



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 54 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven mv.
(utlevering av opplysninger til politiet mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold.....	5	4.1.2	Forslaget i høringsnotatet	23
			4.1.3	Høringsinstansenes syn og departementets vurdering	23
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	4.2	Endring i ID-kortloven – valgfri reiserett	24
2.1	Høringsnotat om endringer i utlendingsloven	6	4.2.1	Forslaget i høringsnotatet	24
2.2	Høringsnotat om endringer i passloven og ID-kortloven	7	4.2.2	Høringsinstansenes syn og departementets vurdering	25
2.3	Høringsnotat om endringer i straffeprosessloven	8	4.3	Tilpasning til personvernforordningens begrepsbruk	25
3	Utlevering av opplysninger fra utlendingsmyndighetene til politiet	10	5	Endringer i straffeprosessloven – vandelskontroll	26
3.1	Behovet for endringer	10	5.1	Bakgrunn	26
3.2	Gjeldende rett	10	5.2	Gjeldende rett	26
3.3	Kort om utlendingsmyndighetenes datasystemer	11	5.3	Nærmere om endringsforslagene	26
3.4	Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen	12	5.3.1	Vandelskontroll ved tilsetting og utnevning av tjenestemenn i påtalemyndigheten	26
3.4.1	Grunnloven	12	5.3.2	Vandelskontroll for tjenesteytere	27
3.4.2	Internasjonale forpliktelser	12	5.4	Krav om politiattest ved Gjenopptakelseskommisjonen	28
3.4.3	Personvernforordningen	13	5.4.1	Høringsinstansenes syn	28
3.5	Andre lands rett	14	5.4.2	Departementets vurdering	28
3.5.1	Svensk rett	14			
3.5.2	Dansk rett	14	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	29
3.5.3	Finsk rett	14			
3.6	Nærmere om endringsforslagene	15	7	Merknader til de enkelte bestemmelsene	30
3.6.1	Noen innledende merknader	15	7.1	Til endringene i straffeprosessloven	30
3.6.2	Utlevering til politiets oppgaver etter utlendingsloven	15	7.2	Til endringene i utlendingsloven ..	30
3.6.3	Utlevering til politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre	16	7.3	Til endringene i ID-kortloven	31
3.6.4	Utlevering til forebygging og etterforskning	18	7.4	Til endringene i lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven	31
3.6.5	Hvordan utlevering kan skje	19			
4	Forslag til endringer i passloven og ID-kortloven	23		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.)	33
4.1	Tilgang til pass- og ID-kortregistrene	23			
4.1.1	Gjeldende rett og vedtatte endringer	23			

Prop. 54 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 3. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i utlendingsloven som åpner for at utlendingsmyndighetene kan utlevere opplysninger til politiet til flere formål enn etter gjeldende rett.

Det foreslås for det første en klar hjemmel for utlevering av opplysninger som er nødvendige for politiets oppgaver etter utlendingsloven. Etter forslaget vil utlendingsmyndighetene ha både rett og plikt til å utlevere opplysninger som er nødvendige for disse formålene. Videre foreslås det at nærmere angitte opplysningskategorier kan utleveres til politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre. Utlevering til formålene nevnt ovenfor kan skje i form av direkte søk. I tillegg foreslås det at også andre opplysninger kan utleveres, dersom det er nødvendig til forebygging og etterforskning av brudd på utlendingsloven eller andre lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Det foreslås en egen regulering av utlevering av ansiktsfoto i utlendingsloven § 100, som i det alt vesentlige åpner for utlevering til de samme

formål som etter passloven § 8 a. Også utlevering av ansiktsfoto kan skje i form av direkte søk.

I proposisjonen foreslås det i tillegg endringer i passloven, som ble endret ved lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer), og i ID-kortloven. Formålet med endringene er å sikre adgangen til gjensidig kontroll mellom pass- og ID-kortregistrene ved behandling av søknader om nye pass og nasjonale ID-kort. I tillegg foreslås det å lovfeste at det er valgfritt for den enkelte innehaver om ID-kortet skal utstedes med reiserett. Begrepsbruken i de to lovene foreslås også tilpasset EUs personvernforordning.

Endelig foreslås det endringer i straffeprosessloven som innebærer at hjemmelen for å kreve politiattest for ansettelse i påtalemyndigheten harmoniseres med den tilsvarende bestemmelsen i politiloven § 18. Det foreslås også justeringer i hjemmelen for å kreve politiattest for ansettelse mv. i Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker (Gjenopptakelseskommisjonen).

