

Høringsinstansene

DERES REF

VAR REF
07/5904

DATO:
09.05.08

Høring – Rundskriv om taushetsplikt

Vedlagt følger utkast til rundskriv om taushetsplikt i utlendingssaker. Det tidligere rundskrivet om taushetsplikt, RS 99-39 er opphevet.

Utkast til rundskriv sendes til de etater som berøres av rundskrivet, og etater med spesialkompetanse på området, slik at slik de gis anledning til å uttale seg

Høringsfrist for de etatene som ønsker å uttale seg om rundskrivet er: 23. juni 2008.

Formålet med rundskrivet er at de som skal vurdere om opplysninger i utlendingssaker er taushetsbelagte, og om opplysningene ev kan brukes/videreformidles til andre, har noen utgangspunkter og knagger for å forstå hvilke vurderinger som skal foretas og hvilke opplysninger som kan utleveres.

Problemstillinger

Nedenfor skisseres noen aktuelle problemstillinger, og det vises for øvrig til det vedlagte rundskrivet.

Punkt 3 - Taushetsplikt - hovedregler

Dette punktet inneholder noen definisjoner, og vurderinger av hvordan "noens personlige forhold" skal forstås i utlendingsforvaltningen. Tolkningen og vurderingene er forsøkt belyst ved noen eksempler, men formålet med rundskrivet er å gi retningslinjer og vurderingstemaer for hvordan den enkelte kan vurdere om opplysninger er taushetsbelagte eller ikke.

Punkt 3.6.2 – hensiktsmessig arbeidsfordeling – fvl § 13b første ledd nr. 3

Et spørsmål UDI også kan tenke seg høringsinstansenes synspunkter på er om fvl § 13b første ledd nr 3 kan anvendes for å utveksle taushetsbelagt informasjon mellom de forskjellige aktørene i utlendingsforvaltningen (UDI, politiet, utenriksstasjonene og UNE)

Av § 13b første ledd fremgår det at forvaltningen har adgang til å utveksle taushetsbelagt informasjon innen organet eller etaten ut fra en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning.

Begrepet "etat" er en samlebetegnelse for ulike organer innen samme gren av forvaltningen, og forvaltningen kan bestå av flere organer. I behandlingen av utlendingssaker er politiet en del av utlendingsforvaltningen – altså en del av samme etat. Bestemmelsen adgang til å utveksle taushetsbelagte opplysninger innen selve organet, politiet eller UDI, men også innen selve utlendingsetaten.

I rundskrivet er ikke denne bestemmelsen brukt for å kunne utveksle opplysninger mellom aktørene i utlendingsforvaltningen, da vi også har andre hjemler som gir adgang til å sirkulere opplysningene.

Vi ønsker likevel høringsinstansenes syn på om de mener at også denne bestemmelsen kan anvendes til å utveksle taushetsbelagte opplysninger innad i utlendingsforvaltningen, for eksempel mellom UDI og politiet som utlendingsmyndighet.

Punkt 3.7 – Bruk av opplysninger fra en sak til en annen

En særskilt problemstilling er bruken av opplysninger fra en utlendingssak til en annen. Dette er omtalt i kap 3.7 i rundskrivet. Mener høringsinstansene at det andre hjemler enn § 13b første ledd nr 3 som gir adgang til å bruke opplysningene på denne måten? For eksempel § 13b første ledd nr. 5. Argumentasjonen for at også § 13b første ledd nr 5 kan anvendes er at når opplysninger kan utveksles til andre forvaltningsorganer i medhold av denne bestemmelsen, bør den også kunne brukes internt i for eksempel UDI.

Punkt 3.8.4 - Samtykke

Av fvl. § 13a første ledd nr. 1 stiller ikke vilkår om at et samtykke til innsyn i taushetsbelagte opplysninger skal være skriftlig.

I utkast til rundskriv er det lagt til grunn at et slikt samtykke som hovedregel må være skriftlig, men at et muntlig samtykke etter en konkret vurdering kan være tilstrekkelig. Det er angitt noen vurderingsmomenter for når et samtykke kan være muntlig.

I dette punktet, og i punkt 7 er det sagt noe om barn og samtykke til at andre får tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Det er ikke lagt til grunn noe alderskrav i forhold til når et barn også må samtykke, men at vurderingen må gjøres ut fra opplysningenes art, barnets modenhet, og også om barnet nærmer seg myndighetsalder. Har høringsinstansens synspunkter på om det bør stilles et alderskrav?

Punkt 3.8.2 - Identifisering av parten

Dette punktet omhandler telefonhenvendelser, og hvordan forvaltningen kan legge til grunn at det er parten som ringer. Punktet omhandler også situasjoner der andre ringer på vegne av søkeren.

Punkt 4.2 og 4.3.3 - Formkrav

Punkt 4.2 og 4.3.3 gjelder formkrav ved henvendelser fra andre forvaltningsorganer og politiet som påtalemyndighet. Her heter det at henvendelser om innsyn i taushetsbelagt informasjon bør være skriftlige. Slike henvendelser skal sendes

skriftlig til UDI, og ikke via e-post, hvis vi da ikke en e-post etter en konkret vurdering har tilstrekkelig notoritet over seg (for eksempel med elektronisk underskrift).

Punkt 4.3 – Politiet som påtalemyndighet

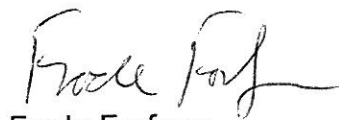
Dette punktet gjelder særlig utveksling av taushetsbelagte opplysninger med politiet som påtalemyndighet, hvilke opplysninger som kan utveksles og formkrav ved begjæring om innsyn.

Punkt 7 - Media

Til slutt i rundskrivet er det et punkt om utgivelse av opplysninger til media.

For øvrig inviteres høringsinstansene også til å uttale seg om det er noen områder som ikke i tilstrekkelig grad er behandlet i rundskrivet?

Med hilsen



Frode Forfang
Assisterende direktør



Wendel Ekeli
Seniorrådgiver

Høringsinstanser

POD, postboks 80051 Dep, 0031 Oslo

Riksadvokaten, postboks 8002 Dep, 0030 Oslo

Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, postboks 8004 Dep, 0030 Oslo

Regjeringsadvokaten, postboks 8012 Dep, 0030 Oslo

PST, Nydalen allé 35, 0484 Oslo

AID, postboks 8019 Dep, 0030 Oslo

UNE, postboks 8165 Dep, 0032 Oslo

UD, postboks 8114 Dep, 0032 Oslo

Skattedirektoratet, postboks 6300 Etterstad, 0603 Oslo

IMDi, postboks 8059 Dep, 0031 Oslo

Arbeids- og velferdsdirektoratet, postboks 5 St. Olavsplass, 0130 Oslo

Justis- og politidepartementets lovavdeling, postbok 8005 Dep, 0030 Oslo

Barne- og likestillingsdepartementet, postboks 8036, 0030 Oslo

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Universitetsgata 7, 0164 Oslo

Datatilsynet, Tollbugata 3, 0152 Oslo

Sivilombudsmannen, Akersgata 8, 0158 Oslo

Norsk Presseforbund, Rådhusgt 17, 0158 Oslo

Kontaktutvalget for innvandrere og myndigheter KIM, postboks 8059 Dep, 0031 Oslo

Flyktningehjelpen, postboks 6758 St. Olavs plass, 0130 Oslo

NOAS, Torggata 22, 0183 Oslo

Den Norske Advokatforening, Kristian Augustsgate 9, 0164 Oslo

UTLENDINGSDIREKTORATET
Rundskriv *nr. (eks. 2006-001)

Saksnummer: 07/5904

*dato (eks. 1. januar 2006)

Til:
Politimestrene
Utenriksstasjonene
Alle i Utlendingsdirektoratet

Taushetsplikt i utlendingssaker – Forvaltningsloven §§13 -13f

1. Innledning	2
1.1 Formål med rundskrivet	2
1.2 Hva betyr det å ha taushetsplikt	3
1.3 Opplysningsrett/opplysningsplikt	3
1.4 Tilstøtende lover	4
1.3.1 Offentlighetsloven /ny offentleglov	4
1.4.2 Personopplysningsloven (pol) (link til loven).....	4
1.5 Avgrensninger	4
1.5.1 Sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen	4
1.5.2 Asylmottak	4
1.5.3 Oppbevaring	5
1.5.4 Politiloven/straffeprosessloven	5
2. Offentlig innsyn i utlendingssaker	5
3. Taushetsplikt – hovedregler	6
3.1 Hvem har taushetsplikt	6
3.2 Hva betyr det å ha taushetsplikt	6
3.3 Når gjelder taushetsplikten	6
3.4 Hva har man taushetsplikt om – noen utgangspunkter	6
3.5 Hvilke opplysninger omfattes av taushetsplikten	7
3.5.1 ”Noens personlige forhold ” – fvl. § 13 første ledd nr. 1	7
3.5.2 Opplysninger om saksbehandlingen	9
3.5.2 Opplysninger om det er truffet vedtak	9
3.5.3 Opplysninger om vedtakstype og begrunnelsen for vedtaket	10
3.5.4 Oppsummering	11
3.6 Hvordan kan taushetsbelagte opplysninger brukes?	11
3.6.1 For det formålet de er innhentet for, fvl. § 13b første ledd nr. 2	11
3.6.2 Hensiktsmessig arbeidsfordeling, fvl § 13b første ledd nr. 3	12
3.6.3 Anonymisering/statistikk	12

3.7 Bruk av taushetsbelagte opplysninger i andre utlendingssaker enn den opplysningene er innhentet for	13
3.7.1 Bakgrunn for og hensyn ved bruk av opplysninger fra en sak til en annen	13
3.7.2 Innhenting av opplysninger fra en sak til bruk i en annen	13
3.7.3 Bruk av opplysninger fra en sak til en annen	14
3.7.4 Dokumentføring av saksdokumenter	14
3.7.5 Søkers rett til innsyn i innhentede dokumenter	14
3.8 I hvilke tilfeller kan taushetsbelagte opplysninger utleveres til privatpersoner, private organisasjoner og lignende	15
3.8.1 Opplysninger til parten (søkeren) eller representant/fullmektig	15
3.8.2 Identifisering av parten	16
3.8.3 Fullmakt	16
3.8.4 Parten samtykker til at andre får tilgang til taushetsbelagte opplysninger	17
4. Utlevering av opplysninger til andre forvaltningsorganer	17
4.1 Utlevering til andre forvaltningsorganer - § 13b første ledd nr. 5	18
4.1.1 Opplysningene gjelder en persons forbindelse med organet	18
4.1.2 Om avgjørelser som er truffet	19
4.1.3 Opplysningene er nødvendig for å ” fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag”	19
4.2 Formkrav	19
4.3 Utlevering av opplysninger fra utlendingsforvaltningen til politiet som påtalemyndighet	19
4.3.1 Adgangen til å gi opplysninger til politiet i tilknytning til straffbare forhold	20
4.3.2 Hvilke dokumenter og opplysninger kan utleveres	22
4.3.3 Formkrav til politiets begjæring om innsyn	22
5. Utlevering av dokumenter til andre lands myndigheter	23
6 Politiet (påtalemyndigheten) ønsker å gi opplysningene videre til utenlandske myndigheter	23
7 Særlig om utlevering av opplysninger til media	24

1. Innledning

1.1 Formål med rundskrivet

Formålet med dette rundskrivet er å skape en klar og enhetlig praksis i utlendingsforvaltningen, i samsvar med forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Med begrepet utlendingsforvaltning menes i denne sammenhengen Utlendingsdirektoratet, politiet som forvaltningsmyndighet, utenriksstasjonene og UNE. Utlevering av opplysninger til politiet som påtalemyndighet er regulert i kapittel 4.3. Regionkontorene er en del av UDI, og således en del av utlendingsforvaltningen.

