for mottakerorganet

I høringsbrevet punkt 3.1 Taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett viser departementet til at "særlovgivningen [kan] inneholde regler om taushetsplikt for ansatte i det aktuelle forvaltningsorganet." Mange forvaltningsorganer har en strengere taushetsplikt etter sin særlovgivning enn det som følger av de alminnelige taushetspliktreglene i forvaltningsloven, både om hvilke opplysninger som er taushetsbelagt og hvilke unntak som gjelder fra taushetsplikten. For eksempel har ansatte i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) også taushetsplikt om opplysninger som gjelder fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted, se lov om arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven) § 7 første ledd. Videre har ansatte i NAV snevrere adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger enn det som følger av forvaltningsloven §§ 13a flg.

Vi savner at departementet omtaler hvilke konsekvenser en slik særlig taushetsplikt for avgiverorganet har for mottakerorganets (her: utlendingsforvaltningen) taushetsplikt om de opplysninger de mottar. Dersom det er slik at mottakerorganet må praktisere samme taushetsplikt som avgiverorganet for de opplysninger som overføres, vil dette bety at mottakerorganet må praktisere ulike taushetspliktregler for samme type opplysninger avhengig av hvilket forvaltningsorgan som har gitt opplysningen. Dette vil komplisere praktiseringen av taushetsplikten, uten at dette gir et bedre personvern for den registrerte. Derfor bør hjemlene etter vår oppfatning om nødvendig utformes slik at taushetsplikten for informasjonen utlendingsforvaltningen innhenter reguleres av forvaltningsloven. Vi viser for eksempel til at NAV setter som vilkår for å gi andre tilgang til opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, at de overholder taushetspliktreglene i NAV-loven § 7 første ledd.

Innhenting av opplysninger for saker om utbetaling av økonomiske ytelser til beboere i asylmottak

Beboere i asylmottak får økonomiske ytelser som skal sikre midler til dekning av daglige behov, blant annet mat, klær, lege- og tannlegebesøk, og aktiviteter utenfor mottaket. Ytelsene er ikke lovhjemlet per i dag, men direktoratet er kjent med at departementet arbeider for en lov- og forskriftsregulering. Inntil en regulering trer i kraft er det ikke klart i hvilke tilfeller og i hvilket omfang det er relevant å benytte opplysninger fra andre offentlige organer i saksbehandlingen.

Selv om det er viktig å få på plass innhentingshjemler også for saker om økonomiske ytelser til beboere i mottak, mener vi at det bør utredes i forbindelse med lov- og forskriftsarbeidet om disse ytelsene.

Effektiviseringsgevinster av forslagene

Lov- og forskriftsforslagene legger til rette for store effektiviseringsgevinster. De gjør det mulig for utlendingsforvaltningen å henvende seg direkte til de offentlige organer og få de opplysninger som er relevante for saken, uten å måtte be om den samme dokumentasjon fra søkeren, referansepersonen eller fra garantist. Dette gjør at utlendingsforvaltningen blant annet kan begrense antall saker der vi ber om ekstra dokumentasjon fra søkeren fordi innlevert dokumentasjon ikke er utfyllende eller oppdatert. Videre vil forslagene kunne gi utlendingsforvaltningen bedre kontroll med at opplysningene i saken er korrekte i den forstand at de samsvarer med de opplysninger som finnes hos andre relevante kontrollinstanser. *Betydelige* gevinster av forslagene kommer kan først forventes når utlendingsforvaltningen får realisert løsningene for elektronisk informasjonsutveksling og samhandling med de aktuelle etatene.

MERKNADER TIL LOVFORSLAGENE

Til utlendingsloven § 84

Opplysninger om "andre loven gjelder for"

Ordlyden i bestemmelsen åpner for at utlendingsmyndighetene kan innhente opplysninger om referanseperson, garantist og andre tredjemenn i de saker der det er relevant. I arbeidssaker er arbeidsgivere som oftest referanser mens i visumsaker er organisasjoner/firmaer garantister. Det er viktig at betegnelsen "referanseperson" ikke avgrenses til å kun gjelde "person som søkeren (utlendingen) ønsker å bli gjenforent med eller etablere familieliv med i Norge" slik departementet skriver i sitt høringsbrev. Alternativt bør departementet oppføre både referanseperson og garantist i forskriftsforslagene § 17-7 e Ligningsmyndighetene.