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Høringsnotat om endringer i utlendingsloven

Forslag til endringer i utlendingsloven ble sendt på høring 30. august 2016 med høringsfrist 30. november 2016. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Direktoratet for forvaltning og ikt
Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kriminalomsorgsdirektoratet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norsk Senter for Menneskerettigheter
Politidirektoratet
Politi­høgskolen
Politiets sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksarkivet
Sametinget
Skattedirektoratet
Spesialenheten for politisaker
Statistisk Sentralbyrå
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen)
Sysselmannen på Svalbard
Tolldirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Vegdirektoratet
ØKOKRIM

Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussbuss

Jussformidlingen
Innvandrer­nes landsorganisasjon
Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Journalistlag
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)
Politiets Fellesforbund
Rettspolitisk forening
Røde kors

Departementet mottok realitetsuttalelser fra:

Helse- og omsorgsdepartementet

Arkivverket
Datatilsynet
Innlandet politidistrikt
Kriminalomsorgsdirektoratet
Kripos
Nasjonalt ID-senter
Oslo politidistrikt
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Riksadvokaten
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Øst politidistrikt

Følgende instanser uttrykte at de ikke hadde merknader eller ikke ønsket å uttale seg:

Arbeids- og sosialdepartementet
Forsvarsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferds­elsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Domstoladministrasjonen

Politi­høgskolen
Regjeringsadvokaten
Tolldirektoratet
Vegdirektoratet

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Høringsinstansenes uttalelser vil bli omtalt i tilknytning til endringsforslaget, jf. punkt 3 i proposisjonen.

2.2 Høringsnotat om endringer i passloven og ID-kortloven

Forslag til endringer i passloven og ID-kortloven ble sendt på høring 7. mars 2019 med frist 7. juni 2019, sammen med forslag til ny pass- og ID-kortforskrift. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arkivverket
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Direktoratet for forvaltning og ikt
Direktoratet for e-helse
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Direktoratet for økonomistyring
Diskrimineringsnemnda
Domstoladministrasjonen
Finanstilsynet
Forbrukertilsynet
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Luftfartstilsynet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Nasjonalt ID-senter
Norges institusjon for menneskerettigheter
Politidirektoratet
Politi­høgskolen
Politiets sikkerhetstjeneste
Regelrådet for næringslivet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten

Sametinget
Sivil klareringsmyndighet
Skattedirektoratet
Statistisk Sentralbyrå
Statsadvokatembetene
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen)
Sysselmannen på Svalbard
Tolldirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Vegdirektoratet
Økokrim

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Institutt for fredsforskning (PRIO)
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
BankID Norge
Buypass
Commfides Norge
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Finans Norge
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussbuss
Jussformidlingen
IKT Norge
Innvandrerne landsorganisasjon
Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Mediebedriftenes landsforening
Norges politilederlag
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Journalistlag
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Næringslivets Hovedorganisasjon
Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)
Politiets Fellesforbund
Redd Barna, Rettighetssenteret
Religionsfrihetsgruppen
Rettspolitisk forening
Røde kors
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)
Standard Norge
Tekna

Departementet mottok realitetsuttalelser fra:

Politidirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Bits AS

Høringsinstansenes uttalelser vil bli omtalt i tilknytning til endringsforslaget, jf. punkt 4 i proposisjonen.

2.3 Høringsnotat om endringer i straffeprosessloven

Forslag til endringer i straffeprosessloven ble sendt på høring 19. mars 2019 med høringsfrist 6. mai 2019. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Direktoratet for forvaltning og ikt
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Forbrukerombudet
Forsvarsstaben
Helsedirektoratet
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking
Kriminalomsorgsdirektoratet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Luftfartstilsynet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Politidirektoratet
Politi høgskolen
Politiets sikkerhetstjeneste
Regelrådet for næringslivet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksarkivet
Sametinget
Skattedirektoratet
Spesialenheten for politisaker
Statistisk sentralbyrå
Statsadvokatembetene

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
overvåkings- og sikkerhetstjeneste
(EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Sysselmannen på Svalbard
Tolldirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Vegdirektoratet
ØKOKRIM