I følge utlendingsloven (ul) § 32 gjelder forvaltningslovens regler i behandling av utlendingssaker, når ikke annet er omtalt særskilt i utlendingsloven. Utlendingsloven har ikke egne generelle bestemmelser om taushetsplikt, dermed er det bestemmelsene i forvaltningsloven som kommer til anvendelse gjelder. Utlendingsloven inneholder imidlertid noen særbestemmelser om utveksling av taushetsbelagt informasjon, bl.a ul § 34a. Denne bestemmelsen gir utlendingsmyndighetene adgang til å utveksle opplysninger med øvrige deltakerne i Schengensamarbeidet og Dublinsamarbeidet uten hinder av taushetsplikten.

Utlendingsdirektoratet kan gi politiet og utenriksstasjonene bindende retningslinjer i utlendingssaker. Når det gjelder forvaltningsloven anvendelse på utlendingssaker, vil rundskrivet være rådgivende for politiet og utenriksstasjonene.

Rundskrivet gir retningslinjer om hvilke opplysninger i enkeltsaker utlendingsforvaltningen kan utlevere til privatpersoner, andre forvaltningsorganer og politiet, som henholdvis forvaltningsorgan og påtalemyndighet. Spørsmål om forvaltningen har taushetsplikt vil både kunne oppstå ved henvendelser fra disse, og når utlendingsforvaltningen på eget initiativ har behov for eller ønske om å gi ut opplysninger om enkeltpersoner.

Reglene om taushetsplikt overlater stor grad av skjønn til den som skal anvende dem. Dette rundskrivet tar sikte på å gi en bakgrunn for bestemmelsene om taushetsplikt, og vurderingsmomenter for lettere å kunne foreta denne skjønnsmessige vurderingen.

1.2 Hva betyr det å ha taushetsplikt

Taushetsplikt innebærer at de som arbeider i utlendingsforvaltningen har plikt til å sørge for at uvedkommende ikke får tilgang til visse typer opplysninger.

Det følger av Ot.prp nr. 3 (1976-77) at reglene om taushetsplikt er begrunnet i hensynet til den private parts- og klientinteresser. Utlendingsforvaltningen er avhengig av at søkere og andre gir opplysninger med sensitivt innhold for at forvaltningen skal kunne utføre sine oppgaver etter loven på en forsvarlig måte. Den private part skal da kunne ha tillit til at de opplysninger han/hun gir til forvaltningen ikke blir gitt videre til uvedkommende, eller blir brukt til andre formål enn det er innhentet for i større grad enn det er hjemmel for. Reglene om taushetsplikt i fvl §13 flg er ikke utformet for å beskytte offentlige interesser, eller for eksempel for å unngå ubehag og merarbeid ved at forvaltningssaker blir bragt frem til offentlig debatt. Det kan f.eks. være at forvaltningen har gjort saksbehandlingsfeil, og ikke ønsker offentlig oppmerksomhet rundt dette. Forvaltningsloven og offentlighetsloven inneholder andre bestemmelser som tar skal ivareta offentlige interesser ved å unnta visse opplysninger fra offentlighet og partsinnsyn.

Taushetsplikt for visse opplysninger innebærer at forvaltningen må ha en konkret hjemmel for å utlevere de aktuelle opplysningene. Uten en slik hjemmel er det fvl. § 13 som er til hinder for utlevering av taushetsbelagte opplysninger.

Forvaltningsloven gir likevel flere alternative grunnlag for utlevering av taushetsbelagte opplysninger. Selv om utlendingsforvaltningen har adgang til å utlevere disse opplysningene, har den som hovedregel ikke *plikt* til å utlevere dem. Det innebærer at forvaltningen har en opplysningsrett, men ikke en tilsvarende opplysningsplikt.

1.3 Opplysningsrett/opplysningsplikt

Opplysninger i utlendingssaker, som ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt, *kan* utlendingsforvaltningen likevel velge å unnta fra offentlig innsyn, jf. forskrift av 14.02.86 nr. 351 punkt V 8, jf. offvl § 11.

I denne forskriften heter det at følgende *kan* unntas fra offentlighet:

8. Saksdokumenter, journaler og registre i fremmedsaker og statsborgersaker. Unntaket gjelder ikke for dokumenter i saker av generell art.

(Link til RVP?) Dette innebærer at forvaltningen har en *opplysningsrett*, og ikke en *opplysningsplikt*. Forvaltningen kan vurdere om disse opplysningene skal gis ut. Det må her foretas en *konkret vurdering* av hvem som ønsker opplysningene, og vedkommendes behov veid opp mot hensynet til den enkelte søkeren som opplysningene gjelder. Det kan for

eksempel være gode grunner for å gi opplysninger til en referanse eller en arbeidsgiver, men mer betenkelig å gi dem til en journalist.

I visse tilfeller kan forvaltningen også ha en opplysningsplikt. Det innebærer at en tjenestemann ikke kan nekte å gi opplysninger til den som ber om det. Til barnevernet har man for eksempel en opplysningsplikt i henhold til barneverntjenesteloven § 6-4. I medhold av denne bestemmelsen har også utlendingsforvaltningen plikt til å gi opplysninger til barnevernet dersom det er grunn til å tro at et barn bli mishandlet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.

1.4 Tilstøtende lover

1.3.1 Offentlighetsloven /ny offentleglov

Rundskrivet omhandler kun personopplysninger i enkeltsaker, og ikke utlevering av praksisnotater og andre generelle dokumenter. Innsyn i slike dokumenter reguleres av offentlighetsloven. Se likevel punkt 2 om offentlig innsyn i utlendingssaker.

1.4.2 Personopplysningsloven (pol) (link til loven)

Personopplysningsloven er sentral når det gjelder generell utlevering av personopplysninger. Personopplysningsloven gjelder uavhengig av om opplysningene er taushetsbelagte eller ikke. Det innebærer at også utlevering av personopplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt må ha hjemmel i lov eller i et samtykke eller en av de såkalte "nødvendighetsgrunner" i personopplysningsloven § 8 og eventuelt § 9.

Dette rundskrivet omhandler i utgangspunktet kun vurderingen av taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven. I den grad aktuelle bestemmelser og vurderinger etter pol er relevant, er det likevel inntatt omtale og henvisninger til loven i dette rundskrivet.

Det følger av pol § 11 at forvaltningen ikke uten hjemmel kan behandle opplysninger på annen måte enn det opprinnelige formålet med innhenting av opplysningene. Pol er ikke til hinder for at personlige opplysninger kan utleveres dersom det er hjemmel for utlevering etter fvl. § 13 b flg eller i annen særlov. Ved samtykke fra den registrerte kan også personopplysninger utlevere.

1.5 Avgrensninger

1.5.1 Sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen

Dette rundskrivet går ikke inn på dokumenter som skal graderes etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Utlendingsdirektoratet har egne interne rutiner for behandling av slik informasjon.

1.5.2 Asylmottak

Justisdepartementet har avgitt en betenkning av 04.08.2005, saksnr. 2004/102454 vedrørende asylmottak og taushetsplikt. Denne betenkningen har AID instruert UDI om å legge til grunn.

Hovedkonklusjonen i betenkningen er at private asylmottak ikke er å anse som forvaltningsorganer, og derfor faller utenfor forvaltningslovens bestemmelser. Kommunale mottak er derimot forvaltningsorganer, og omfattes av forvaltningslovens regler.

Når det gjelder spørsmålet om taushetsplikt, skiller Justisdepartementet derfor på om mottaket er privat eller kommunalt (evt. statlig) drevet. For ansatte i private mottak gjelder i utgangspunktet ikke forvaltningslovens regler om taushetsplikt. I driftsreglementer er ansatte i private mottak likevel pålagt taushetsplikt etter fvl § 13 flg. Det følger videre av driftsreglementet at ansatte i private mottak ikke har taushetsplikt overfor UDI. Når det gjelder kommunalt drevne mottak, omfattes de av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt i fvl § 13 flg. I motsetning til ansatte i private mottak har ansatte i kommunale/statlige mottak i utgangspunktet også taushetsplikt overfor UDI (og overfor regionkontorene, som er en del av UDI). Det kan likevel være noen bestemmelser som gir adgang til utveksling av taushetsbelagt informasjon mellom mottak og utlendingsforvaltningen, for eksempel fvl. § 13b første ledd nr. 5 og 6.

Dette rundskrivet avgrenses i det følgende mot taushetsplikt i forhold til mottaksapparatet, da dette reiser særlig problemstillinger.

1.5.3 Oppbevaring

Rundskrivet vil heller ikke omhandle forvaltningens plikt til å oppbevare eller utlevere taushetsbelagte opplysninger på en betryggende måte, jf. fvl § 13c annet ledd og krav til informasjonssikkerhet og internkontroll, jf. pol § 13 og § 14.

1.5.4 Politiloven/straffeprosessloven

Særregler om taushetsplikt i politiloven og straffeprosessloven, som gjennomgående tillater kommunikasjon i videre utstrekning for politiets interne behandling av taushetsbelagte opplysninger enn det som gjelder for utlendingsforvaltningen, vil ikke bli omtalt her. Se likevel punkt 4.3 som omhandler utlevering av opplysninger til politiet som påtalemyndighet.

2. Offentlig innsyn i utlendingssaker

Bestemmelsene om taushetsplikt kom inn i forvaltningsloven i 1977. Opprinnelig var det meningen at reglene om offentlighet skulle inn i forvaltningsloven, men det var så ulike oppfatninger her at disse bestemmelsene i stedet kom inn i egen lov i 1970.

Utgangspunktet er at forvaltningens saksdokumenter er offentlig for enhver som ønsker innsyn, med mindre det er gjort unntak i lov eller i medhold av lov, jf. offvl § 2 første ledd (ny offentleglov § 3)

I offvl § 5a (ny offentleglov § 13 første ledd) er det gjort unntak fra offentlighet for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt har utlendingsforvaltningen ikke lov til å bringe videre uten konkret hjemmel, og det er derfor ikke aktuelt å vurdere meroffentlighet, slik forvaltningen ellers har plikt til, jf. offvl § 2 tredje ledd (ny offentleglov § 11). Det fremgår av punkt 4.5 hvilke opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt.

3. Taushetsplikt – hovedregler

Brudd på forvaltningsloven bestemmelser om taushetsplikt vil utgjøre en tjenesteforsømmelse og kan føre til sanksjoner etter tjenestemannsloven. Brudd på taushetspliktreglene rammes også av straffeloven § 121.