Krav om klar lovhjemmel

Personopplysningslovens krav til lovhjemmel som behandlingsgrunnlag, bygger på "det relative legalitetsprinsippet." Det kreves klarere hjemmel (ordlyd) desto større personvernmessige konsekvenser behandlingen kan få, se Ot.prp. nr. 92 (1998-99) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) under merknadene til personopplysningsloven § 8. For behandling av sensitive personopplysninger høynes kravet til klarhet for at hjemmelen skal være god nok.

Lovforslaget åpner for å innhente et vidt spekter av personopplysninger, både sensitive og andre opplysninger, om både søkere og tredjepersoner. Opplysningene som skal innhentes skal være "nødvendig" for å behandle en sak etter utlendingsloven. Videre følger det av ny § 84 annet ledd at bestemmelsen må ses i sammenheng med nærmere forskriftsbestemmelser som skal lages for å utdype hvilke opplysninger som kan innhentes fra hvert enkelt organ og for hver enkelt sakstype. Vi mener at departementet har funnet det riktige detaljeringsnivået i lovforslaget, og at kravet om klar lovhjemmel er oppfylt gjennom kombinasjonen av innholdet i lovhjemmelen og utlendingsforskriften som gir de nødvendige presiseringene.

Behandlingsbegrepet

I innledningen til første ledd har departementet brukt ordet "behandle". Dette er en samlebetegnelse på ulike måter å bruke personopplysninger på, for eksempel ved å

innhente fra andre etater og *gjennbruke* til andre formål enn innhentingsformålet. Betegnelsen har ingen selvstendig betydning og tilfører ikke noe mer enn det som allerede står om at utlendingsmyndighetene kan innhente opplysninger til bruk i bestemte sakstyper. Vi foreslår derfor at dette strykes for å unngå uklarheter slik at innlendingen i ny utlendingslov § 84 lyder:

§ 84. Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for offentlige organer

Dersom det er nødvendig for å behandle en sak etter loven her, kan utlendingsmyndighetene, uten hinder av taushetsplikt, innhente opplysninger om utlendinger eller andre loven gjelder for fra: (...)

Det fremgår av høringsbrevet at innhenting må skje etter anmodning fra utlendingsmyndighetene. Den lovbestemte opplysningsplikten kombinert med forutsetningen om at utlendingsforskriften skal presisere nærmere hvem som kan innhente hva og fra hvem og til hvilke sakstyper, tilrettelegger for at innhenting kan skje automatisk, gjennom elektronisk samhandling/informasjonsutveksling, etter forhåndsdefinerte kriterier. Dette er viktig for å nå målene om større effektivitet i utlendingsforvaltningen.

Utenriksstasjonenes kompetanse

Vi viser til det som er sagt over om utvidelse av utenriksstasjonenes kompetanse i innledningen over.

"Oppgave" eller "sak" etter loven

I forbindelse med ny førstelinjeorganisering, er det foreslått at UDI overtar oppgaven med å kontrollere ID og reisedokumenter for utlendinger som:

- har søkt om en tillatelse og deretter melder seg til førstelinjen etter innreise
- skal søke om en oppholdstillatelse etter innreise
- skal registrere seg eller søke om oppholdsbevis/oppholdskort (EØS-borger) eller
- skal melde seg for førstelinjen for opphold og arbeid i riket inntil tre måneder uten oppholdstillatelse

Dette er en oppgave som i dag tilligger politiet. Politiet har tilgang til opplysninger i flere registre, blant annet ELYS registeret hvor det blant annet registreres stjålne reisedokumenter og etterlyste personer. Registeret innebærer blant annet en direkte kobling til de internasjonale databasene til Interpol og Schengen. Interpols database har over 16 millioner registrerte stjålne eller tapte reisedokumenter.

Dersom UDI skal kunne foreta en like god ID-kontroll som politiet gjør i dag, er UDI avhengig av å få utlevert opplysninger fra politiets registre. Det er av denne grunn viktig at vi har en klar og tydelig lovhjemmel. I følge forslaget til utlendingsloven § 84 første ledd, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt innhente og behandle opplysninger om utlendinger eller andre loven gjelder for, dersom det er nødvendig for å "behandle en sak" etter loven her.

UDI forutsetter at formuleringen "behandle en sak" må tolkes vidt, slik at også identitetskontrolloppgaven i de tilfeller der en utlending ikke søker om en tillatelse, omfattes av ordlyden. Alternativt foreslår vi å heller benytte formuleringen "dersom det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her".

