

Arne Viste

Kopi: Utlendingsdirektoratet

Deres ref.

Vår ref.
24/6164 - UMV

Dato
07.10.2024

Behandling av klagesaker over Utlendingsdirektoratets avvisning av fullmakter, fremlagt dokumentasjon på identitet og nektelse av partsinnsyn

Klage over avslag på innsynsbegjæringer

Vi viser til 37 klager over avslag på begjæringer om partsinnsyn som Utlendingsdirektoratet (UDI) har oversendt departementet for klagebehandling. Hvilke saker dette gjelder fremgår av vedlagte oversikt over klagesaker departementet har registrert mottatt. I vedlegget fremgår det referansenumre for Justis- og beredskapsdepartementet (JD), UDI og Arne Viste, navn på fullmaktsgiver og hva slags fullmakt som er fremlagt. Oversikten viser også saker hvor Viste i klageomgangen har begrenset klagen til å gjelde innsyn i opplysninger om i hvilke perioder fullmaktsgiveren har hatt hhv. arbeidstillatelse (punkt 2) og formalisert lovlig opphold (punkt 3).

Konklusjon:

- Klagen tas til følge når det gjelder UDIs avvisning av fullmakt 2 og fullmakt 3. Innholdet i disse fullmaktene kan dermed legges til grunn for vurdering av Vistes krav om partsinnsyn.
- Fullmaktene er begrenset til Arne Viste som fullmektig.
- Klagen tas ikke til følge når det gjelder UDIs avvisning av fullmakt 1.

Innledning

Innledningsvis vil departementet, i likhet med UDI, beklage lang saksbehandlingstid. Det dreier seg om et betydelig antall innsynsbegjæringer og klager i en situasjon hvor saksmengden er stor og ressurs situasjonen presset i både UDI og departementet. UDI erkjenner også at de med fordel kunne gitt mer utstrakt veiledning om fullmaktenes innhold, noe departementet slutter seg til.

Samtlige av klagesakene gjelder avslag på partsinnsyn etter forvaltningsloven § 18. Avslagene er enten begrunnet i at fullmakten er mangelfull eller at det mangler nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon på fullmaktsgiverens identitet eller begge deler. UDI har dermed foreløpig ikke vurdert om det kan gis partsinnsyn etter forvaltningslovens bestemmelser, da denne vurderingen først forutsetter at de fremlagte fullmaktene og dokumentasjonen på identitet kan legges til grunn. Departementet vurderer derfor bare spørsmålet om fullmaktene kan legges til grunn for innsynskravet. Selve partsinnsynsvurderingen må gjøres av UDI i første instans, slik at departementet som klageinstans kan behandle en ev. klage.

Siden alle klagesakene gjelder tilnærmet samsvarende problemstillinger, vurderer og behandler departementet dem samlet. Innholdet i klageavgjørelsen her vil bli registrert på hver enkelt av de 37 klagesakene.

Bakgrunn

Innsynskravene

Begjæringene om innsyn ble fremsatt fra januar 2023 og utover våren samme år. I all hovedsak er det opprinnelig bedt om innsyn i følgende:

1. saksmappen i asylsakene
2. opplysninger om hvilke perioder det har foreligget arbeidstillatelse i perioden 2000–2021
3. opplysninger om hvilke perioder det har foreligget formalisert lovlig opphold i perioden 2000–2021
4. opplysninger UDI har registrert om arbeidsforhold og inntekt i perioden 2000–2021, hva formålet med registreringen var og hvor opplysningene var hentet fra, jf. personopplysningsloven § 15
5. opplysninger UDI har registrert om D-nummer, hva formålet med registreringen var og hvor opplysningene var hentet fra, jf. personopplysningsloven § 15
6. opplysninger UDI har registrert om medlemskap i folketrygden på ulike tidspunkt, hva formålet med registreringen var og hvor opplysningene var hentet fra, jf. personopplysningsloven § 15
7. opplysninger UDI har registrert om ev. straffbare forhold som påstås å være relatert til oppholdet og arbeidet i Norge, hva formålet med registreringen var og hvor opplysningene var hentet fra, jf. personopplysningsloven § 15
8. dokumenter som viser når UDI første gang ble oppmerksom på systemfeil med feil innkrevd trygdeavgift, jf. offentleglova § 3.