3.1 Hvem har taushetsplikt

I følge fvl 13 første ledd gjelder taushetsplikten for ”enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan”. Med dette menes både de som har en stilling eller et verv i forvaltningen, og de som gjør oppdrag på vegne av forvaltningen, for eksempel en tolk eller en vikar. Personkretsen er vid, og det er ikke avgjørende hva slags stilling vedkommende har, eller lengden på tilknytningsforholdet.

3.2 Hva betyr det å ha taushetsplikt

Taushetsplikten innebærer at enhver som arbeider for et forvaltningsorgan plikter å ”hindre at andre får adgang eller kjennskap til ” visse opplysninger, jf. fvl § 13 første ledd. Dette betyr at forvaltningen verken kan fortelle om dem, eller formidle dokumenter eller notater som kan gi slike opplysninger til uvedkommende. Taushetsplikten er en ”aktiv” plikt, det vil si at forvaltningen har plikt til å passe på og beskytte opplysningene, slik at uvedkommende ikke får tilgang til dem. Det kan bl.a. innebære at man ikke snakker om taushetsbelagte opplysninger hvis uvedkommende kan overheøre samtalen, og også sørger for at uvedkommende ikke får tilgang til dokumenter med slike opplysninger.

Taushetsplikt innebærer som tidligere nevnt ikke at opplysningene ikke kan videreformidles, men at det er betydelige begrensninger for når og til hvem opplysningene kan bringes videre.

Taushetspliktreglene gjelder ikke bare overfor private, for eksempel media, men i utgangspunktet også overfor andre forvaltningsorganer og personer innenfor utlendingsforvaltningen. Se nærmere om utlevering til andre forvaltningsorganer i punkt 4.

3.3 Når gjelder taushetsplikten

Taushetsplikten gjelder opplysninger som vedkommende får kjennskap til ” i forbindelse med tjenesten eller arbeidet”, jf. fvl § 13 første ledd. Det har ingen betydning på hvilken måte man blir kjent med opplysningene. Det kan være fordi man er saksbehandler på en sak, eller gjennom andre oppgaver knyttet til saken, for eksempel gjennom arkivarbeid eller ved overføring av saksansvar, eller at man tilfeldigvis overheører en samtale om saken. På den andre side vil opplysninger man mottar i fritiden i utgangspunktet ikke være underlagt taushetsplikt. Dersom opplysningene mottas på grunn av selve tilknytningen til arbeidet, vil de likevel kunne være underlagt taushetsplikt.

Taushetsplikten gjelder både under arbeid og i fritiden. Den gjelder også etter at arbeidsforholdet er avsluttet, jf. fvl § 13 siste ledd. Vedkommende kan ikke benytte opplysningene verken i eget arbeid eller i arbeid for andre.

3.4 Hva har man taushetsplikt om – noen utgangspunkter

Taushetsplikt innebærer at den som utfører tjeneste eller arbeider i et forvaltningsorgan, plikter å forhindre at andre får kjennskap til ”noens personlige forhold” eller ”tekniske innretninger og fremgangsmåter”, jf. fvl § 13 første ledd. I utlendingssaker er det alternativet

”noens personlige forhold” som er mest aktuelt. Se nærmere om hvilke opplysninger som omfattes av dette begrepet i punkt 3.5.1.

Taushetsplikten gjelder selve *opplysningen* om ”noens personlige forhold”, uavhengig av om opplysningen fremkommer i saksdokumenter eller andre elektroniske systemer, for eksempel av Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF).

Det er også uten betydning hvordan et dokument som inneholder personlige opplysninger er dokumentført i utlendingssaken, om det er dokumentført i 0-dok eller på vanlig måte i saksmappen. I 0-dok kan det både ligge personopplysninger som er taushetsbelagte, og andre opplysninger. Det må foretas en konkret vurdering av hvilke dokumenter/opplysninger som er taushetsbelagte i hvert enkelt tilfelle.

3.5 Hvilke opplysninger omfattes av taushetsplikten

3.5.1 ”Noens personlige forhold ” – fvl. § 13 første ledd nr. 1

I utlendingssaker omfatter taushetsplikten opplysninger om *«noens personlige forhold»*, jf. fvl § 13 første ledd nr.1. Med ”noens” siktes det til fysiske personer. Bestemmelsen innebærer ikke at alle opplysninger om enkeltpersoner er underlagt taushetsplikt. Det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ønske å ville holde for seg selv. En veiledning ved vurderingen av dette er at opplysningene kan antas å bidra til å utlevere eller skade vedkommende i allmennhetens øyne.

Ved vurderingen av om opplysningen er personlig vil det også kunne ha betydning om en i utgangspunktet nøytral opplysning, sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan innebære fare for å utlevere personen.

Hva som er vanlig å ønske å holde for seg selv vil være en skjønnsmessig vurdering ut fra hva som vanligvis regnes som personlig. Personlige forhold kan være identifiserende opplysninger, egenskaper ved en person, noe han har gjort eller som på annen måte er følsomme opplysninger. I tillegg til rene opplysninger om personer, vil også vurderinger som utlendingsforvaltningen eller andre gjør om personer være omfattet av taushetsplikten.

Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av hva som anses som personlige opplysninger. Vurderingen må blant annet foretas ut fra det nedenstående. Det vil kunne variere fra en sakstype til en annen hva som er taushetsbelagt, og det vil også kunne være av betydning hvem som ber om/får opplysningene.

Eksempler på opplysninger som ofte vil være personlige er opplysninger som navn, slektskap, familieforhold, fysisk og psykisk helse, økonomiske forhold, utdanning, holdninger, seksuell legning, overbevisning, hendelser og handlinger, osv. Foto, film og lydopptak av personer er det grunn til å være ekstra forsiktig med. Ved vurderingen av hva som anses som personlige opplysninger bør det ses hen til det som er listet opp i fvl § 13 annet ledd om forhold som i utgangspunktet ikke regnes som personlige opplysninger, se nedenfor.

Mer nøytrale personopplysninger er ikke omfattet av taushetsplikten. Følgende identifiserende opplysninger blir som hovedregel *ikke* sett på som opplysninger om «personlige forhold», fordi de anses som lite ømfintelige. Det følger av fvl § 13 annet ledd; *fødestad, fødselsdato, personnummer, statsborgerskap, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted ikke er å anse som personlige forhold*. Disse opplysningene, og andre opplysninger som ikke anses som personlige forhold etter loven vil noen ganger likevel være omfattet av taushetsplikten. Dette

gjelder for eksempel når «slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses for personlige», jf. fvl § 13 annet ledd

Hvorvidt opplysningene røper «forhold som må anses for personlige» må som tidligere nevnt vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Opplysninger som røper at en person har søkt asyl i Norge vil være underlagt taushetsplikt, derfor vil opplysninger om bosted være en personlig opplysning når vedkommende bor på et asylmottak. En søkers adresse bør heller ikke oppgis dersom vedkommende er i fengsel eller oppholder seg på krisesenter.

At en person er, eller har vært i kontakt med utlendingsforvaltningen («klientforhold»), er som hovedregel ikke i seg selv en opplysning om personlig forhold, og er derfor ikke omfattet av taushetsplikten. Det ligger i sakens natur at en utlending som oppholder seg i Norge på et eller annet tidspunkt må ha kontakt med utlendingsforvaltningen, og dette kan derfor ikke ses på som stigmatiserende. Denne hovedregelen er imidlertid ikke absolutt. Hvis opplysninger om forholdet til utlendingsforvaltningen kan røpe andre personlige forhold, for eksempel at vedkommende har søkt asyl, eller har en utvisningssak i UDI vil taushetsplikten gjelde. Dette fordi dette er opplysninger som det vil være vanlig å ønske å holde for seg selv.

Det følger av fvl § 13 andre ledd at personnummer i utgangspunktet ikke er en taushetsbelagt opplysning. Videre følger det av andre ledd at dersom dette kan røpe klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige, skal det likevel regnes som personlig. DUF-nr kan anses som en tilsvarende opplysning som et personnummer. Et DUF-nr er noe alle som søker om en tillatelse i Norge får. På samme måte som et personnummer gir ikke selve DUF-nr. i seg selv noen personlige opplysninger. DUF-nr anses derfor ikke som en taushetsbelagt opplysning. Disse opplysningene er det likevel grunn til å være forsiktig med å gi ut. Dersom man ved utgivelse av DUF-nr kan risikere å røpe andre personlige forhold skal det anses som taushetsbelagt og ikke gis ut.

Selv om noen opplysninger i enkeltsaker ikke regnes som personlige, og derfor i utgangspunktet ikke er underlagt taushetsplikt, må det skje en *konkret vurdering* av om forvaltningen ønsker å gi ut disse opplysningene, se punkt 1.3 om opplysningsrett/ opplysningsplikt. Videre må det foretas en avveining av personvernet til den det gjelder, og om den som ber om en opplysning har en berettiget interesse i å få opplysningene, jf. pol § 8 første ledd f).

De opplysningene som utlendingsforvaltningen mottar fra søkere, referanser osv er gitt i et slags betroelsesforhold, der vedkommende er nødt til å oppgi både personlige og sensitive opplysninger. Det tilsier at man ikke legger en snever fortolkning til grunn mht hva som er personlige opplysninger.

Nedenfor følger noen momenter som alltid skal vurderes der det er aktuelt å utlevere opplysninger om noens personlige forhold:

- Vil utlevering av opplysningene kunne skade eller utlevere en person/føre til negative sosiale reaksjoner
- Vil opplysningen (f.eks en i utgangspunktet nøytral opplysning) sammenholdt med andre tilgjengelige opplysninger kunne innebære fare for å utlevere en person
- Kan utleveringen av opplysningene skade tillitsforholdet til utlendingsforvaltningen
- Hva slags type vedtak er det
- Hvem er det som ber om opplysningene
- Har allmennheten eller den som ber om opplysningen berettiget interesse i innsyn
- Hvor personlige/private er de aktuelle opplysningene for den de gjelder

- Sensitive personopplysninger i henhold til personopplysningsloven § 2 nr. 8 vil alltid anses som personlige forhold.
- Vil den som mottar opplysningene selv få taushetsplikt om dem, og vil han/hun tenkes å overholde taushetsplikten
- POL § 8 f): at taushetsbelagte opplysninger kan utleveres når ”tredjepersoner som opplysningene utleveres til kan vareta en berettiget interesse, og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen
- Tilsier ingen berettiget interesse at opplysningene holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller tilgjengelig andre steder, jf. fvl. § 13a nr. 3.

3.5.2 Opplysninger om saksbehandlingen

Som nevnt under punkt 3.5.1 er det i utlendingsforvaltningen lagt til grunn at selve klientforholdet til utlendingsforvaltningen ikke er taushetsbelagt.

Utgangspunktet er derfor at nøytrale opplysninger om saksbehandlingen kan utgis.