Vi viser for øvrig til våre kommentarer under om forslaget om ny utlendingsforskrift § 17-7f om betydningen av "vandelsopplysninger", der vi legger til grunn at ordet er ment å omfatte opplysninger som er nødvendig for å foreta kontroll av vedkommendes identitets- og reisedokumenter.

Behov for opplysninger fra Kriminalomsorgen

I tilfeller der en utlending har begått et straffbart forhold kan det være aktuelt å fatte et utvisningsvedtak til vedkommende. Dersom personen soner en dom for forholdet vil opplysninger fra Kriminalomsorgen om konstaterbare forhold knyttet til personens oppførsel under soningstiden kunne være relevante i forholdsmessighetsvurderingen og vurdering av utvisningens varighet, se utlendingsloven § 70 jf utlendingsforskriften §§ 14-1 og 14-2. Aktuelle opplysninger vil kunne gjelde om vedkommende har hatt besøk eller kontakt med egne barn under soningstiden, om vedkommende er blitt rusfri eller har vist progresjon i positiv retning, og lignende opplysninger som vil være relevante for de konkrete helhetsvurderingene som må gjøres i en utvisningssak.

Vi foreslår at Kriminalomsorgen nevnes i ny utlendingsloven § 84 som ett av de offentlige organene som utlendingsforvaltningen kan innhente nødvendige opplysninger fra.

Videre foreslår vi at departementet utformer en ny utlendingsforskrift § 17-7g som fastsetter at Kriminalomsorgen etter anmodning skal gi opplysninger uten hinder av taushetsplikt til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om opplysninger fra soningstiden som er relevante i en utvisningssak. Det bør angis at dette omfatter opplysninger som har relevans for forholdsmessighetsvurderingen og spørsmålet om utvisningens varighet.

Til utlendingsloven § 85

Vi er enig i departementets forslag om å endre overskriften i utlendingsloven § 85 fra *Vandelskontroll (...)* til *Vandelsopplysninger (...)*. Det samme bør gjøres i bestemmelser i utlendingsforskriften kapittel 17 som er gitt med hjemmel i lovens § 85.

Dagens bestemmelse legger til grunn at politiet forbereder utlendingssaker som førstelinje. Overgang til ny organisering av førstelinjen krever at bestemmelsen blir endret samtidig som den nye ordlyden tilrettelegger for en smidig overgangsperiode.

Videre følger det av § 85 annet ledd at politiet *selv avgjør om* det foreligger vandelsopplysninger av betydning for sak etter utlendingsloven § 48 og som de bør uttale seg om til UDI. Vi oppfatter at utlendingsforskriften § 17-8 dermed er delvis "i utakt" med dagens ordlyd i utlendingsloven § 85. Forskriften *pålegger* politiet i bestemte tilfeller å gi visse vandelsopplysninger etter anmodning, og for andre tilfeller gir den politiet *adgang* til å selv vurdere om det er formålstjenlig å gi opplysninger. Vi mener at utlendingsloven § 85 må gi hjemmel for at vedtaksorganet kan pålegge politiet om å utlevere vandelsopplysninger som ledd i vedtaksorganets behandling av sak som nevnt i utlendingsloven §§ 40 femte ledd og 48. På den måten blir pålegget i utlendingsforskriften § 17-8 første ledd første setning hjemlet "i medhold" av lov, jf politiregisterforskriften § 4.

Forslag til endring av utlendingsloven § 85 (endringene er i kursiv):

§ 85. *Vandelsopplysninger* i sak om familieinnvandring, jf. §§ 40 femte ledd og 48

Det organet som forbereder eller avgjør saken kan som ledd i behandlingen av en sak som nevnt i §§ 40 femte ledd eller 48 innhente vandelsopplysninger fra politiet om referansepersonen eller den referansepersonen har fått familieetablering med når søkeren er referansepersonens særkullsbarn.

Dette organet kan også som ledd i behandlingen av en sak som nevnt i § 40 femte ledd innhente vandelsopplysninger fra politiet om referansepersonen når søkeren er referansepersonens ektefelle.

Det organet som forbereder eller avgjør en sak som nevnt i §§ 40 femte ledd eller 48 kan i tillegg innhente en uttalelse fra politiet om den som vandelsopplysningene gjelder for å bedømme om oppholdstillatelse skal nektes.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om hvilke vandelsopplysninger som skal gis til det organet som avgjør saken, og om utformingen av politiets uttalelse for øvrig.

