



RIKSARKIVAREN

UDI - Utlendingsdirektoratet
Postboks 8108 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref.
2006/12457 JANENG

Dato
09.12.2009

Bevarings- og kassasjonsvedtak for utlendingsforvaltningen

I forbindelse med utlendingsforvaltningens overgang til elektronisk arkiv har Riksarkivaren foretatt en gjennomgang av bevarings- og kassasjonsreglene for de organene som utgjør utlendingsforvaltningen.

Utlendingsforvaltningen er å betrakte som en særskilt gruppe av organer bestående av en rekke offentlige etater. Riksarkivaren har i den forbindelse gitt dispensasjon fra forskrift 11. desember 1998 nr 1193 om offentlige arkiver §§ 1-1 og 2-6 om at hvert av organene skal ha egne fysiske arkiv. Betingelsene for denne måten å organisere arkivet på er gitt i Riksarkivarens brev av 12.09.2006. Eierskapet til det elektroniske saksbehandlings- og arkivsystemet som den særskilte gruppen av organer bruker, ligger hos Utlendingsdirektoratet.

Riksarkivaren har foretatt en bevarings- og kassasjonsvurdering av utlendingsforvaltningens arkiver i henhold til gjeldende retningslinjer og kriterier, og begrunnelsen for vedtaket er gitt i eget vedlegg til dette brevet.

På denne bakgrunn har Riksarkivaren med hjemmel i lov 4. desember 1992 nr 126 om arkiv § 9 bokstav c fattet følgende vedtak:

Alle mapper (saker) på personer som har oppnådd norsk statsborgerskap bevares.

Alle mapper (saker) på personer som har hatt en klagesak behandlet av Utlendingsnemnda bevares.

Uttrekk fra Utlendingsdatabasen (UDB) i henhold til dokument "Uttrekk fra DUF til Riksarkivet, ULF Utv 228, ver 1.2 av 29. nov. 2005" fra Computas AS, bevares. I tillegg skal uttrekket inkludere informasjon om familietilhørighet.

Øvrig materiale kan kasseres når det ikke lenger er administrativt behovet for det.

Dette vedtaket gjelder fra og med periodeskillet for overgang til elektronisk arkiv.

Med hilsen

Ivar Fønnes
riksarkivar

Jan Engen
arkivar

BEGRUNNELSE FOR BEVARINGS- OG KASSASJONSVEDTAK FOR UTLENDINGSFORVALTNINGEN AV 06.12.2009

1. UTLENDINGSFORVALTNINGENS ORGANISATORISKE PLASSERING

Utlendingsforvaltningen er å betrakte som en særskilt gruppe av organer bestående av en rekke offentlige etater som pr dag dato omfatter funksjoner i følgende organer:

- Utlendingsdirektoratet
- Utlendingsnemnda
- Utenriksdepartementet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Politiet

Den særskilte gruppen av organer har utviklet et eget integrert saksbehandlings- og arkivsystem - DUF (Datasytem for UtlendingsForvaltningen). Funksjonaliteten i systemet er under utvikling og målsetningen er at all saksbehandling skal foregå elektronisk via systemet i løpet av 2010. Systemet består av en saksbehandlingsmodul, en database (UDB), og et NOARK4-basert elektronisk arkiv (Public 360).

Saksbehandlingsmodulen inneholder foruten brukergrensesnittet arbeidsflytverktøy med tilhørende dokumentmaler og henvisninger til regelverk. UDB er et rent register i form av en strukturert database, mens alle dokumenter som blir produsert i forbindelse med saksbehandlingen blir lagret i det elektroniske arkivet (Public 360).

Når de ovennevnte organene utfører saksbehandling som ligger innenfor utlendingsforvaltningens kompetanseområde, vil saksbehandling og arkivdanning skje i DUF og ikke i de enkelte organers ordinære saksbehandlings- og arkivsystemer.