Eksempler på slike nøytrale opplysninger er for eksempel at det vil være adgang til å si at utlendingsforvaltningen har mottatt en søknad, at den er registrert, om den er hos politiet, utenriksstasjonen eller hos UDI, og når den er forventet ferdigbehandlet.

I de tilfeller der i utgangspunktet nøytrale opplysninger vil kunne røpe personlige forhold, vil det likevel ikke være adgang til å utgi opplysningene fordi de anses taushetsbelagte. Et eksempel på dette er, som nevnt ovenfor, at opplysninger om hvor en sak befinner seg er en nøytral opplysning. Dersom en sak befinner seg hos PST eller hos Kripos kan dette likevel si noe om saken som gjør at det ikke lenger er en nøytral opplysning.

Et annet spørsmål er om det vil være adgang til å opplyse om når en person har søkt om en tillatelse. Det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle ut fra de ovennevnte momentene i 3.5.1.

I asylsaker, tilbakekallssaker og utvisningssaker vil også opplysninger om saksbehandlingen i utgangspunktet være omfattet av taushetsplikten. Unntak kan tenkes dersom det for eksempel allerede er alminnelig kjent andre steder at vedkommende har en asylsak eller annen sak til behandling i UDI, jf. fvl. § 13a nr. 3. De er likevel grunn til å være forsiktig i slike typer saker.

3.5.2 Opplysninger om det er truffet vedtak

At en person har, eller ikke har en tillatelse, er i utgangspunktet ikke en opplysning om personlige forhold, og omfattes derfor ikke av taushetsplikten. Det innebærer at det er anledning til å oppgi at det er fattet et positivt vedtak, og at det er lov til å si at en person ikke har en tillatelse. Som hovedregel skal det ikke opplyses at det er gitt asyl.

En særskilt problemstilling er om det er adgang til å opplyse om at en person har fått avslag på en søknad. Her er det grunn til å utvise forsiktighet. På den andre side, siden man kan opplyse om at en person har eller ikke har en tillatelse, bør det også etter en konkret vurdering være adgang til å si at vedkommende har fått avslag på en søknad.

Det må alltid foretas en konkret vurdering av om man ved å opplyse om avslaget røper personlige forhold.

Et eksempel på at det kan være adgang til å opplyse om at en person har fått avslag på søknad om visum kan for eksempel være at begrunnelsen er returforutsetninger p.g.a forholdene i hjemlandet. Se likevel punkt 3.5.3 mht opplysninger om begrunnelse.

Et motstykke til dette er at det ikke bør gis opplysninger om avslag der for eksempel begrunnelsen er familierelasjoner/omsorgsbehov eller andre personlige opplysninger.

Det vil ikke være adgang til å opplyse om at en person er utvist, fordi dette vil røpe personlige opplysninger. At en person har fått avslag på en asylsøknad vil som oftest røpe personlige forhold. Hvis saken allerede er kjent fra før, i media eller på annen måte, vil det kunne tenkes at man ikke røper personlige forhold. Her er det likevel grunn til å være forsiktig. Se for øvrig punkt 7 vedrørende media.

Den konkrete vurderingen av hvilke opplysninger som kan utgis må foretas ut fra bl.a momentene til slutt i punkt 3.5.1.

Dersom man ikke har tilstrekkelige opplysninger til å vurdere om utgivelse av opplysningene er personlige eller ikke, eller hvis man er i tvil, bør man være forsiktig med å utgi dem til andre enn sakens parter. Se nærmere om identifisering av sakens parter i punkt 3.8.3.

3.5.3 Opplysninger om vedtakstype og begrunnelsen for vedtaket

En annen problemstilling er om det kan opplyses hvilket grunnlag en tillatelse er gitt på, om det for eksempel er gitt tillatelse til arbeid/studier, visum, statsborgerskap eller asyl/opphold på humanitært grunnlag.

I tråd med det ovenstående punktet er det adgang til å opplyse om at en person har en tillatelse. Det vil også være adgang til å opplyse om at person har fått visum, arbeidstillatelse/oppholdstillatelse. Opplysninger om dette vil oftest ikke være egnet til å røpe personlige forhold. Det må likevel foretas en konkret vurdering ut fra momentene til slutt i punkt 3.5.1.

Når det gjelder spørsmål om en person har fått innvilget norsk statsborgerskap, er hovedregelen at det ikke bør opplyses om dette fordi dette er noe søkeren selv bør velge om han/hun vil si. Det kan være mange forhold som gjøre seg gjeldende, og det må også her foretas en konkret vurdering av hvem som spør, hva opplysningen skal brukes til m.v.

Videre må det vurderes om det kan opplyses hva slags oppholds- arbeidstillatelse som er gitt. Det må foretas en vurdering av hva slags tillatelse det er snakk om, hvem som ringer eller spør, hva opplysningene skal brukes til m.v. Det er for eksempel uproblematisk å opplyse om type arbeidstillatelse til en arbeidsgiver. Det samme gjelder hvis en utdanningsinstitusjon ønsker å vite om en student har en studietillatelse.

Når det gjelder asyl, vil opplysningen om at en person har fått innvilget asyl derimot som oftest anses som taushetsbelagt. I tilknytning til dette er et særlig spørsmål om det kan opplyses om at en søker har midlertidig arbeidstillatelse. Det er den samme vurderingen som må foretas her. Midlertidige arbeidstillatelser er knyttet til en asylsøknad, og det er grunn til å utvise varsomhet med tanke på hvem som ber om opplysningene. Midlertidige arbeidstillatelser vil røpe forhold som anses personlige, og dermed er taushetsbelagte. Dersom en arbeidsgiver som har vedkommende i arbeid ønsker å vite om arbeidstakeren fremdeles har arbeidstillatelse må dette være i orden. Det er likevel ingen grunn til å si at vedkommende har en midlertidig arbeidstillatelse.

Den konkrete vurderingene må også her foretas ut fra bl.a momentene i punkt 3.5.1.

Innholdet i vedtaket, for eksempel tillatelsens lengde, om det er en midlertidig tillatelse og eventuelle begrensninger eller øvrige vilkår som er satt bør ikke oppgis til andre enn søkeren/representant for søkeren.

Et praktisk eksempel på at varigheten av en tillatelse likevel kan oppgis, er at arbeidsgiver forhører seg om varigheten av arbeidstakerens tillatelse. Hvorvidt slike opplysninger kan gis vil bero på samme vurderingsmomenter som nevnt ovenfor til slutt i punkt 3.5.1. Til arbeidsgiver vil det være adgang til å gi slike opplysninger fordi han har en berettiget interesse i å vite dette, og dette ikke kan sies å begrense personvernet til søkeren, jf. pol § 8 første ledd f).

I utgangspunktet kan heller ikke den konkrete begrunnelsen for vedtaket opplyses, fordi det vil kunne røpe personlige opplysninger. Dersom begrunnelsen ikke gjør det, for eksempel hvis avslaget er gitt ut fra dårlige returforutsetninger pga forholdene i hjemlandet, vil begrunnelsen etter en konkret vurdering kunne gis.

Vedtaksbrevet skal som hovedregel ikke utleveres til andre enn parten/søkeren, verken et asylvedtak eller andre vedtak. Dersom vedtak i enkelte tilfeller utgis, må opplysninger som røper personlige forhold evt. sladdes.

Hvis saken for eksempel er kjent i media vil det kunne være mindre betenkelig å gi slike opplysninger. Se punkt 7 om forholdet til media.

3.5.4 Oppsummering

Den som får forespørselen om informasjon i en enkeltsak må vurdere hvilke opplysninger som kan gis ut uten å røpe personlige opplysninger.

Hensynet til personvernet til den det gjelder må avveies i forhold til om den som ber om opplysningene har en berettiget interesse i å få opplysningene, jf. pol § 8 første ledd f).

Vurderingen må foretas på bakgrunn av momentene i siste avsnitt i punkt 3.5.1

Hvis man er i tvil om opplysningene bør utgis, eller i tvil om hvem som ber om dem, bør man be om en fullmakt eller evt. sende opplysningene til søkerens adresse.

3.6 Hvordan kan taushetsbelagte opplysninger brukes?

3.6.1 For det formålet de er innhentet for, fvl. § 13b første ledd nr. 2

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningen brukes til *det formålet de er innhentet for*.

I utlendingssaker gir søkeren ofte taushetsbelagte opplysninger for å få en tillatelse. Formålet med å gi opplysningene er derfor å opplyse saken slik at det kan treffes et riktig vedtak. Det kan for eksempel være at søkeren gir personlige opplysninger ved søknad om arbeidstillatelse som spesialist. Det er § 13b første ledd nr. 2 som gir utlendingsforvaltningen hjemmel til å bruke opplysningene for å vurdere om vilkårene for f.eks spesialisttillatelse er oppfylt. Det

betyr at forvaltningen kan bruke disse opplysningene ved saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, og ved oppfølging og kontroll av denne avgjørelsen.

På bakgrunn av denne bestemmelsen kan utlendingsforvaltningen også utlevere taushetsbelagte opplysninger til private sakkyndige, organisasjoner, eller andre forvaltningsorganer, også utenlandske, dersom dette er et ledd i saksbehandlingen og hensikten er å oppnå det formålet opplysningene ble gitt for. Dersom vi tar utgangspunkt i eksempelet ovenfor kan for eksempel utlendingsforvaltningen ha behov for å få andre opplysninger fra for eksempel en arbeidsgiver, eller for å supplere og/eller kontrollere faktiske opplysninger som allerede foreligger i saken. Dette gjelder også når opplysningene formidles til utlandet. Se for øvrig punkt 5 om utlevering av dokumenter til andre lands myndigheter. .
Bruk av, og utlevering av taushetsbelagte opplysninger ved oppfølging og kontroll av en avgjørelse, kan for eksempel være at UDI opplyser om psykiske problemer når PU skal uttransportere en person.

Ved saksbehandling av en utlendingssak vil det kunne være flere aktører involvert, utenriksstasjoner, politiet, UDI og UNE. Fvl. § 13b første ledd nr 2 er hjemmel for utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom disse aktørene.

De som mottar opplysninger etter denne bestemmelsen vil selv få taushetsplikt om opplysningene.

3.6.2 Hensiktsmessig arbeidsfordeling, fvl § 13b første ledd nr. 3

Taushetsbelagte opplysninger kan gjøres tilgjengelig for andre "tjenestemenn innen organet eller etaten", dersom det trengs ut fra en hensiktsmessig arbeids- eller arkivordning, jf. fvl 13b første ledd nr. 3.

Med at det trengs ut fra en "hensiktsmessig arbeids- og arkivordning" menes at det at det må sannsynliggjøres et visst behov for å bruke opplysningene på den aktuelle måten. Det kan for eksempel innebære at det er flere saksbehandlere som deler på saksbehandlingen av en sak, eller at arbeidet er innrettet slik at det er nødvendig at flere har tilgang til opplysningene om en person for å sikre kvalitet i oppgaveløsningen, for å unngå unødvendig sårbarhet i forbindelse med ferie, mulig sykdom etc.

Den typiske sirkuleringen av taushetsbelagte opplysninger etter denne bestemmelsen er at flere personer håndterer en sak, for eksempel arkivet, forværelset og en eller flere saksbehandlere.