I forslaget vårt har vi videreført dagens utlendingslov § 85 annet ledd om at politiet kan gi en "uttalelse" til vedtaksorganet om andre vandelsopplysninger som er av betydning for saken. Vår intensjon er at innholdet i en slik uttalelse skal være det som er omtalt under merknadene til lovens § 85 i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven): "Bestemmelsen i annet ledd fastsetter at politiet skal gi en 'uttalelse' om relevante vandelsopplysninger. [...] Utlendingsdirektoratet vil ha behov for en bredere beskrivelse av hva forholdene gjelder. [...]"

Til utlendingsloven § 86

Vi er enig i forslaget om å endre overskriften i utlendingsloven § 86 fra *Vandelskontroll (...)* til *Innhenting av vandelsopplysninger (...)*.

MERKNADER TIL FORSKRIFTSFORSLAGENE

Forskriftsforslaget § 17-7a Barnevernsmyndighetene

I saker om utvisning av personer som har barn i Norge vil forholdsmessighetsvurderingen gjøre at det er relevant å belyse vedkommendes familiesituasjon. Dersom utvisning vil kunne føre til splittelse av familien vil parten ofte anføre at vedtaket vil være en uforholdsmessig belastning for barnet og ikke til beste for barnet. Dersom barnevernet har opplysninger som tilsier at denne påstanden ikke er riktig, for eksempel når barnet er blitt utsatt for omsorgssvikt eller overgrep fra omsorgsperson, er det viktig at slike opplysninger også videreformidles til utlendingsmyndighetene.

Forskriftsforslaget § 17-7b Det kommunale introduksjonsprogrammet

Vi er enig i forslaget om at kommunene skal ha plikt til opplyse om gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven. Dette er for øvrig opplysninger som skal registreres i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), se forskrift om nasjonalt introduksjonsregister § 10. NIR forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

(IMDi). Kommunene har ansvaret for å sørge for å tilby og gjennomføre opplæring etter introduksjonsloven. I forbindelse med behandling av saker om permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap skal NIR overføre disse og andre relevante opplysninger til DUF.

Det fremgår av introduksjonsloven § 19 siste ledd at kommunene skal utstede et deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Erfaringsvis er imidlertid ikke slike bevis standardiserte og dersom registreringene i NIR ikke gir entydige svar om dette kan være uklart om vedkommende har gjennomført pliktig norskopplæring. Hjemmelen innebærer at saksbehandlingen kan foregå på en mer effektiv måte ved at korrekte opplysninger kan innhentes direkte fra kommunen, og for søkerne vil ordningen kunne oppleves som bedre brukerservice. Hjemmelen innebærer imidlertid ikke slik vi oppfatter det en elektronisk informasjonsutveksling mellom kommunene og utlendingsforvaltningen, men et supplement til de elektroniske overføringene som skjer fra NIR til DUF.

Vi viser for øvrig til de generelle merknadene over om at utenriksstasjonene og politiet bør gis samme kompetanse til å innhente opplysninger som UDI og UNE.

Vi har ellers ingen merknader til forslaget.

Forskriftsforslaget § 17-7c Statens lånekasse for utdanning

Utenriksstasjonene og politiet bør gis samme kompetanse til å innhente opplysninger som UDI og UNE.

UDI mener det kan være relevant å innhente opplysninger fra Statens Lånekasse for i saker om visum etter utlendingsloven kapittel 2. Vi foreslår at visum inntas i bokstav a i forskriftsbestemmelsen og at de øvrige sakstypene kommer inn under bokstav b, c, d, e og ny f.

Forskriftsforslaget § 17-7d Arbeids- og velferdsforvaltningen

Til første ledd:

Første ledd gjelder innhenting av opplysninger om sosiale ytelser.

Departementets forslag til bokstav b og c:

Vi mener at det avslutningsvis i bokstav b og c bør vises til hvilken lovbestemmelse som gjør at det er relevant å innhente opplysningene; utlendingsloven §§ 58 og 112 om krav til underhold. Videre bør de vise til utlendingsloven §§ 63 og 120 om tilbakekall av oppholdstillatelse, slik at bestemmelsen også åpner for å etterkontrollere søkerens opplysninger.