Forøvrig vises det til Riksarkivarens rapporter og retningslinjer nr 22, "Den sentrale statlige utlendingsforvaltningen 1945-2008" som gir en grundig gjennomgang av utlendingsforvaltningens oppbygging og historikk.

Eierskapet og driftsansvaret for DUF ligger i Utlendingsdirektoratet.

2. BESKRIVELSE AV ARKIVMATERIALET

Vedtaket omfatter utlendingsforvaltningens arkiver etter overgangen til fullelektronisk arkiv.

Utlendingsforvaltningens sakarkiv består utelukkende av objektordnede personmapper. Hver slik mappe er tilknyttet en person, og har som ordningskode et DUF-nummer som er et unikt løpenummer som den enkelte person tildeles første gang vedkommende registreres i systemet. Hver mappe inneholder saker i ulikt antall og type, og omfatter alle saker som vedkommende person har hatt i forhold til alle de organer som utgjøres av utlendingsforvaltningen. Sakenes karakter kan spenne fra helt enkle orienterende til de mest komplekse klagesaker med vidtrekkende politiske og juridiske konsekvenser.

I tillegg til sakarkivet består arkivmaterialet av UDB-registret som inneholder alle enkeltopplysningene om de personer som er registrert av utlendingsforvaltningen.

3. EKSISTERENDE VEDTAK

Det foreligger to bevarings- og kassasjonsvedtak for Utlendingsdirektoratets papirarkiv. Vedtak nr 477 av 04.09.1992 og en justering av dette i vedtak nr 536 av 23.03.1995.

Hovedreglen består i å bevare mapper til personer som har fått norsk statsborgerskap samt mapper av en viss tykkelse.

Begrunnelsen som er gitt i vedtaket fra 1995 er følgende:

Utlendingspolitikken har vært en meget sentral og omdiskutert del av norsk politikk i etterkrigstiden, og særlig i de siste tiår.

For enkeltpersoners rettigheter og krav er det også viktig at vi har en fylldig dokumentasjon.

De vurderingene som er gjort tidligere ligger også i bunnen for denne nye vurderingen.

I tillegg foreligger det et vedtak for Utlendingsdatabasen (UDB), tidligere kalt DUF-databasen, av 09.05.2006.

4. VURDERINGER I FORHOLD TIL BEVARINGSFORMÅLENE

BEVARINGSFORMÅL F1

Administrativt nivå

Bevaringsutvalget peker på at et organs hierarkiske plassering er av stor betydning for hvorvidt arkivene skal bevares eller ikke. Et sentralt organ med stor selvstendighet er i denne sammenheng viktigere å bevare enn et regionalt rutinepreget organ.

I utlendingsforvaltningens integrerte saksbehandlings- og arkivsystem utføres funksjonene av en rekke organer på ulik administrativt nivå, fra departementer til lokale politikamre. En tradisjonell vurdering av det administrative nivået er derfor ikke anvendelig i denne saken.

Eierskapet til det integrerte saksbehandlings- og arkivsystemet er plassert i Utlendingsdirektoratet, som er det sentrale og utøvende forvaltningsorganet på innvandrings- og flyktningfeltet i Norge. Ut i fra dette vil det være riktig å si at gruppen av forvaltningsorgan som inngår i utlendingsforvaltningen samlet sett ligger på et høyt administrativt nivå, og at dette taler for bevaring.

Saksbehandlingstype og ledd

I forhold til dette kriteriet er det meget stor variasjon i utlendingsforvaltningens arbeid. I den ene enden har vi ren ekspederende og orienterende saksbehandling som skjer ved lokale eller regionale kontorer. I den andre enden har vi klagesaker av prinsipiell karakter med utstrakt fortolkning av lovverket, og enkelte ganger med stor grad av politiske føringer.

Den siste typen saker vil ha stor bevaringsverdi, da de dokumenterer politiske beslutninger på øverste nivå.

