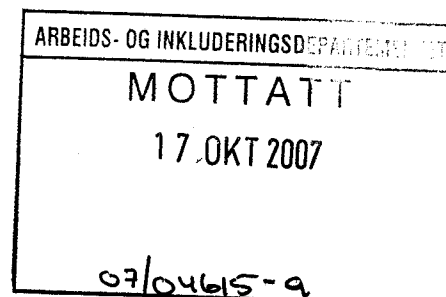


Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 Innvandringsavdelingen
 Postboks 8019 Dep
 0030 Oslo



Deres ref: 200704615-/SLE 07/6240 KJKL

Oslo, 16.10.2007

Høring – Utkast til forskrift til offentleglova

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til departementets oversendelse av 21. september 2007 av høringsbrev fra Justisdepartementet av 4. september med utkast til forskrift til lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Direktoratet slutter seg i all hovedsak til Justisdepartementets forslag til ny forskrift til offentlighetsloven. Vi har imidlertid enkelte merknader som gjelder forslagene om bl.a tilgjengeliggjøring av journaler og dokumenter på Internett under kapittel 3, samt endringer i arkivforskrifta om journalføring av visse organinterne dokument under kapittel 6, samt økonomiske og administrative konsekvenser i kapittel 7. Disse følger nedenfor, knyttet til det enkelte kapittel i Justisdepartementets høringsnotat. Det understrekes at når UDI i merknadene viser til "departementet" menes det Justisdepartementet, med mindre noe annet er sagt.

3.2 Unntak fra retten til kopi

Departementet foreslår å benytte offentlighetslovens adgang til å forskriftsfeste unntak fra hovedregelen om at det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av et dokument. For UDI er det særlig alternativet om å gjøre unntak for kopi av dokumenter som kan bli skadet eller ødelagt av kopiering som er relevant. Direktoratet innhenter en rekke ulike dokumenter i ulike format som kan være av slik art som beskrevet, og er derfor positive til en slik unntaksbestemmelse.

3.3 Tilgjengeliggjøring av journaler på Internett

Innledning

I dag journalføres ikke utlendingssaker som føres i Dataregisteret for utlendingsforvaltningen (DUF) med tanke på offentlighet. Bakgrunnen er at offentliggjøring av journaler i utlendingssaker innebærer en risiko for spredning av taushetsbelagte personopplysninger. Dette gjelder særlig asylsaker. UDI mottar imidlertid henvendelser knyttet til asylsaker i etterkant av et positivt vedtak i saken som ikke direkte angår selve saksbehandlingen. Disse journalføres i postjournalen, samtidig som det gjøres avgrensinger i journalens innhold når det er nødvendig etter personvernlovgivningen. For øvrig journalføres dokumenter, samt

utgående og inngående dokumenter i postjournalen etter arkivforskriften § 2-6.

Identifisering av saksbehandler

I utkastet til offentlighetsforskrift foreslås det at journalene som legges ut på Internett, skal inneholde samme opplysninger som i den vanlige offentlige journalen. Det blir ikke anledning til å ta med tilleggsopplysninger som nevnt i arkivforskriften § 2-7 første ledd andre punktum. Opplysninger om kontaktperson skal imidlertid tas med. Dokumenter i UDI blir spesifisert i journalen ved avdeling, enhet og saksbehandler (ved initialer). I arkivforskriften § 2-7 tredje ledd er imidlertid saksbehandler anført som eksempel på en tilleggsopplysning. UDI mener det er uklart om de spesifiseringen UDI foretar av mottaker/avsender i dag, skal tas med eller ikke. Særlig ved behandling av asylsøknader kan det være av betydning, fordi det kan være behov for å skjule saksbehandlerens navn. Dersom forslaget ikke er ment å endre den spesifisering som foretas i dag, kan det for UDI sin del være behov for å avgrense innholdet i journalen når det gjelder mottaker/avsender.

UDI understreker at det ut over dette i en del tilfelle uansett vil være nødvendig å skjule saksbehandlerens identitet, eller det ikke er ønskelig av effektivitetshensyn. Saksbehandlerens overordnede vil da oppgis som kontaktperson.

Problemstillinger knyttet til personvernet

Allmenn tilgjengeliggjøring av journal på Internett reiser problemstillinger knyttet til personvernet. Departementet foreslår at det blir fastsatt i forskrift at visse type personopplysninger ikke skal tas med i den versjonen som gjøres tilgjengelig på Internett. Det er ikke foreslått avgrensninger i søkefunksjonaliteten, og departementet ber om innspill på dette.

Kopien av UDIs postjournal, slik den distribueres til pressen i dag, avgrenser innholdet i journalen. Når en person tar kontakt med UDI vedrørende en utlendingssak, vil det følge av reglene om taushetsplikt at navnet på personen ikke gjøres kjent i postjournalen. Avgrensingen skjer av hensyn til avsender, og ved føring av opplysninger om "sak, tittel og emne" blir det likeledes gjort innenfor lovbestemt taushetsplikt. UDI støtter løsningen hvor det fastslås i forskrift at visse typer personopplysninger ikke skal tas med i den journalen som blir gjort tilgjengelig på Internett. Risikoen for uheldige sammenkoblinger av personopplysninger utenfor området for lovbestemt taushetsplikt, begrenses etter direktoratets oppfatning ved gode rutiner for føring av journal.

3.4 Tilgjengeleggjøring av dokument på Internett.

UDI mener at departementet sin klargjøring av hvilke opplysninger som ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett i forslaget til § 7 andre ledd bokstav a og b er viktig, og støtter forslaget.