Vi viser for øvrig til de generelle merknadene over om at utenriksstasjonene og politiet bør gis samme kompetanse til å innhente opplysninger som UDI og UNE.

Videre mener vi at bokstav c bør uttrykke at det også er relevant å innhente opplysninger om "ytelsens art", "varighet" og "antall utbetalinger", for å unngå uklarhet om dette.

Vi anbefaler at bokstav b og c får følgende ordlyd (endringen står i kursiv):

- b) "familieinnvandring etter lovens kapittel 6, fornyelse av oppholdstillatelse etter lovens § 61, permanent oppholdstillatelse etter lovens § 62 og *tilbakekall av oppholdstillatelse etter lovens § 63*, gi opplysninger til Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og *utenriksstasjoner*, om referansepersonen har mottatt økonomisk stønad eller kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste 12 månedene, *jf lovens § 58.*"
- c) "oppholdsrett etter lovens kapittel 13 og *tilbakekall av oppholdsdokumenter etter lovens § 120*, gi opplysninger til Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda *eller utenriksstasjoner*, om utlendingen har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder beløpets størrelse, ytelsens art, varighet og "antall utbetalinger, *jf lovens § 112.*"

Vårt forslag om ny bokstav c:

Utlendingsloven § 58 om krav til underhold gjelder tilsvarende i saker om oppholdstillatelse på grunnlag av annet enn familieinnvandring. I utlendingsforskriften § 10-7 annet ledd første punktum er det presisert at "Ytelser etter sosialtjenesteloven anses ikke som underhold." I vurderingen av om søkerens angitte arbeidsinntekt er reell vil det være relevant å etterkontrollere om søkeren har mottatt sosiale ytelser i tillatelsestiden.

Vi anbefaler ny bokstav c, og at departementets forslag til bokstav c blir ny bokstav d.

Vi foreslår følgende ordlyd i ny bokstav c:

- c) "*oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid og studier mv. etter lovens kapittel 3, fornyelse av oppholdstillatelse etter lovens § 61, permanent oppholdstillatelse etter lovens § 62 og tilbakekall av oppholdstillatelse etter lovens § 63, gi opplysninger til Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og utenriksstasjoner, om referansepersonen har mottatt økonomisk stønad eller kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder beløpets størrelse, jf lovens § 58.*"

Selv om det ikke er nødvendig å innhente opplysninger i alle saker, kan det være nødvendig å innhente opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten i sak om visum etter lovens kapittel 2 og utvisning etter lovens kapittel 8. Med krav om detaljert forskriftsregulering etter utl. § 84 annet ledd, mener UDI at forskriften bør få en ny bokstav e og f for henholdsvis visum- og utvisningssaker:

- e) *visum etter lovens kapittel 2, gi opplysninger til Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og utenriksstasjoner, om referansepersonen har mottatt økonomisk stønad eller kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*

f) utvisning etter lovens kapittel 8, gi opplysninger til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om utlendingen har mottatt økonomisk stønad eller kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Til annet ledd:

Vi mener at det avslutningsvis i hver av bokstavene bør vises til hvilken lovbestemmelse som gjør at det er relevant å innhente opplysningene; utlendingsloven § 58 for bokstavene a-d og lovens § 112 for bokstav e.

Vi viser til innspillet om visum- og utvisningssaker under første ledd, og foreslår følgende nye bokstaver under annet ledd:

- f) visum etter lovens kapittel 2
- g) utvisning etter lovens kapittel 8

Forskriftsforslaget § 17-7e Ligningsmyndighetene

Utenriksstasjonene og politiet bør gis samme kompetanse til å innhente opplysninger som UDI og UNE.

Selv om det ikke er nødvendig å innhente opplysninger i alle saker, kan det være nødvendig å innhente opplysninger fra ligningsmyndighetene i sak om visum etter lovens kapittel 2, utvisning etter lovens kapittel 8 og EØS- oppholdsrett etter kapittel 13. Med krav om detaljert forskriftsregulering etter utl. § 84 annet ledd, mener UDI at bestemmelsene bør endres til å også omfatte:

- f) visum etter lovens kapittel 2
- g) utvisning etter lovens kapittel 8
- h) EØS-oppholdsrett etter lovens kapittel 13

Vi legger for øvrig til grunn at forskriftsforslaget åpner for at vi kan innhente informasjon om arbeidsgiver fra ligningsmyndighetene, jf "referanseperson". Det kan være behov for å kontrollere at arbeidsgiver har innrapportert samme lønn til ligningsmyndighetene som det vedkommende har oppgitt til utlendingsmyndighetene. Dersom departementet ikke har ment at bestemmelsen skal omfatte slike situasjoner kan det være grunn til å avklare dette i forskriftsforslaget.