Denne bestemmelsen åpner for en forholdsvis vid adgang til spredning av opplysninger internt i for eksempel Utlendingsdirektoratet. Se også punkt 3.7.2 vedrørende bruk av opplysninger fra en sak til en annen.

3.6.3 Anonymisering/statistikk

Det følger av fvl § 13a første ledd nr. 2 at taushetsbelagte opplysninger kan brukes når behovet for beskyttelse er ivarettatt ved at de gis i statistisk form, eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

I medhold av denne bestemmelsen kan taushetsbelagte opplysninger anonymiseres, og vedtak kan benyttes til opplæringsformål, presentasjoner, kurs m.v. Dersom vedtak legges inn i

Regelverksportalen, sirkuleres i enhetene, eller på andre måter gjøres tilgjengelig for å synliggjøre praksis, skal vedtakene anonymiseres. Hjemmelen for å diskutere en sak mellom saksbehandlere er fvl. § 13 b første ledd nr 2. og 3. Det er i utgangspunktet ikke behov for at en sak må anonymiseres for at en sak kan diskuteres mellom saksbehandlere.

3.7 Bruk av taushetsbelagte opplysninger i andre utlendingssaker enn den opplysningene er innhentet for

Et særlig spørsmål er i hvilken grad det i en sak er adgang til å hente ut, legge vekt på, og i vedtakets begrunnelse vise til taushetsbelagte opplysninger fra saksdokumentene til *andre personer*. I en familiegjengenforeningssak kan det for eksempel være aktuelt å bruke opplysninger om familierelasjoner som er oppgitt i saksdokumentene til søkerens herboende ektefelle. Dersom herboende ektefelle kom til Norge på et tidligere tidspunkt, vil det kunne være relevante opplysninger om familieforhold i for eksempel asylintervjuet eller i andre dokumenter.

3.7.1 Bakgrunn for og hensyn ved bruk av opplysninger fra en sak til en annen

Utgangspunktet er at forvaltningen har plikt til utrede saken og påse at den er så godt som mulig opplyst før vedtak fattes, jf. fvl § 17. Det vil derfor kunne være både relevant og viktig å innhente opplysninger fra andre personers saksdokumenter til opplysning av den aktuelle saken.

Det vil kunne være adgang til å benytte opplysninger fra andre saker dersom disse ikke regnes som personlige, jf. fvl § 13 annet ledd, se punkt 3.5 om hva som regnes som personlige opplysninger. Det skal likevel ikke være en fri flyt av opplysninger mellom saker, selv om opplysningene ikke er taushetsbelagte.

Det følger av personopplysningsloven § 11 første ledd c at innhentede opplysninger ikke kan brukes senere til formål som er uforenelig med det opprinnelige formålet med innsamlingen. Dersom gjenbruken er i strid med det opprinnelige formålet med innhenting av opplysningene kan disse likevel brukes dersom det foreligger hjemme. Slik hjemmel kan for eksempel være et samtykke fra den det gjelder eller hjemmel i lov.

I den grad det er adgang til å bruke taushetsbelagte opplysninger fra andres saker, bør dette begrenses til når opplysningene er av sentral betydning for utfallet av den aktuelle saken. Det skal ikke være noen automatikk i at andre personers saksdokumenter brukes for å kontrollere opplysninger i en aktuell søknad.

Bruken av opplysningene kan deles inn i to trinn. For det første å *innhente opplysningene* i saken, og for det andre å bruke dem i *vedtaksteksten*.

3.7.2 Innhenting av opplysninger fra en sak til bruk i en annen

Hjemmel for innhenting av slike opplysninger følger av fvl. § 13b første ledd nr. 3. Her heter det at taushetsplikt etter § 13 ikke er til hinder for ”at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved vegledning i andre saker”.

Det vises også til punkt 3.6.2 om § 13b første ledd nr. 3.

Bestemmelsen gir adgang til å bruke opplysninger fra en sak til en annen innen organet eller etaten så lenge det anses å være en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. Dersom det sannsynliggjøres et visst behov for å bruke opplysningene på den aktuelle måten, anses vilkåret å være oppfylt.

For utlendingsforvaltningen vil det være adgang til å innhente disse opplysningene når det vil være *nødvendig* for at utlendingsforvaltningen skal kunne utføre sin oppgave etter loven. Det kan være at det er viktige opplysninger i en annen sak, som det vil være umulig eller urimelig vanskelig å innhente på nytt fra de opprinnelige kilder. Videre vil det være adgang å utlevere en del opplysninger til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver etter loven (fvl. § 13b første ledd nr 5), og da bør det ikke være en snevrere adgang til å bruke disse opplysningene internt i organet/etaten.

Slik gjenbruk av opplysninger fra en sak til en annen skal kun benyttes dersom det er av sentral betydning for utfallet av den aktuelle saken. Det skal ikke foreligge fri flyt av opplysninger mellom to eller flere saker.

3.7.3 Bruk av opplysninger fra en sak til en annen

Hjemmel for adgangen til å bruke disse opplysningene i begrunnelsen i *vedtaksteksten* er fvl § 13b første ledd nr. 1, "gjøre opplysningene kjent for sakens parter". Denne bestemmelsen gir adgang til å gjøre opplysninger om andre personer som er omhandlet i saken kjent for parten/søkeren.

Det følger av fvl § 13 b annet ledd at søkeren da kun kan bruke opplysningene for å ivareta sin tarv i saken, og ikke på annen måte. Søkeren skal opplyses om at han har taushetsplikt om disse opplysningene.

3.7.4 Dokumentføring av saksdokumenter

I de tilfeller saksdokumenter fra en sak brukes for avgjørelse av en annen sak, skal dokumentet dokumentføres i den aktuelle saken. Dokumentet blir da en del av saksdokumentene i denne saken.

3.7.5 Søkere rett til innsyn i innhentede dokumenter

Hvorvidt søkeren skal få innsyn i dokumentene som er innhentet fra for eksempel referansens, vil bero på en vurdering av reglene om partsinnsyn i fvl § 18 flg.

Ved vurderingen av om det er aktuelt å unnta et dokument fra partsinnsyn med hjemmel i fvl. § 19 andre ledd bokstav b) "andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre", vil det kunne ha betydning om de aktuelle opplysningene er av sensitiv karakter. Se RS 2006-14 om partsinnsyn. (Link til RVP?),

I denne sammenhengen er det også relevant å nevne fvl § 24 tredje ledd, som gir adgang til å unnlate å begrunne et vedtak, dersom dette ikke kan gjøres uten å røpe opplysninger som parten etter fvl § 19 ikke har rett til å bli gjort kjent med.

3.8 I hvilke tilfeller kan taushetsbelagte opplysninger utleveres til privatpersoner, private organisasjoner og lignende

Som nevnt kan taushetsbelagte opplysninger brukes til det formål de er innhentet for, og formidles internt i utlendingsforvaltningen i den grad det er behov for å sikre en hensiktsmessig arbeidsfordeling, jf. fvl. § 13b andre ledd nr. 3.

Her vil adgangen til å gi opplysninger til sakens parter, og til andre som parten samtykker til at opplysningene blir gitt til, bli omtalt.

3.8.1 Opplysninger til parten (søkeren) eller representant/fullmektig

Reglene om taushetsplikt er ikke til hinder for utlevering av opplysninger til sakens parter eller partens representanter, jf. fvl § 13b første ledd nr. 1. Dette ligger i sakens natur, fordi det er partens personvern taushetsplikten skal beskytte. Det vil si at reglene om taushetsplikt ikke er til hinder for at parten selv får se sakens dokumenter, fvl § §18 flg. Se RS 2006-14 om partsinnsyn. (Link til RVP?)

Bestemmelsen gir også hjemmel for å gi søkeren opplysninger om andre personer dersom opplysningene er knyttet til søkerens sak. Søkeren får da taushetsplikt om disse opplysningene, jf. fvl. § 13b andre ledd.

Hvem som er part i en sak er definert i fvl § 2 første ledd bokstav e, ”person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder”. Som regel vil kun søkeren regnes som part i saken, ikke referansepersoner eller familiemedlemmer. Dette innebærer at arbeidsgiver, ektefelle og andre referansepersoner ikke regnes som parter, og at taushetsplikten gjelder overfor disse personene.

Det følger av fvl § 13a første ledd nr. 1 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene gjøres kjent for dem ”opplysningene direkte gjelder”. Begrepet ”opplysningene direkte gjelder” er videre enn begrepet ”part”. Det er imidlertid vanskelig å trekke klare rammer for hvem opplysningene direkte gjelder. Det skal imidlertid være en forholdsvis nær tilknytning til opplysningene.

Det betyr at det i utgangspunktet er en hjemmel til å gi taushetsbelagte opplysninger til andre enn søkeren (parten). En referanse vil naturlig nok ha interesse i utfallet av en søkers/hovedpersonens sak, og det kan derfor anføres at taushetsplikten ikke er til hinder for at han eller hun får opplysninger om søkerens/hovedpersonens sak, jf. fvl § 13a første ledd nr. 1. Dette anses imidlertid ikke som nær nok tilknytning, og vedkommende har ikke *rett til* å få opplysninger med hjemmel i denne bestemmelsen. I tråd med utlendingsforvaltningens praktisering av partsbegrepet skal derfor referansepersoner som hovedregel ikke få taushetsbelagt informasjon fra hovedpersonens sak. Begrunnelsen for dette er at hovedperson og referansepersonen kan ha motstridende interesser i saken, for eksempel ved tvangsgifte. Det vil likevel være adgang til å gi en rekke opplysninger til familiemedlemmer osv, om behandlingen av saken m.v. i den grad opplysningene ikke er omfattet av taushetsplikten.

Dersom arbeidsgiver/referanseperson er representert ved advokat, regnes heller ikke advokaten som søkerens fullmektig, med mindre det foreligger fullmakt fra søkeren. Grunnen til det er at det kan foreligge motstridende interesser mellom parten (søkeren) og arbeidsgiver/referanseperson. Nærmere om hvem som er part i en sak er blant annet behandlet i rundskriv om partsbegrepet, RS 2002-092 og uttalelse fra Lovavdelingen, Lovavd.2004-07-22.(Link til RVP?)

3.8.2 Identifisering av parten

Et særlig praktisk spørsmål er hvilke krav som skal stilles til å identifisere parten. Hvordan kan det legges til grunn at det er søkeren som ringer og ber om opplysninger om sin sak.

Hvis den som tar i mot henvendelsen er i tvil, og der det er snakk om taushetsbelagte opplysninger, bør man be om en skriftlig henvendelse eller eventuelt sende opplysningene til søkerens adresse.