UDIs vurdering av fullmaktene

Departementet har notert seg at det er fremlagt tre ulike fullmakter i de 37 sakene, se vedlegg. UDI har i enkelte saker godtatt fullmakt 2, men ikke fullmakt 1 og 3. Hovedbegrunnelsen for ikke å godta fullmaktene er gjennomgående at det er bedt om innsyn i et stort antall svært sensitive dokumenter, herunder partens asylsak, og at det dermed er viktig for UDI å forsikre seg om at samtykket til fullmakten i hver sak er frivillig, uttrykkelig og informert. UDI viser til at en fullmakt må være tilstrekkelig avgrenset med et tydelig formål. Den må som utgangspunkt gjelde en bestemt sak og gjelde fullmektigens forhold til et bestemt organ. Fullmakten må være tydelig på hvilke handlinger den gjelder og overfor hvem. Etter UDIs vurdering tilfredsstiller ikke

fullmakt 1 og 3 disse kravene, da de er svært vide og ikke er avgrenset til å gjelde spesifikke saker eller aktører. UDI mener at dette gjør det vanskelig for fullmaktsgiver å forutse omfanget av opplysninger som kan hentes inn og hvordan de vil bli behandlet i ettertid. I enkelte saker var avslagene opprinnelig også begrunnet i at fullmakten ikke er skrevet på et språk fullmaktsgiver forstår, uten at dette er kommentert eller forklart nærmere i klageoversendelsen til departementet.

UDIs vurdering av dokumentert identitet

UDI opplyser at de har strukket seg langt i å akseptere ID-dokumenter fordi noen av fullmaktsgiverne ikke har tilgang på dokumenter UDI vanligvis krever i saker om partsinnsyn. UDI har også foreslått alternative former for sannsynliggjøring av identitet. UDI har sendt Viste en liste over dokumenter de etter en helhetsvurdering kan vurdere godtatt. Dersom noen av disse dokumentene ikke kan fremskaffes (pass, førerkort, nasjonalt ID-kort, fødselsattest, bankkort eller asylsøkerbevis), er et alternativ at fullmaktsgiver møter fysisk hos politi eller ambassade eller tar kontakt med UDI pr. telefon, hvor det kan stilles detaljspørsmål for identifisering eller kontroll av bilde og signatur opp mot andre saksdokumenter.

Klagene

Viste har i klagene i hovedsak vist til at fullmaktene tilfredsstiller UDIs krav. Det vises til at fullmaktene er reelle, gitt under riktige forutsetninger, signert av rett person og gir uttrykk for et ønske om bistand til innsyn. De er frivillige, uttrykkelige og informerte og er begrenset til to ansatte i Plog2 AS, og de er ikke for generelle eller vide. Fullmaktene gjelder en bestemt sak der skatteetaten trenger informasjon fra UDI for å rette opp feil innkrevd trygdeavgift. De er skrevet på et språk fullmaktsgiver forstår. For saker der UDI har vist til at fullmakten er skrevet på et språk fullmaktsgiver ikke forstår, etterlyser Viste en nærmere begrunnelse for mistanken. Videre viser han til at han ikke har fått informasjon om hvordan det kan dokumenteres at fullmakten er gitt på et språk fullmaktsgiver forstår.

I noen saker har Viste begrenset klagen til å gjelde innsynskravets punkt 2 og 3, dvs. innsyn i opplysninger om i hvilke perioder fullmaktsgiveren har hatt arbeidstillatelse og formalisert lovlig opphold, se vedlagte oversikt. Hva gjelder kravet til dokumentert identitet og UDIs alternative løsninger til ID-dokumenter, opplyser Viste at politiet i en rekke politidistrikt avviser deres forsøk på å få fullmaktsgivers identitet sannsynliggjort ved oppmøte, og at ambassaden i Addis Abeba ikke svarer på henvendelser om slike oppmøter. Viste viser også til at UDI ikke har gjort noen forsøk på signatur- og fotosjekk.