Forskriftsforslaget § 17-7f Politiet

Betydningen av bestemmelsen som supplement til påtaleinstruksen § 5-13

Forskriftsforslaget åpner for at UDI og UNE kan *anmode* politiet om å utlevere de vandelsopplysninger som politiet skal gi av eget tiltak til UDI etter påtaleinstruksen § 5-13. Formålet med "5-13"-meldinger er å gi vedtaksorganet grunnlag for å vurdere om en

utlendingssak skal berostilles inntil en eventuell straffesak er avgjort, om søknaden skal avslås eller om utlendingen skal bortvises eller utvises.

Forslaget er viktig for å sikre at opplysninger kan innhentes i saken dersom politiet av ulike grunner ikke gir en "§5-13"-melding. I tillegg åpner forslaget for å anmode om tilleggsopplysninger dersom en "§ 5-13"-melding er ufullstendig. Og siden politiets meldeplikt etter påtaleinstruksen § 5-13 ikke omfatter UNE så er forslaget av stor betydning for UNE.

Vi viser til det vi har sagt over om at ny politiregisterforskrift skal omfatte bestemmelsene i påtaleinstruksen kapittel 5, herunder de såkalte "§5-13"- meldingene som politiet sender til UDI. Når denne endringen skal gjøres, er det viktig at meldeplikten i politiregisterforskriften også omfatter UNE.

Kompetansehjemmel for utenriksstasjonene

Forskriftsforslaget åpner ikke opp for at utenriksstasjonene kan innhente vandelsopplysninger. Mange utenriksstasjoner har i dag fått delegert kompetanse til å avgjøre saker om visum og saker om oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven §§ 13 første ledd og 65 annet ledd, jf utlendingsforskriften §§ 3-14 tredje ledd og 13-4. Liste over hvilke utenriksstasjoner som kan avgjøre hvilke saker er regulert i vedlegg 14 og 18 til utlendingsforskriften. Utenriksstasjonen har i dag ikke hjemmel til å innhente vandelsopplysninger eller en uttalelse fra politiet i den saken de skal avgjøre. Utenriksstasjoner med delegert kompetanse bør også kunne anmode politiet om vandelsopplysninger i de saker de har kompetanse til avgjøre slik at sakene kan behandles på et tilstrekkelig opplysningsgrunnlag.

Bestemmelsen er ikke knyttet til personens utlendingsrettslige status

Påtaleinstruksen § 5-13 sier at politiet skal gi opplysninger til UDI allerede på siktelsesstadiet av etterforskningen dersom forholdet gjelder en person uten permanent oppholdstillatelse. Fra tiltaletidspunktet gjelder meldeplikten uavhengig av utlendingens oppholdsstatus. Politiet skal også melde i fra til UDI dersom det ellers foreligger "særlig grunn som kan medføre utvisning", for eksempel når dersom politiet får kjennskap til at utlendingen er ilagt straff i utlandet for et forhold som er straffbart etter norsk rett eller at vedkommende anses for å være en trussel mot offentlig orden.

I forskriftsforslaget er ikke plikten til å gi vandelsopplysninger etter anmodning, knyttet opp til vedkommendes utlendingsrettslig status. Dette oppfatter vi som positivt siden dette sikrer at relevante opplysninger kan bli innhentet før en avgjørelse blir fattet i saken.

Utlendingens strafferettslige status

Når det gjelder utlendingens status i straffesaken bemerker vi at det er hjemlet i utlendingsloven § 62 annet ledd at søknad om permanent oppholdstillatelse skal stilles i bero dersom søkeren er mistenkt eller siktet for forhold som nevnt i lovens § 66. Søknaden kan da tidligst innvilges når saken er henlagt eller skyldspørsmålet er endelig avgjort. UDI og UNE har dermed behov for å kunne innhente opplysninger om en person er mistenkt for forhold som nevnt i lovens § 66 ved søknad om permanent oppholdstillatelse.

I dag håndheves utlendingsloven § 62 annet ledd slik at vi mottar muntlig eller skriftlig beskjed fra politiet dersom en utlending er mistenkt eller siktet for forhold som nevnt i lovens § 66. Vi sender da saken om permanent oppholdstillatelse til politiet slik at de kan berostille søknaden, jf lovens § 62 annet ledd.