Den som mottar henvendelsen må foreta en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som kan gis med utgangspunkt i det grunnleggende kravet til forvarlig saksbehandling. Det må vurderes hva slags opplysninger det er snakk om å utgi, hvor sensitive de er, hva vet den som ringer om saken m.v. Det må m.a.o. stilles kontrollspørsmål slik at det er mulig å legge til grunn at det er søker som ringer. Eksempler på slike spørsmål er: Når søkte du, hva slags tillatelse har du søkt om, når er du født, sivilstand m.v

Noen opplysninger vil det uansett være adgang til å gi ut fordi det ikke er snakk om taushetsbelagt informasjon, for eksempel når saken er forventet ferdigbehandlet, at svaret er på vei i posten m.v. Det må likevel foretas en vurdering ut fra bestemmelsen i pol § 8 første ledd f) om den som ber om opplysningene har en berettiget interesse, og at hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen.

Visse opplysninger vil det være adgang til å opplyse om på telefon, for eksempel når saken er forventet ferdigbehandlet, at svar er på vei posten m.v. Se ovenfor under punkt 3.5 mht hvilke opplysninger som anses taushetsbelagte, og hvilke opplysninger det er adgang til å utgi.

I utlendingssaker er det en praktisk problemstilling at en annen person ringer på vegne av søkeren. Det er særlig aktuelt i utlendingssaker fordi søkeren i mange tilfeller ikke snakker godt norsk, og heller ikke alltid kan forstå svaret han får. Spørsmålet er om det må kreves et samtykke/fullmakt fra søkeren, om det er tilstrekkelig at søkeren står ved siden av den som ringer, eller om man tar i mot spørsmålet, men sender svar i posten. Dersom det er snakk om taushetsbelagte opplysninger bør det enten bes om et skriftlig samtykke/fullmakt fra søkeren, eller at han/hun sender en skriftlig henvendelse, eller at svar sendes søkeren i posten. På den måten har man kontroll med at opplysningene ikke gis til uvedkommende.

Det vises for øvrig til RS 2006-014 om partsinnsyn.

3.8.3 Fullmakt

Partens representant/fullmektig vil være en advokat eller annen fullmektig som opptre på vegne av søkeren. Se nærmere om bruk av fullmakt i fvl § 12. Oppnevnt hjelpeverge til enslig mindreårig, vil være en slik partsrepresentant. Se om hjelpeverger i rundskriv fra Justisdepartementet G-2003-044. Fullmektig som ikke er advokat må fremlegge skriftlig fullmakt, jf. fvl § 12 fjerde ledd. Dersom en referanse, gjennom fullmakt fra søkeren, er gitt rett til å opptre på vegne av søkeren har han/hun fullt innsyn i taushetsbelagte opplysninger med mindre noe annet fremgår av fullmakten. Hvis vedkommende skal kunne gi disse opplysningene videre til andre bør dette fremgå spesielt av fullmakten.

Se også nedenfor under punkt 3.8.4 om samtykke.

3.8.4 Parten samtykker til at andre får tilgang til taushetsbelagte opplysninger

Opplysningene kan gis til andre, for eksempel til ektefelle i Norge eller til en journalist, dersom parten samtykker, jf. § 13a første ledd nr. 1. Det er ikke et krav i loven om at samtykket skal være skriftlig, men det må være reelt, informert, utrykkelig og gitt under omstendigheter som sikrer at vedkommende ser konsekvensene av samtykket. Selv om det ikke er et krav om skriftlighet, er det ofte hensiktsmessig å be om en skriftlig erklæring, for å sikre etterrettelighet og at vedkommende har forstått konsekvensene av samtykket. Dette gjelder spesielt samtykke til at taushetsbelagt informasjon kan gis til pressen. Utlendingsdirektoratet har utarbeidet en samtykkeerklæring til dette bruk, se vedlegg

Opplysningene kan kun gis i den utstrekning samtykket gir adgang til det. Dersom søkeren har, eller tidligere har hatt, flere saker til behandling, bør det spesifiseres hvilken sak samtykket gjelder. Å gi samtykke til innsyn er ikke det samme som å gi en fullmakt til at andre kan opptre på vegne av søkeren, se nærmere om fullmakt i punkt. 3.8.3.

Om det i et konkret tilfelle er tilstrekkelig med muntlig samtykke, vil avhenge av om utlevering vil være i samsvar med *forsvarlig saksbehandling*, som er et ulovfestet grunnprinsipp i forvaltningen. Det må ses hen til hva slags opplysninger det er snakk om å formidle og om de er av sensitiv karakter. Det kan også legges vekt om situasjonen ligner en fullmaktssituasjon. I så tilfelle bør samtykket være skriftlig.

Dersom opplysningene gjelder barn, kreves det at foreldre eller verge samtykker. For små barn vil det være tilstrekkelig at foreldre/verge samtykker. Det må ses an til opplysningenes art, og barnets modenhet ved vurderingen av om også barnet selv bør samtykke. Hvis barnet nærmer seg myndighetsalder, er det uansett naturlig at også barnet selv samtykker.

Selv om det i en sak er gitt samtykke til å utlevere taushetsbelagt opplysninger har forvaltningen ikke *plikt* til å utlevere opplysningene. Det må alltid foretas en konkret vurdering av om opplysningen bør gis.

4. Utlevering av opplysninger til andre forvaltningsorganer

Enkelte forvaltningsorganer har egne bestemmelser for å kunne få og innhente taushetsbelagt informasjon. Et eksempel på dette er barnevernet.

Det følger av barnevernloven (bvl) § 6-4 at "Offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt...". Barne- og familiedepartementet har laget et rundskriv ("Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten, Q-25, mars 2005) som ligger på barne- og likestillingsdepartementets hjemmeside.

Når det gjelder forvaltningsorganer som ikke har slike spesielle bestemmelser, har forvaltningsloven generelle bestemmelser som gir en viss adgang til å utlevere og innhente taushetsbelagt informasjon.

Hensynet til personvern begrunner reglene om taushetsplikt, men i enkelte tilfeller vil andre hensyn gå foran, for eksempel hensynet til effektiv ressursutnyttelse, beskyttelse av andre borgere og hensynet til riket sikkerhet. Forvaltningsloven åpner derfor for at taushetsbelagte opplysninger i en viss utstrekning kan utleveres til andre forvaltningsorganer uten at det er innhent et spesifikt samtykke fra parten. Forvaltningsorganet som mottar opplysningene vil

selv få taushetsplikt om disse opplysningene. Som tidligere nevnt er dette en opplysningsrett, ikke en opplysningsplikt.

Når det gjelder utlevering av opplysninger til politiet, har det i denne sammenhengen betydning hvilken del av politiet som etterspør opplysningene. Den delen av politiet som behandler utlendingssaken regnes som en del av utlendingsforvaltningen. Når det gjelder utlevering til politiet som påtalemyndighet, det vil si ansvarlig instans for å straffeforfølge straffbare forhold, oppstår særlige spørsmål. Dette omtales nærmere i punkt 4.3.

Utlendingsnemnda er en del av utlendingsforvaltningen. Utenriksstasjonene er i sin behandling av utlendingssaker også en del av utlendingsforvaltningen.

4.1 Utlevering til andre forvaltningsorganer - § 13b første ledd nr. 5

Det følger av fvl. § 13b første ledd nr. 5 at utlendingsforvaltningen kan gi andre forvaltningsorganer opplysninger om en ”persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og eller slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgivers oppgaver ...”.

Definisjonen av et forvaltningsorgan følger av fvl §1; ”ethvert organ for stat eller kommune”. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift”. Hvorvidt en virksomhet er et organ for stat eller kommune kommer an på hva som er virksomhets formål, organisering, arbeidsoppgaver og finansiering. Eksempler på forvaltningsorganer er NAV, fylkesmannen, barnevernet, flyktningkontoret, folkeregister, offentlige skoler, statskirkeorganer, universitet og offentlige sykehus.

Reglene her gjelder kun utlevering til *norske forvaltningsorganer*. Denne retten til utveksling av ellers taushetsbelagte opplysninger med norske forvaltningsorganer gjelder uansett om opplysningene er knyttet til en bestemt forvaltningssak eller ikke.

Når det gjelder utveksling av informasjon med utenlandske forvaltningsorganer gjelder fvl. § 13b andre ledd nr. 2, se også punkt 5.

Adgangen til å gjøre unntak fra taushetsplikten for utveksling med andre forvaltningsorganer gjelder i *tre tilfeller*:

4.1.1 Opplysningene gjelder en persons forbindelse med organet

Bestemmelsen gir adgang til å utveksle flere opplysninger om en søkers kontakt med utlendingsforvaltningen enn det man kan gjøre til andre enn søkeren selv.

I alle sakstyper kan det gis opplysninger til andre forvaltningsorganer om hva slags kontakt vedkommende har hatt med utlendingsforvaltningen og hovedtrekkene i denne kontakten. Det innebærer bl.a at det kan opplyses om status i saksbehandlingen i en sak, når vedkommende søkte og hvor langt saksbehandlingen har kommet. Det kan også gis opplysninger i saker som ikke er opprettet på grunnlag av en søknad, for eksempel utvisning eller tilbakekall av en tillatelse. Etter denne bestemmelsen kan det også gis sensitive opplysninger, som for eksempel at en person har søkt asyl.

4.1.2 Om avgjørelser som er truffet

I medhold av fvl. § 13b første ledd nr 5 kan utlendingsforvaltningen gi andre forvaltningsorganer opplysninger om vedkommende har fått innvilget tillatelse eller om han/hun har fått avslag på sin søknad, og hva slags tillatelse som er gitt/avslått. Det gjelder også om en person har fått innvilget/avslått norsk statsborgerskap, om det er innvilget/avslått asyl, og tillatelsen er gitt på humanitært grunnlag, eller om en person er utvist.

Utlendingsforvaltningen kan imidlertid ikke gi opplysninger om begrunnelsen for vedtaket ut fra dette vilkåret, se likevel om dette i punkt 4.1.3 siste avsnitt.

Det kan bl.a også gis opplysninger om det er gjort unntak fra underholdskravet og om det er gitt utsatt iverksettelse av vedtaket.

4.1.3 Opplysningene er nødvendig for å " fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag".

Dette alternativet gir adgang til en videre utveksling av taushetsbelagte opplysninger enn etter de to foregående alternativene i § 13b første ledd nr. 5. Utlendingsforvaltningen kan gi opplysninger til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for at utlendingsforvaltningen (*avgiverorganet*) kan utføre de oppgaver den er pålagt etter utlendingsloven og instruks fra overordnet departementet. I utlendingsloven § 2 fremgår det hva som er lovens formål og utlendingsforvaltningen oppgaver, det vil si kontroll med utlendingers inn- og utreise og opphold i riket og å verne flyktninger mot forfølgelse. Dette unntaket fra taushetsplikt gjelder alle typer opplysninger og alle typer saker.

I følge forarbeidene til fvl § 13b første ledd nr. 5, bør vilkåret "nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks..." ikke tolkes strengt. Med *nødvendig* menes at det må være en tilstrekkelig nær og saklig sammenheng mellom avgiverorganet og mottakerorganets virksomhet.

Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med adgangen til å bruke taushetsbelagte opplysninger for å oppnå formålet de er gitt for, jf. § 13b første ledd nr. 2. Til sammen gir dette en forholdsvis vid adgang til å spre informasjon, så lenge det gis av hensyn til avgiverorganet. Av disse grunner kan for eksempel også begrunnelsen for et vedtak utleveres.