Rettslig utgangspunkt mv.

Partsinnsyn og retten til å la seg representere av fullmektig

Forvaltningsloven (fvl.) § 18 første ledd gir en part rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, så lenge ikke annet følger av reglene i fvl. §§ 18 til 19, jf. § 18 første ledd. Etter fvl. § 12 første ledd har en part rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen, dvs. også i en sak om partsinnsyn. En fullmektig som ikke er advokat skal legge frem skriftlig fullmakt, jf. bestemmelsens fjerde ledd. Dette fremgår også av utlendingsforskriften § 17-1. Formålet med regelen om skriftlig fullmakt er å sikre at det foreligger et reelt fullmaktsforhold, slik at

opplysningene blir bragt videre til parten, og slik at opplysninger underlagt taushetsplikt ikke blir gitt til andre uten partens vilje.

Krav om hvem som kan opptre som fullmektig

Forvaltningsloven § 12 annet ledd stiller krav til hvem som kan opptre som fullmektig. Fullmektigen må enten være en myndig person eller en organisasjon som parten er medlem av.

Krav til fullmaktens innhold

Det er ikke lovbestemte krav i forvaltningsloven til fullmakters innhold. Det må likevel innfortolkes en begrensing i forvaltningsloven § 12 fjerde ledd, slik at fullmakter ikke kan være helt generelle (generalfullmakter). Som et minimum må fullmakter avgrenses til bestemte saker eller i det minste til partenes forhold til et bestemt forvaltningsorgan. Dette er slått fast i en prinsipputtalelse 7. mai 1979 fra Justisdepartementets lovavdeling og fulgt opp i juridisk teori og offentlige utredninger, bl.a. NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, hvor det fremgår at: «Fullmakten bør gjelde bestemte saker eller partens forhold til et bestemt organ. Hva som er tilstrekkelig spesifisering, vil variere med sakens art. Det er av betydning om fullmakten er tidsbegrenset, og om det kan påvises særlige behov for å gi en vid fullmakt. Kravet om fullmakt må forstås teknologinøytralt, likevel slik at det må stilles krav om signatur eller tilsvarende egnet autentisering».

Med unntak av generalfullmakter er det opp til fullmaktsgiver å avgrense fullmakten, slik han eller hun selv ønsker. Dette følger fullmaktslæren, som bygger på at enhver som har kompetanse/myndighet til å inngå avtaler med grunnlag i den private autonomi (selvbestemmelsesretten), også har kompetanse til å erklære seg bundet av en annens rettshandlinger gjennom fullmakt.

Flere forvaltningsorganer har standardfullmakter på sine hjemmesider som partene henvises til å benytte. En slik fullmakt er også lagt ut på UDIs nettside, men er ikke anvendt i de aktuelle klagesakene. Med henblikk på formålet med å innhente personopplysninger i disse sakene synes UDIs standardfullmakt for snevert utformet, da opplysningene primært skal fremlegges for skatteetaten, slik at de kan vurdere om de skal rette opp en feil med urettmessig innkrevd trygdeavgift, i tillegg til at fullmaktsgiverne selv skal få innsyn i opplysningene. Slik vi har forstått det, har Viste derfor hatt behov for å bruke en fullmakt med en annen utforming enn den som følger av UDIs standardfullmakt.

Forholdet til taushetsplikt

Forvaltningsorganer har taushetsplikt om noens personlige forhold, jf. fvl. § 13 første ledd. Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at opplysningene gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter, jf. fvl. § 13 b første ledd nr. 1. Bestemmelsen gir ikke partens representant større tilgang til informasjon i saken enn det som følger av den konkrete fullmakten. Brudd på reglene om taushetsplikt kan straffes med bot eller fengsel inntil 1 år, jf. straffeloven § 209. Det er derfor viktig at de fremlagte fullmaktene dekker de opplysningene det er bedt om innsyn i.

Departementets vurdering av klagesakene

Felles for de 37 klagesakene er at UDI ikke har godtatt de fremlagte fullmaktene, enten pga. hvordan fullmakten er utformet eller pga. manglende identifikasjon av fullmaktsgiveren.