Når det gjelder utvisning EØS-borgere må det foreligge en rettskraftig avgjørelse i straffesak før vi vurderer utvisning. En mistanke eller siktelse vil for eksempel ikke være tilstrekkelig grunnlag til å fatte et vedtak om utvisning. Men heller ikke en rettskraftig avgjørelse vil i seg selv være tilstrekkelig til å utvise EØS-borgere. I tillegg må det vurderes om det foreligger gjentakelsesfare. Det er nettopp ved vurdering av gjentakelsesfaren det er sentralt å få vite hvorvidt vedkommende er mistenkt eller under etterforskning for *andre* straffbare forhold. Slike opplysninger får vi gjerne fra politiet i dag i forbindelse med oversendelse av utvisningssaken - også i form av egne trusselvurderinger. Da dette er opplysninger som kan være avgjørende for vedtaket, er det ønskelig at vi har hjemmel for å innhente slike opplysninger også der hvor politiet ikke sender inn av eget tiltak. Et eksempel kan være kriminelle omreisende grupper som har spesialisert seg på lommetyverier. Dersom politiet lykkes i å få en dom i en slik sak, representerer gjerne tyvegodsset som de ble pågrepet med så liten verdi at det kun kvalifiserer til simpelt tyveri. Det kan derfor være vanskelig å basere et utvisningsvedtak på denne dommen alene selv om de ikke har tilknytning til Norge. Det å vise at vedkommende er pågrepet og mistenkt for lignende forhold flere ganger kan være sentralt for å vise at det foreligger gjentakelsesfare. Det samme vil være dersom han blir pågrepet sammen med flere andre som er straffet for lignende straffbare forhold. Dette indikerer at vedkommende er en del av et kriminelt nettverk som representerer et stort samfunnsproblem, selv om hvert straffbart forhold isolert sett ikke representerer så stor verdi.

Vi legger til grunn at bestemmelsen må tolkes slik at nødvendige opplysninger kan innhentes fra politiet allerede på det stadiet utlendingen er mistenkt for et forhold som skal føre til at utlendingssaken berostilles og ellers der mistanke om straffbare forhold har betydning i vurdering av gjentakelsesfare i saker etter EØS-regelverket.

Innhenting av opplysninger til bruk i saker etter utlendingsloven §§ 8-3 og 8-4

Politiet er førstelinje i saker om refleksjonsperiode til ofre for menneskehandel og om oppholdstillatelse til vitner i straffesaker om menneskehandel, se utlendingsforskriften §§ 8-3 fjerde ledd og 8-4 første ledd jf. utlendingsloven § 93 første ledd. I saker om refleksjonsperiode skal politiet oversende ferdig utfylt søknadsskjema fra søkeren og eventuelt politiets egen rapport med tilleggsopplysninger som ikke fremkommer av søknaden⁴. I saker om oppholdstillatelse for vitner i sak om menneskehandel skal politiet sende ferdig utfylte søknad til Utlendingsdirektoratet sammen med en uttalelse som redegjør for søkerens vitneforklaring og saksforholdet⁵.

Vi antar at politiet allerede i dag har hjemmel for å utlevere de ovennevnte opplysningene til Utlendingsdirektoratet, jf strafferegistreringsloven § 8 annet ledd, politiloven § 24 første ledd og forvaltningsloven §§ 13 flg. Når politiregisterloven og -

⁴ Se punkt 11.1 i UDIs rundskriv 2010-141 Oppholdstillatelse til utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel

⁵ Se punkt 2 i GI-2010-2010-031 i Instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv

forskriften trer i kraft blir politiregisterloven § 30 den sentrale utleveringshjemmelen for politiet. Strafferegistreringsloven, straffeprosessloven §§ 61a flg. opphøre, og delvis politilovens § 24. Vi viser til det vi har sagt over om den nye politiregisterloven og -forskriften. Det er uklart for oss hva som vil være hjemmelssituasjonen etter disse endringene siden politiets utleveringsadgang etter forvaltningsloven følger av de bestemmelsene som skal oppheves. På bakgrunn av dette mener vi det kan være gode grunner til å innta en hjemmel i utlendingsloven som gir politiet adgang til å utlevere relevante opplysninger til Utlendingsdirektoratet i saker etter utlendingsloven §§ 8-3 og 8-4. Selv om endringene ikke svekker politiets hjemler for å utlevere relevante opplysninger i slike saker til Utlendingsdirektoratet så mener vi likevel at det er behov for å sikre et klart hjemmelsgrunnlag for politiets opplysningsplikt til både UDI og UNE, også etter anmodning.