BEVARINGSFORMÅL F2

Tidsspenn

Tidsspennet for det foreliggende materialet er i seg selv ikke langt, i og med at man er i en oppstartfase for den elektroniske saksbehandlingen. Sett i sammenheng med tidligere papirbasert arkivmateriale både i utlendingsforvaltningen og andre arkivskapere som har hatt samme funksjon, dreier det seg imidlertid om over 100 års kontinuerlig arkivdanning. Dette kan tilsi at materialet har bevaringsverdi sett i sammenheng med andre kriterier.

Omfang

Materialet er landsdekkende. I tillegg dekker det hele populasjonen av personer uten norsk statsborgerskap som er eller har vært i Norge. Disse forholdene taler for en bevaring. På den andre siden vil mapper på personer som bare har hatt et frivillig kortvarig forhold til Norge, som turister og sesongarbeider, ha liten verdi for ettertiden. Likeledes vil asylanter som har fått sin søknad avslått, og som ikke har klaget, kunne regnes som rent ekspederende saksbehandling, og således ikke kvalifisere for bevaring.

Informasjonstetthet og tematisk variasjon

Materialet er i utgangspunktet svært ensartet, i form av personmapper. Som nevnt ovenfor er det imidlertid stor variasjon i sakstypene i de forskjellige mappene. I den ene enden har vi mapper hvor alle sakene er av ekspederende art. I den andre enden saker med kompliserte forhold av politisk og juridisk karakter (for eksempel Mullah Krekar-saken).

Ut i fra dette kriteriet vil det være viktig å bevare de siste, mens den første typen kan kasseres.

Lenkbarhet

Arkivmaterialet inneholder personopplysninger som på en enkel måte kan lenkes til annet arkivmateriale, og dermed kunne danne et godt grunnlag for framtidig forskning.

Spesielle hendelser, personer mv

Den overveidende delen av arkivmaterialet vil ikke være relevant i forhold til dette kriteriet. Ved å bevare alle klagesaker vil man imidlertid fange opp spesielle saker som for eksempel har skapt medieoppslag. Fra den siste tiden vil saker knyttet til Mullah Krekar og de såkalte MUFerne klart komme inn under dette kriteriet, og tale for bevaring.

BEVARINGSFORMÅL F3

Saksbehandlingens konsekvenser

Materialet dokumenterer innvandrere og nye landsmenn og kvinners møte med det norske samfunnet. Behandlingen som dokumenteres i disse arkivene vil ha avgjørende betydning for deres videre skjebne i livet. Dette er også forhold som ville kunne strekke seg over flere generasjoner ved for eksempel saker om familiegjening. Bevaring av mappene til de som blir boende i Norge og formaliserer sitt forhold til landet i form av statsborgerskap bør derfor bevares.

Hjemmelsgrunnlag

Det aller meste av den rutinepregede saksbehandlingen skjer med hjemmel i lover og forskrifter som ikke gir rom for skjønnsutøvelse. Det er derfor ingen grunn til å bevare disse sakene. Klagesaker vil på den andre siden ofte medføre tolkning av lovverket, og i enkelte tilfeller kreve politiske signaler fra høyeste hold.

ANDRE KRITERIER

Etterspørsel

Materialet kan på mange måter sidestilles med folketellinger, kirkebøker og lignende registre over viktige begivenheter i menneskers liv. På bakgrunn av den etterspørselen det er etter slike kilder, er det grunn til å anta at også dette materialet vil få relativt stor etterspørsel med tiden.

5. KONKLUSJON

Den begrunnelse som ble gitt i vedtaket fra 1995 gjelder i like stor grad i dag.

Hensynet til å ta vare på nye landsmenns historie og de rettigheter og plikter som følger av innvilgingen av norsk statsborgerskap tilsier at alle saker vedrørende disse personene bevares. Slektsforskere vil også ha interesse for dette materialet.

Klagesakene vil kunne gi viktig informasjon om tolkning av lovverket og politiske føringer for utviklingen av norsk innvandringspolitikk. Selv om det blant klagesakene også vil finnes enklere tilfeller som ikke oppfyller kravene for bevaring, vil det av rasjonelle årsaker være hensiktsmessig å bevare alle klagesaker.