Om innholdet i de forskjellige fullmaktene

Departementet er enig med UDI i at *fullmakt 1* ikke er tilfredsstillende utformet for partsinnsyn i saker etter utlendingsloven. Fullmakten gjelder sak om feil innkrevd trygdeavgift og/eller manglende skatteoppgjør. Dette er et saksområde som ligger utenfor UDIs ansvarsområde og gir ikke en tilstrekkelig spesifisering for at fullmakten gjelder partsinnsyn i opplysninger og saker i UDI som gjelder fullmaktsgiveren. Det er ikke angitt hvilke opplysninger fullmektigen skal ha tilgang til, f.eks. fullmaktsgivers tidligere saker i UDI som kan inneholde til dels svært sensitive personopplysninger, herunder opplysninger som fremkommer av asylintervjuet.

Departementet er kjent med at UDI har lagt til grunn at *fullmakt 2* kan godkjennes i flere av Vistes saker om innsyn. I noen av klagesakene som er omfattet av herværende klagebehandling, er fullmakt 2 lagt fram av Viste, men likevel ikke godkjent av UDI. Fullmakt 2 angir tydelig at den skal gjelde i alle saker overfor UDI, at de fullmektigede kan innhente og benytte personopplysninger på fullmaktsgivers vegne, herunder rett til innsyn i asylsaken. I så måte er fullmakten i utgangspunktet tilstrekkelig for å representere fullmaktsgiveren i en sak om partsinnsyn. Det som innebærer en viss tvil knyttet til fullmaktens rekkevidde, er begrensningen som følger innledningsvis om formålet med fullmakten, som er å ivareta fullmaktsgiverens interesser som er relatert til feil innkrevd trygdeavgift og 50 prosent skattetrekk. Opplysninger som fremkommer i en asylsøkers asylintervju vil ikke være relevant i en slik sak, og det er vanskelig å vurdere om fullmaktsgiver er klar over at fullmakten strekker seg lenger enn behovet for opplysninger til å ivareta hans eller hennes interesser tilsier. Når det er sagt, står fullmaktsgiver fritt i å gi en så vid fullmakt. Det må legges til grunn at fullmaktsgiver er klar over at det å gi innsyn i asylsaken også omfatter vedkommendes asylintervju, som kan inneholde svært detaljerte og sensitive personopplysninger. Departementet legger derfor til grunn at fullmakt 2 tilfredsstillende kravene til fullmakt for opplysningene omfattet av innsynskravene.

Departementet mener at også *fullmakt 3* oppfyller kravene til fullmakt. Fullmakten angir tydelig at den skal gjelde overfor UDI og er begrenset til partsinnsyn og personopplysningsinnsyn. Departementet har notert seg at UDI legger til grunn at fullmakten må angi et formål. Departementet legger på sin side til grunn at et formål kan være av betydning for å tolke fullmaktens rekkevidde, men mener det ikke kan stilles krav om formål for at fullmakten skal godkjennes. Så lenge fullmakten er tilstrekkelig avgrenset til bestemte saker eller partens forhold til et bestemt forvaltningsorgan, må dette være tilstrekkelig. Fullmakt 3 er tilstrekkelig avgrenset til å gjelde saker om partsinnsyn og innsyn i personopplysninger for UDI.

Forøvrig har departementet ikke mottatt informasjon eller opplysninger som skulle indikere at fullmaktene ikke har vært avgitt frivillig av fullmaktsgiverne, eller at de ikke har mottatt tilstrekkelig informasjon på et språk de forstår. Det vises til at UDI ikke har begrunnet slike forhold nærmere i klageoversendelsen.

Krav til dokumentasjon på fullmaktsgivers identitet

Det er viktig å forsikre seg om at den som avgir en fullmakt (fullmaktsgiver) er den samme personen/parten som personopplysningene gjelder. Vedkommendes identitet må derfor sannsynliggjøres.