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Institutt for forsvarsstudier
Institutt for fredsforskning (PRIO)
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
DIXI Ressurssenter for voldtatte i Oslo og
Stavanger
Felleskap mot seksuelle overgrep (FMSO)
Finansnærings Fellesorganisasjon
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussbuss
Jussformidlingen
Innvandrerne landsorganisasjon
Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norges idrettsforbund
Mediebedriftenes landsforening
Norges politilederlag
Norsk Journalistlag
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Organisasjon mot offentlig diskriminering
(OMOD)
Politiets Fellesforbund
Tekna
Redd Barna, Rettighetssenteret
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Stiftelsen for en kritisk og undersøkende presse
(SKUP)

Departementet mottok realitetsmerknader fra:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Det nasjonale statsadvokatembetet
Innlandet politidistrikt
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kripos
Nordland politidistrikt
Oslo politidistrikt
Politidirektoratet
Riksadvokaten
Sør-Vest politidistrikt
Øst politidistrikt

Følgende instanser uttrykte at de ikke hadde merknader eller ikke ønsket å uttale seg:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet

Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Kriminalomsorgsdirektoratet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Politiets sikkerhetstjeneste
Skatteetaten
Statistisk sentralbyrå
Vegdirektoratet

Den norske dommerforening

Høringsuttalelsene omtales i tilknytning til de ulike endringsforslagene, jf. punkt 5 i proposisjonen.

3 Utlevering av opplysninger fra utlendingsmyndighetene til politiet

3.1 Behovet for endringer

Politiet vil kunne ha behov for opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre til en rekke ulike formål. I hvilken grad det i dag er hjemmel til å utlevere opplysninger til politiet vil avhenge av hvilken rolle politiet opptre i, for eksempel som utlendingsmyndighet, grensekontrollør eller i utførelsen av oppgaver som har et politimessig formål.

Det er på det rene at politiet har behov for og bør kunne benytte opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre når politiet utfører oppgaver i egenskap av utlendingsmyndighet, for eksempel ved registrering av asylsøkere. Bruk av opplysninger fra utlendingsforvaltningens registre i forbindelse med politiets forvaltningsoppgaver etter utlendingsloven kan ikke anses å være uforenlig med formålet de ble innhentet for, og heller ikke som et uforholdsmessig inngrep overfor den enkelte. Bruken er videre innenfor det den enkelte med rimelighet kunne forvente da opplysningene ble gitt. Det samme gjelder grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll, som er forvaltningsoppgaver som etter utlendingsloven er lagt til politiet, men som også delvis har et politimessig formål. Den forvaltningsmessige taushetsplikten kan imidlertid i enkelte tilfeller være til hinder for at opplysningene utleveres, jf. Prop. 59 L (2017–2018) Endringer i utlendingsloven (behandling av personopplysninger) punkt 4.1.3.4.

Også i forbindelse med oppgaver som kun har politimessige formål, kan det være behov for å utlevere opplysninger fra utlendingsmyndighetene i større grad enn regelverket i dag åpner for. Dette gjelder særlig opplysninger som er nødvendige for å avklare identitet og oppholdsstatus i en rekke ulike sammenhenger, jf. punkt 3.6.3.1 nedenfor.

3.2 Gjeldende rett

Utlendingsdatabasen (UDB) er det sentrale registrert i utlendingsforvaltningen, hvor alle opplysninger i utlendingssakene blir registrert og lagret. Datasystem for utlendings- og flyktningsaker

(DUF) er det tilhørende elektroniske saksbehandlingssystemet som benyttes i mange typer saker innenfor utlendingsforvaltningen. Utlendingsdirektoratet (UDI) er behandlingsansvarlig for UDB, jf. utlendingsforskriften § 17-7b annet ledd, samt for tilhørende saksbehandlingssystemer, herunder DUF. Det fremgår av utlendingsforskriften § 17-7b første ledd at Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, politiet og utenriktjenesten hver for seg er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger for egne formål, herunder opplysninger registrert i UDB.

Utlendingsloven § 83 a gir utlendingsmyndighetene grunnlag for å behandle personopplysninger som er nødvendige for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven. Bestemmelsen omfatter behandling av særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser, jf. personvernforordningen artikkel 9 og 10. Begrepet utlendingsmyndighet omfatter alle myndigheter som utfører oppgaver etter loven, herunder politiet, jf. merknadene til bestemmelsen i Prop. 59 L (2017–2018) punkt 6.