6.2 Endringer i arkivforskriften- journalføring av visse dokumenter

Etter forslag til endringer i arkivforskriften § 2-6 første ledd fjerde punktum bokstav a gjelder det journalføringsplikt for organinterne dokumenter som nevnt i offentlighetsloven § 14 andre ledd bokstav b. Etter denne bestemmelsen kan ikke "generelle retningslinjer utarbeidet for egen saksforberedelse" unntas for innsyn. Som eksempler på hva § 14 andre ledd bokstav b vil omhandle nevner forarbeidene til den nye offentlighetsloven flg.: " (...) generelt utforma skriv om korleis et regelverk skal tolkast, retningslinjar for utøving av skjønn etter eit

regelverk og retningslinjar for korleis sakane skal behandlast, for eksempel saksbehandlingsfristar, kva opplysningar som skal innhentast o.l.”, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov til rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentlegglova).

UDI har ikke innvendinger mot at det innføres plikt til å journalføre denne type dokumenter. Samtidig må det påregnes flere krav om innsyn og spørsmål, samt økt debatt om den praksis som til enhver tid gjelder. UDI utarbeider en rekke praksisdokumenter, og i forhold til behandling av asylsaker vil forslaget berøre diskusjonen knyttet til offentliggjøring av landspesifikke praksisdokumenter. Tolkningsspørsmål kan komme på spissen angående dokumentinnsyn, og i hvilken grad landspesifikke praksisdokumenter kan unntas helt eller delvis etter offentlighetslovens § 24. Direktoratet viser til at det etter denne bestemmelsen kan gjøres unntak for innsyn når det er ”*påkravd fordi innsyn ville motverke offentlige kontroll- eller regulerings tiltak*”. Det er en viss fare for at de landspesifikke praksisdokumentene, slik de er utformet med detaljerte skjønnsvurderinger, kan bidra til at asylsøkere tilpasser sine anførsler til retningslinjene. Sett i sammenheng med at utlendingsmyndighetenes begrensede verifiseringsmuligheter av anførselene, vil UDI uttrykke en viss bekymring for at en ubetinget plikt til å journalføre og offentliggjøre alle landsspesifikke praksisdokumenter i sin helhet kan motvirke utlendingsmyndighetenes muligheter til å føre en effektiv asylopolitikk. Forarbeidene til den nye offentlighetsloven kan imidlertid tyde på at det aktuelle unntaket i § 24 annet ledd bokstav b, er ment å omfatte innføring av ny lovgivning eller nye tiltak, jf. at departementet i særmerknadene til den aktuelle bestemmelse i proposisjonen sier flg.: ”*Føresegna omfattar kontroll- eller regulerings tiltak som planlagde forhøgingar, nedsetjingar eller opphevingar av ein skatt eller ei avgift, eller innføring av nye tollreglar eller eksport- eller importforbod.*”. UDI viser til at denne type praksisdokumenter i hovedsak vil gjelde forståelsen av gjeldende regelverk, og i de fleste tilfelle ikke vil være direkte knyttet til innføring av ny lovgivning eller nye innvandringspolitiske tiltak, og således neppe omfattet av det aktuelle unntaket.

Det fremstår for UDI som usikkert hvordan hensynene bak bestemmelsene som gjelder unntak for dokumentinnsyn i § 14 og § 24 er blitt veid mot hverandre hva angår landspesifikke praksisdokumenter. UDI understreker imidlertid at utlendingsmyndighetene også uavhengig av offentlighetsloven må ta stilling til hvilke praksisdokumenter som skal offentliggjøres, og utformingen av disse, som følge av beslutningen om å legge inn slike praksisdokumenter i UDIs nye offentlige regelverksportal (offentlig RVP) som UDI tar sikte på skal være etablert fra mars 2008. Siden den nye offentlighetsloven er planlagt å tre i kraft fra 1. januar 2008, vil man imidlertid få spørsmål om innsyn i praksisdokumenter allerede fra dette tidspunkt. Det bemerkes imidlertid at aktualiteten av omtalte fortolkningsspørsmål kan avta med gjennomføringen av den planlagte offentliggjøring på offentlig RVP.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tilgjengeliggjøring av journaler på Internett vil for UDI særlig bety offentliggjøring av inn- og utgående postjournal, og det må fokuseres på å etablere gode rutiner og sørge for tilstrekkelig kompetanse hos medarbeiderne med hensyn til hvilke dokumenter som skal journalføres, og hvordan. UDI har mange ansatte, et stort antall saker og relativ stor ekstern korrespondanse. Forslaget vil innebære et behov for å oppdatere de rutinene UDI har i dag. Dette gjelder særlig hvilke dokumenter som kan eller skal unntas offentlighet. UDI må påregnes å bruke ressurser til dette. Også tilgjengeliggjøring av dokument på Internett vil kreve kompetanseheving blant direktoratets ansatte, noe som forsterkes av at adgangen til å

publisere dokumenter på Internett vil avgrenses av reglene om personvern og taushetsplikt. Praktiseringen av disse reglene innebærer ofte kompliserte vurderinger i utlendingssaker.

UDI har imidlertid ikke innenfor den angitte høringsfrist mulighet til å foreta mer konkrete anslag av de økonomiske og administrative konsekvensene.

Med hilsen



Ida Børresen
direktør



Stephan Mo
avdelingsdirektør

Saksbehandler: Kjetil Klunderud