4.2 Formkrav

Henvendelser om innsyn i taushetsbelagte opplysninger etter fvl § 13 flg, bør være skriftlige, og ikke pr e-post. Kun unntaksvis kan muntlige anmodninger behandles, og de skal da sendes skriftlig i ettertid. I anmodningen bør det fremkomme hjemmel for innsyn (samtykke, fullmakt, eller forvaltningslovens bestemmelser). Det bør også fremkomme hvilke opplysninger/dokumenter det ønskes innsyn i, og hva den som ber om innsyn skal bruke opplysningene til, slik at forvaltningen har mulighet til å fjerne irrelevant informasjon. Det skal ikke gis innsyn i flere taushetsbelagte opplysninger enn det er behov for.

Dersom det for eksempel blir gitt innsyn i et asylintervju, er det ikke gitt at hele intervjuet skal utleveres, og det må vurderes om deler av dokumentet evt. må sladdes.

4.3 Utlevering av opplysninger fra utlendingsforvaltningen til politiet som påtalemyndighet

Når det gjelder utlevering av opplysninger til politiet, er det viktig å skille mellom utlendingssaken og straffesaken. Som nevnt vil både UDI og politiet være del av utlendingsforvaltningen når det gjelder saksbehandling av utlendingssaken. Spørsmålet blir

om, og eventuelt i hvilken grad, det er adgang til å utlevere opplysninger fra utlendingsforvaltningen til politiet som påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 55, med det formål å bruke opplysningene i forbindelse med etterforskning og straffeforfølgelse av straffbare forhold. Politiet som påtalemyndighet, PST, Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet, PU og Kripos, omtales i det følgende som politiet.

Det følger av lovens forarbeider at de unntak fra taushetsplikten som gjelder utlevering til andre forvaltningsorganer, vil også gjelde overfor politiet som påtalemyndighet. Det vil altså si at utlendingsforvaltningen kan utlevere taushetsbelagt informasjon dersom opplysningene brukes for de formål de er innhentet for (§ 13b første ledd nr. 2) eller dersom det fremmer utlendingsforvaltningens oppgaver å utgi slike opplysninger (§ 13b første ledd nr. 5).

Politiet får selv taushetsplikt om de opplysningene de mottar jf. fvl. § 13 første ledd.

I tillegg til dette er adgangen til å gi opplysninger til politiet som påtalemyndighet nærmere regulert i fvl § 13b første ledd nr. 6, se punktet nedenfor.

4.3.1 Adgangen til å gi opplysninger til politiet i tilknytning til straffbare forhold

Fvl § 13b første ledd nr. 6 omhandler i hvilke tilfeller forvaltningsorganer kan utlevere taushetsbelagt informasjon ved å anmelde eller opplyse om lovbrudd til påtalemyndighet eller det aktuelle kontrollorgan.

Det kan være aktuelt med utlevering av opplysninger i to tilfeller:

- På eget tiltak
- Etter anmodning fra påtalemyndigheten

Fvl § 13b første ledd nr. 6 gjelder kun ” ved anmeldelse av eller opplyse om lovbrudd”, altså kriminelle forhold som allerede har skjedd.

Med ”lovbrudd” menes her overtredelse av regler gitt i lov eller forskrift. Det er ikke et vilkår at lovbruddet er straffesanksjonert, men for utlevering til påtalemyndigheten er det det eneste praktiske. Det er ikke et vilkår at lovbruddet er dokumentert/bevist, men er tilstrekkelig med en mistanke. Dette gjelder uavhengig av om lovbruddet er begått i Norge, i hjemlandet eller i et tredjeland.

Denne adgangen til å gi taushetsbelagte opplysninger om begåtte lovbrudd, er begrenset til to tilfeller. For det første når forfølgelse av lovbruddet har *sammenheng med de oppgaver som er tillagt utlendingsforvaltningen* og for det andre *når det er ønskelig av allmenne hensyn*.

I Lovbruddet har ”naturlig sammenheng med utlendingsforvaltningens oppgaver”.

Utlendingsforvaltningen kan gi politiet opplysninger som gjelder brudd på utlendingsloven eller statsborgerskapsloven. Utlendingsloven § 47 er et viktig utgangspunkt for å vurdere i hvilke tilfeller utlendingsforvaltningen kan gi opplysninger om lovbrudd. Ut fra denne bestemmelsen vil for eksempel ulovlig opphold eller arbeid og menneskesmugling kunne anmeldes, og utlendingsforvaltningen kan gi taushetsbelagte opplysninger i tilknytning til disse sakene til politiet som påtalemyndighet. Det gjelder både på eget initiativ, og etter forespørsel fra politiet.

Det kan også gis opplysninger som gjelder forfalskning av reisedokumenter, trusler mot rikets sikkerhet, fordi dette er forhold som også utlendingsforvaltningen har som oppgave å forhindre. For at både politi og utlendingsmyndigheter skal kunne utføre sine oppgaver, er det nødvendig med utveksling av informasjon i mange sammenhenger.

Lovbrudd som ikke har naturlig sammenheng med utlendingsforvaltningens oppgaver er ordinær kriminalitet som utlendingsforvaltningen får kjennskap til. Se nærmere om ordinær kriminalitet nedenfor under "allmenne hensyn".

Opplysningene kan også gis til politiet uten hinder av taushetsplikten når lovbruddet er rettet mot utlendingsforvaltningen selv, for eksempel bedrageri, hærverk osv.

II Når det er ønskelig av "allmenne hensyn".

Utlendingsforvaltningen kan gi opplysninger til politiet når det er ønskelig ut fra "allmenne hensyn". Det foreligger ikke allmenne hensyn ved ethvert lovbrudd. Dette alternativet tar i følge lovens forarbeider sikte på grove lovbrudd. Ved grove lovbrudd er samfunnets behov for straffeforfølgelse stort, og i slike saker kan politiet få tilgang til opplysninger i utlendingssaken uten hinder av taushetsplikten.

I vurderingen av om et lovbrudd er grovt, vil strafferammen ha avgjørende betydning. I en sak som gjaldt seksuelle overgrep (straffeloven §§195 og 196), med en strafframme på 5 og 10 år, uttalte lovavdelingen at vedkommende hadde adgang til å anmelde "grovere overtredelser av straffebestemmelse det her gjelder". Det må forstås som at det minimum må være en strafferamme på 5 år for at det kan være adgang til å bryte taushetsplikten. Eksempler på lovbrudd der det vil være anledning til å gi politiet taushetsbelagte opplysninger er drap, sedelighetsforbrytelser, grov narkotikakriminalitet, organisert menneskesmugling, og brudd på enkelt straffebud som gjelder rikets sikkerhet.

Det er også anledning til å legge vekt på den alminnelig rettsfølelse, for eksempel om et lovbrudd har vakt sterke reaksjoner i befolkningen. Da vil det ikke bare være strafferammen alene som er av betydning. Etter en alminnelig fortolkning av dette begrepet gjelder det også handlinger som vekker forargelse/virker støtende etter folks alminnelige rettsfølelse. Det kan for eksempel innebære at en person har begått flere lovbrudd, som hver for seg ikke har en strafferamme på 5 år, men som sammenlagt er tilstrekkelig til at det foreligger allmenne hensyn som gjør at taushetsbelagte opplysninger kan utveksles.

Denne bestemmelsen gjelder kun lovbrudd som er begått, og ikke opplysninger som indikerer at vedkommende *kan komme til å begå en straffbar handling i fremtiden*. I slike tilfeller er det to muligheter til å kommunisere taushetsbelagte opplysninger. Dersom den straffbare virksomheten er knyttet til utlendingsfeltet gir fvl § 13b første ledd nr. 5 hjemmel til å viderebringe opplysningene. Dette vil si å utlevere opplysninger som gis for å fremme utlendingsforvaltningens egne oppgaver, for eksempel forfalskning av reisedokumenter. Se nærmere om dette i punkt. 4.1.3.

Utlendingsforvaltningen har plikt til å gi opplysninger til politiet når man har "pålitelig kunnskap" om alvorlige forbrytelser som er "i gjære eller er forøvd", jf. straffeloven 139. Hvilke forbrytelser dette gjelder følger av straffeloven § 139. Det vil for eksempel være forbrytelser mot rikets sikkerhet, drap, seksuelle overgrep og grov legemsbeskadigelse. Det må en være konkret indikasjon på at vedkommende kommer til å utføre en slik alvorlig kriminell handling, det er ikke nok at en søker er psykisk ustabil eller har vært innblandet i voldshandlinger i hjemlandet.

Utlevering i henhold til fvl § 13b første ledd nr. 6 gjelder også i forhold i utlevering av opplysninger til andre *kontrollmyndigheter* enn politiet. Kontrollorganer kan være skattemyndighetene og Arbeidstilsynet.

4.3.2 Hvilke dokumenter og opplysninger kan utleveres

Selv om det er anledning til å gi politiet opplysninger om et lovbrudd fordi det er ønskelig av allmenne hensyn, eller at forfølgelse av lovbruddet har sammenheng med de oppgaver som er tillagt utlendingsforvaltningen, gjelder ikke dette nødvendigvis alle opplysningene eller dokumentene i saken.

Utgangspunktet er at det kun er opplysninger og dokumenter som kan belyse spørsmålet om straffeskyld og behovet for påtale som kan utleveres. Utlendingsforvaltningens vurdering av hvilke opplysninger som er relevante i straffesaken bør imidlertid ikke være for snever, fordi politiet selv vil være de nærmeste til vurdere hva som er relevant i straffesaken. Politiet vil ikke vite hvilke dokumenter som ligger i saken, og kan dermed ikke be om konkrete dokumenter. Opplysninger som angår en persons identitet og bakgrunn, vil som hovedregel kunne utleveres. Personlige opplysninger som åpenbart ikke angår straffesaken, kan ikke utleveres. For eksempel skal dokumenter som gjelder andre personer, som for eksempel referanse eller arbeidsgiver, som hovedregel ikke utleveres til politiet, fordi dette ikke angår den aktuelle straffesaken. I en menneskesmuglingssak vil det derimot kunne tenkes at også slike dokumenter oversendes politiet. Det er derfor viktig at politiet følger formkravene som er skissert nedenfor slik at utlendingsforvaltningen kan vurdere hvilke dokumenter som er relevante.

Et særlig spørsmål er om utlendingsforvaltningen kan utlevere *foto, film og lydopptak* av personer til politiet for bruk i etterforskning av et lovbrudd. Utgangspunktet er som tidligere nevnt at fotoi, film og lydopptak er identifiserende opplysninger som omfattes av taushetsplikten. Politiet vil ofte kjenne vedkommende identitet og være kjent med vedkommendes forhold til utlendingsforvaltningen. I alvorlige straffesaker og ved kriminalitet som har naturlig sammenheng med de oppgaver utlendingsforvaltningen er satt til å ivareta, vil utlendingsforvaltningen ha anledning til å gi politiet personlige opplysninger, jf. fvl § 13 b første ledd nr. 6 og nr. 5, se punkt. 4.2.1. I praksis vil derfor utlendingsforvaltningen i de fleste tilfeller der politiet for eksempel etterspør foto av en person, ha anledning til å utlevere dette til politiet. Dette gjelder også der vedkommende er asylsøker.