Vi slutter oss til UDIs liste over dokumenter som kan fremlegges og godtas, ev. etter en helhetsvurdering fra UDIs side. For de som ikke kan eller vil legge frem dokumenter har UDI skissert alternative måter identiteten kan sannsynliggjøres på. Med tanke på praktiske utfordringer for å kunne få bistand fra politi eller utenriksstasjoner, legger departementet til grunn at direktoratet er behjelpelige med å legge til rette for effektiv tilgang til slike alternative måter å sannsynliggjøre fullmaktsgivers identitet på.

Hvem er fullmektig etter fullmaktene?

Forvaltningsloven § 12 stiller krav til hvem som kan opptre som fullmektig. Fullmektigen må enten være en myndig person eller en organisasjon som parten er medlem av. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at organisasjoner som fullmektig i utgangspunktet har vært tenkt anvendt på organisasjoner med formål som fremmer medlemmenes interesser i saker av tilsvarende karakter som i den sak organisasjonen skal opptre som fullmektig. Fullmakt 2 og 3 gir fullmakt til Arne Viste og Plog2 AS. Plog2 AS er et aksjeselskap, og de som har vært ansatt i selskapet kan ikke sies å være medlem der. Ut fra fullmaktenes utforming er det dermed bare Arne Viste som kan regnes som fullmektig, og fullmaktene må derfor begrenses til å gjelde ham.

Oppfordring til å avgrense innsynskravet så langt det lar seg gjøre

Departementet gjør oppmerksom på at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter «for så vidt ikke annet følger av reglene i §§ 18 til 19», jf. fvl. § 18 første ledd første punktum. En sak for utlendingsmyndighetene kan blant annet inneholde opplysninger om andre personer som parten ikke har rett til å gjøre seg kjent med, jf. fvl. § 19 første ledd bokstav d og andre ledd. Dette innebærer at UDI må gå gjennom hver utlendingssak nøye før det gis partsinnsyn.

For å sikre at Viste får raskest mulig tilgang til de opplysningene han har behov for, oppfordres han til å begrense kravet til punkt 2 og 3 i de sakene dette er tilstrekkelig for formålet med innsyn. Dersom det er saker det ikke lenger er behov for innsyn i, oppfordres Viste til å trekke innsynskravet for disse sakene. Å begrense innsynskravet til det som er nødvendig for formålet vil også lette ressursbruken i direktoratet som for tiden er i en svært presset situasjon.

Oppsummering og videre oppfølging

- Departementet mener at UDI har hatt tilstrekkelig grunnlag for å avvise *fullmakt 1*.
- *Fullmakt 2 og 3* anses som tilstrekkelig for å behandle Vistes innsynskrav.
- Fullmaktene er begrenset til Arne Viste som fullmektig.
- I de sakene hvor kun fullmakt 1 er fremlagt, må det sendes inn ny fullmakt dersom dette ikke allerede er gjort.
- Dersom UDI har informasjon eller opplysninger som skulle indikere at noen av fullmaktene ikke har vært avgitt frivillig av fullmaktsgiverne eller at

fullmaktsgiver ikke har mottatt tilstrekkelig informasjon på et språk vedkommende forstår, bes det om at UDI vurderer og begrunner dette nærmere overfor Viste og orienterer ham om hvordan han kan gi tilstrekkelig dokumentasjon overfor UDI.

- Departementet legger til grunn at direktoratet er behjelpelige med å legge til rette for en effektiv tilgang til alternative måter å sannsynliggjøre fullmaktsgivers identitet på.
- Viste oppfordres til å begrense innsynskravet til punkt 2 og 3 så langt det lar seg gjøre, samt å trekke innsynskravet for eventuelle saker hvor innsyn ikke lenger er relevant.
- UDI ferdigbehandler innsynskravene i tråd med departementets konklusjoner. Det samme gjelder i tilsvarende klagesaker fra Viste som UDI har under behandling og som ennå ikke er oversendt departementet i påvente av vår avgjørelse i de klagesakene vi hittil har mottatt.

Med hilsen

Nina E. D. Mørk (e.f.)
avdelingsdirektør

Unni Mette Vårdal
departementsrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Vedlegg: - Oversikt over mottatte klagesaker i departementet
- Tre fullmakter