Vi foreslår at det legges til et andre ledd i forskriftsbestemmelsen med følgende ordlyd:

"Politiet skal etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger om anmeldelse og straffesak og eller opplysninger som er nødvendige for å opplyse saker etter utlendingsforskriften §§ 8-3 annet ledd og 8-4. Nærmere retningslinjer for politiets rapportering gis av Utlendingsdirektoratet."

Departementets instruks om saksgang mv. vil komme i tillegg.

Betydningen av "vandelsopplysninger"

Vi legger til grunn at departementet har ment at forskriftsforslaget skal åpne for at politiet skal utlevere tilsvarende vandelsopplysninger (siktelsler, tiltale og domfellelse) som de i dag skal gjøre av eget tiltak etter påtaleinstruksen § 5-13.

I høringsbrevet er det dessuten lagt til grunn at "vandelsopplysninger" skal omfatte alle opplysninger som politiet har registrert om en person. Vi legger til grunn at det her er tale om både de opplysninger som politiet har registrert i sin kriminalitetsbekjempende virksomhet, dvs. primært for straffesaker, og de opplysninger politiet har registrert for forebyggende virksomhet og ordenstjeneste. En slik forståelse åpner for at politiet for eksempel, i tillegg til straffesaksopplysninger, kan utlevere opplysninger som underbygger at det er fare for at en person uten oppholdstillatelse kan unndra seg frivillig retur etter avslag på søknad om oppholdstillatelse, se utlendingsloven § 66 annet ledd bokstav b annet alternativ. Etter direktoratets syn vil også opplysninger fra politiets bøteregister klart falle inn under begrepet vandelsopplysninger. Slike opplysninger vil også være relevante i forbindelse med utvisningssaker og søknader om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. På bakgrunn av departementets uttalelser om hva de legger i "vandelsopplysninger" antar vi dessuten at bestemmelsen omfatter opplysninger som er nødvendig for å foreta kontroll av vedkommendes identitets- og reisedokumenter.

Dersom det blir avklart i bestemmelsen hva som menes med "vandelsopplysninger" vil vi kunne unngå uklarheter om dette når bestemmelsene skal tas i bruk. En slik avklaring bør komme i et nytt annet ledd i forskriftsforslaget.

Andre kommentarer til forskriftsforslaget

Vandelsopplysninger som kan gi grunnlag for å nekte førstegangstillatelse, fornyelse eller permanent oppholdstillatelse er de som kan begrunne utvisning og bortvisning eller avslag på grunnlag av grunnleggende nasjonale hensyn. Det kan utledes av bestemmelsene om bort- og utvisning for tredjelandsborgere, hvilke opplysninger som er relevante å utlevere for å vurdere om en person skal bortvises eller utvises, jf utlendingsloven §§ 17 og 66-68. Følgelig anser vi at relevanskravet i personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d er oppfylt.

Hvilke opplysninger som er relevante i vurderingen av grunnleggende nasjonale hensyn kan ikke angis med en uttømmende oppramsing. Spørsmålet om slike hensyn gjør seg gjeldende i en sak krever en bred, sammensatt helhetsvurdering, og begrepet må tolkes i lys av den generelle samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbilde, jf ot.prp. nr. 75 om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) kapittel 18. Dersom disse momentene gjengis i forskriftsforslaget, for eksempel i et nytt annet ledd i bestemmelsen, så vil det i det minste skapes klarhet om hvilke momenter som er relevante å ta hensyn til i spørsmålet om hvilke opplysninger som er aktuelle å utlevere.

Departementets forslag om at bort- og utvisningssaker tas med som egne sakstyper i bokstav j og k, er viktig. Bort- og utvisningssak kan opprettes uavhengig av om utlendingen har en oppholdstillatelse eller en sak til behandling. Forslaget vil også ha betydning for behandling av saker etter utlendingsloven kapittel 5 der opphold kan gis på grunnlag av sterke menneskelige hensyn.

Med hilsen



Ida Børresen
direktør



Frode Mortensen
avdelingsdirektør