4.3.3 Formkrav til politiets begjæring om innsyn

Hovedregelen er at en henvendelse om innsyn i utlendingsforvaltningens dokumenter til bruk i en straffesak, bør være skriftlig, og ikke pr. e-post. Kun unntaksvis bør en muntlig henvendelse etterkommes, og de skal da sendes skriftlig i ettertid.

For å kunne vurdere om det er anledning til å gi politiet taushetsbelagte opplysninger i en sak, bør den som ber om innsyn opplyse om hva slags lovbrudd utlendingen er mistenkt for og hvilke straffebestemmelsen som er aktuelle. Samtidig bør det gis en begrunnelse for hvorfor politiet ønsker opplysningene, hvilke opplysninger og evt dokumenter det er behov for innsyn i.

Ved spørsmål om adgang til å gi dokumentene videre til andre lands myndigheter se nedenfor.

5. Utlevering av dokumenter til andre lands myndigheter

Som nevnt i punkt 4.1 gir forvaltingsloven i utgangspunktet kun adgang til å gi opplysninger som er underlagt taushetsplikt til norsk politi og forvaltningsorganer. Utgangspunktet er derfor at utlendingsforvaltningen som hovedregel ikke kan gi opplysninger til utenlandske myndigheter. Dersom dette er nødvendig for å kunne behandle den aktuelle saken vil forvaltningen imidlertid ha adgang til det, jf. fvl. § 13b første ledd nr. 2.

Et eksempel på dette er utlendingsloven § 34a som omhandler adgangen til å gi deltagerne i Schengensamarbeidet og Dublinsamarbeidet opplysninger, uten hinder av taushetsplikt, når opplysningene skal brukes til behandling av saker om visum, asyl, bortvisning, utvisning eller oppholdstillatelse. Dette følger av siste setning i § 34a første ledd at dette ikke gjelder midlertidig tillatelse til opphold med sikte på behandling av en søknad om asyl eller oppholdstillatelse, jf § 34a første ledd.

I asylsaker vil det i tillegg være adgang til å gi en rekke opplysninger til andre lands myndigheter på bakgrunn av samtykkeerklæringen som asylsøkerne undertegner ved registrering. Dette gjelder kun til de land som respekterer Genevekonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Samtykkeerklæringen fra asylsøkere omfatter ikke adgang for utlendingsforvaltningen til å gi opplysninger til søkerens hjemland når vedkommende har fått beskyttelse i Norge, eller så lenge beskyttelsesbehovet ikke er avklart. Beskyttelsesbehovet anses avklart når det foreligger et endelig vedtak der det slås fast at vedkommende ikke fyller vilkårene for asyl eller vern, jf. uf § 15, på bakgrunn av frykt for forfølgelse fra hjemlandet myndigheter.

Politiet kan ved effektivering av vedtaket ha behov for å utlevere opplysninger til hjemlandets myndigheter for å få gjennomført utransport av vedkommende dersom han/hun ikke forlater landet frivillig. Dette er det anledning til, fordi det er adgang til å bruke taushetsbelagte opplysninger til det formål de er gitt for, herunder også gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll, jf. fvl § 13b første ledd nr. 2. Dette er også i samsvar med utlendingsforskriften § 128 annet ledd, som sier at en asylsøker ikke kan pålegges å ta kontakt med hjemlandets myndigheter så lenge beskyttelsesbehovet ikke er avklart.

Ved elektronisk overføring av personopplysninger til utlandet må vilkårene i personopplysningsloven §§ 29 og 30 være oppfylt.

6 Politiet (påtalemyndigheten) ønsker å gi opplysningene videre til utenlandske myndigheter

I enkelte tilfeller opplyser politiet at dokumentene de mottar fra utlendingsforvaltningen vil bli gitt videre til samarbeidende tjenester i andre land. Spørsmålet blir så hvilken betydning dette skal få for spørsmålet om utlendingsforvaltningen kan gi opplysningene til politiet.

Utgangspunktet er at utlendingsforvaltningen har anledning til å gi politiet taushetsbelagte opplysninger når det foreligger hjemmel, se nærmere om dette ovenfor i punkt 4.3. Politiet har taushetsplikt om de opplysningene de mottar fra utlendingsforvaltningen. Politiet må selv vurdere om de har hjemmel til å gi opplysningen videre til utenlandske myndigheter der det er aktuelt. Av hensyn til politiets behov for samarbeid med påtalemyndigheter i andre land, spesielt ved grenseoverskridende kriminalitet, som for eksempel menneskehandel, bør utlendingsforvaltningen være imøtekommende når norsk politiet ber om opplysninger. I noen tilfeller vil dette også være i utlendingsforvaltningens interesse, fordi utfallet av straffesaken

kan få betydning for utlendingssaken og for eksempel dersom vedkommende identitet ikke er klarlagt.

At utlendingsforvaltningen har *rett til* å gi politiet taushetsbelagte opplysninger, betyr ikke at det er plikt til å gi disse opplysningene. Utlendingsforvaltningen kan derfor nekte å utlevere slike opplysninger hvis dette er betenkelig ut fra til hva opplysningene skal brukes til. Dersom det gjelder utlevering av opplysninger til land som generelt har liten respekt for menneskerettighetene kan det være grunn til å nekte å gi ut opplysningene. For eksempel hvis den personen det er aktuelt å gi opplysninger om, kan risikerer dødsstraff eller tortur under fengsling. I slike tilfeller bør utlendingsforvaltningen være forsiktig med å bidra til at opplysninger blir gitt til politiet i disse landene. Det må derfor foretas en konkret vurdering i hver sak der dette er aktuelt.

Samtykkeerklæringen som asylsøkere undertegner, der de samtykker til at utlendingsforvaltningen gir opplysninger til andre lands myndigheter, gjelder som nevnt i punkt 5 ikke for utlevering til vedkommende hjemland. Et særlig spørsmål er om politiet i forbindelse med en straffesak kan utlevere dokumenter fra utlendingssaken til hjemlandets myndigheter, for eksempel ved utlevering av dokumenter til hjemlandet i krigsforbrytersaker. Samtykkeerklæringen begrenser kun utlevering fra utlendingsforvaltningen til hjemlandets myndigheter i forvaltningssaken. Dersom politiet som påtalemyndighet har fått oversendt dokumentene, jf. fvl § 13 annet ledd nr. 5 og nr. 6, har de som tidligere nevnt taushetsplikt om disse opplysningene, og må selv vurdere om de har adgang til utlevering i henhold til det regelverk de er bundet av (politiloven, straffeprosessloven osv).

7 Særlig om utlevering av opplysninger til media

Utgangspunktet er at alle opplysninger knyttet til enkeltsaker må behandles med forsiktighet. Det gjelder også opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Utlendingsforvaltningen kan etter en konkret vurdering velge å ikke gi ut slike opplysninger til media. Se punkt 1.3 om dette.

Vurderingen av hvilke opplysninger som er taushetsbelagte fremkommer av drøftelsene tidligere i dette rundskrivet.

I forhold til media kan det i enkelte tilfeller oppstå situasjoner hvor forvaltningen har behov for å imøtegå kritikk eller feilaktige opplysninger. På den andre siden har man enkeltpersoners behov for at visse opplysninger ikke kommer uvedkommende i hende.

Opplysningene som er taushetsbelagte kan gis til journalister og andre i media hvis parten samtykker, jf. fvl § 13a første ledd nr. 1, se punkt 3.8.4. Journalisten bør henvises til å ta kontakt med søker eller søkers representanter, for eksempel advokat. Utlendingsforvaltningen bør ved forespørsel om utlevering av opplysninger til media kreve et skriftlig samtykke fra parten (søkeren). Dersom søkeren, eventuelt via advokat/verge, gir sitt samtykke til at utlendingsforvaltningen kan uttale seg om saken, må utlendingsforvaltningen foreta en konkret vurdering om det er hensiktsmessig å komme med en uttalelse. Dette kan for eksempel være særlig aktuelt dersom den det gjelder er mindreårig, og det er foreldrene som samtykker.

Det er søkeren selv eller søkerens advokat som må undertegne samtykkeerklæringen. Hvis det gjelder et mindreårig barn, er det vergen som skal skrive under. I situasjoner hvor barn er involvert er det være grunn til å utvise forsiktighet. Sett hen til opplysningenes art, og barnets alder/modenhet kan det være at også barnet selv bør skrive under.

Det er ikke tilstrekkelig med samtykke fra en referanseperson eller en talsperson i Norge, med mindre det forligger en fullmakt som gir vedkommende rett til å opptre på vegne av søkeren. Søkerens samtykke gir adgang til å publisere personlige opplysninger for offentligheten. Det er journalistens plikt å forsikre seg om at dette forholdet er kjent for søkeren, og at vedkommende har forstått rekkevidden av sitt samtykke.

Det følger av fvl. § 13a første led nr. 3 at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene brukes når de for eksempel er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. At en person selv går ut i media og gir sensitive opplysninger innebærer i utgangspunktet ikke dermed at utlendingsforvaltningens taushetsplikt oppheves. Forvaltningen bør også være tilbakeholden med å gi ut slike opplysninger hvis det gjelder opplysninger av følsom karakter. Dersom det er søkeren selv som er kilden til at opplysningene er kjent, er det mindre grunn til å holde dem tilbake i for eksempel en offentlig debatt. Dersom opplysningene har blitt kjent på annet måte enn gjennom søkeren, er det større grunn til å være forsiktig. Det vil alltid være adgang til å gi generelle opplysninger, for eksempel om søknadsprosedyrer m.v., og dette kan i enkelte tilfeller være tilstrekkelig.

Et særlig spørsmål er i hvilken grad utlendingsforvaltningen kan gå ut i media og bekrefte opplysninger som søkeren selv har sagt offentlig. Med mindre søkeren selv oppfordrer eller klart sier at han ikke vil motsette seg at utlendingsforvaltningen bekrefter opplysningene, bør utlendingsforvaltningen være svært forsiktig med å tolke søkerens uttalelser som et samtykke til å bekrefte taushetsbelagte opplysninger.

Dersom søkeren selv går ut med feilaktige faktiske opplysninger om sin sak, blir spørsmålet om utlendingsforvaltningen kan korrigere disse i media. Dersom søkeren ikke ønsker at utlendingsforvaltningen skal uttale seg, vil det i utgangspunktet ikke være anledning til å komme med korrigerende taushetsbelagte opplysninger. Taushetsplikten oppheves ikke av at parten selv gir feilaktige opplysninger til media. Det kan tenkes unntak dersom det ikke er snakk om sensitive opplysninger eller utlendingsforvaltningen ikke gir nye og utførlige opplysninger som ikke har kommet frem, men kun opplyser at de opplysningene som har kommet frem i media er uriktige eller misvisende.

*Navn
avdelingsdirektør

*Navn
underdirektør

Kontakt:
Avdeling for faglig strategi og koordinering

*Vedlegg