Etter utlendingsforskriften § 19A-5 kan Politiets sikkerhetstjeneste (PST) få direkte tilgang til personopplysninger som utlendingsforvaltningen registrerer for å ivareta regulering av og kontroll med inn- og utreise og utlendingers opphold i riket. Tilgangen skal benyttes innenfor rammen av politiloven § 17 b, og kun i det omfang opplysningene må antas å ha betydning for arbeidet med å forebygge eller etterforske forhold som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Bestemmelsen er hjemlet i utlendingsloven § 128 a, som fastsetter at «Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om utveksling av opplysninger mellom offentlige organer i saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.»

Etter utlendingsloven § 100 første ledd og utlendingsforskriften § 18-1 kan eller skal det i mange tilfeller tas foto og fingeravtrykk av en utlending. Foto og fingeravtrykk tatt i medhold av § 100 registreres i separate filer (utlendingsregis-

teret) i politiets alminnelige foto- og fingeravtrykkregister. Det følger av bestemmelsens annet ledd at politiet kan bruke registeret i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

Politiet har ansvaret for grensekontrollen, jf. utlendingsloven § 22. Ved inn- og utreisekontroll kan det etter utlendingsloven § 15 tredje ledd i tillegg til kontroll av identifikasjonsdokumenter foretas andre former for identitetskontroll, herunder iriskontroll, kontroll av fingeravtrykk og ansikts-gjenkjenning. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 21 i merknadene til bestemmelsen uttales at «[d]et er en forutsetning at det er tale om mindre inn-gripende tiltak. Det skal kun foretas en kontroll opp mot forskjellige registre for å kontrollere at vedkommende ikke skal nektes innreise i Norge.» Det ligger derfor som en forutsetning at politiet i forbindelse med grensekontroll kan foreta søk i utlendingsmyndighetenes datasystemer for å bringe på det rene om personen skal nektes innreise. Bestemmelsene om grensekontroll er vedtatt flyttet til lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven), som foreløpig ikke har trådt i kraft.

Etter utlendingsloven § 21 kan politiet i forbindelse med håndheving av bestemmelsene om utlendingers innreise og opphold i riket, stanse en person og kreve legitimasjon når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll (alminnelig utlendingskontroll). For alminnelig utlendingskontroll er det ikke gitt regler om andre former for identitetskontroll enn kontroll av legitimasjon. Det følger av Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 13.5.2 at bestemmelsen tok sikte på å lovfeste kriterier for politiets kontrollvirksomhet som sikrer at kontrollen ikke er vilkårlig eller diskriminerende, og samtidig ivareta myndighetenes behov for å kunne kontrollere hvem som oppholder seg her i landet. Bestemmelsen tok ikke sikte på å utvide eller innskrenke adgangen til alminnelig utlendingskontroll som politiet hadde før vedtakelsen av utlendingsloven.

Det følger av utlendingsloven § 80 at forvaltningsloven gjelder når ikke annet følger av utlendingsloven. Det er ikke gitt særskilte regler om utlendingsmyndighetenes taushetsplikt, slik at de alminnelige regler i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f gjelder. Det følger blant annet av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet,

når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

3.3 Kort om utlendingsmyndighetenes datasystemer

Som nevnt i punkt 3.2 registreres opplysninger i utlendingssaker i UDB via ulike saksbehandlingssystemer, for eksempel DUF. DUF benyttes for saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE), og av politiet når de utfører oppgaver som førstelinje i utlendingsforvaltningen. Systemet brukes blant annet for behandling av søknader om asyl, oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, familieinnvandring, opphold i forbindelse med arbeid eller studier, og i saker om statsborgerskap, bortvisning og utvisning. Gjennom DUF har utlendingsforvaltningen tilgang til opplysninger som er relevante for saksbehandlingen. Hvilken type informasjon som registreres via DUF varierer fra saks-type til sakstype. Opplysningene kan være sensitive, eksempelvis ved at de gjelder helse eller seksuell legning.

Noen typer opplysninger lagres strukturert, og registreres i egne felter. Dette gjelder for eksempel sentrale personopplysninger som navn, kjønn, nasjonalitet, sivilstand, adresser og type reisedokument som er fremlagt. Andre felter kan vise ustrukturerte opplysninger, eksempelvis opplysninger om helse og representant eller verge. DUF har også rene merknadsfelter eller fritekstfelter hvor temaet for informasjonen er løsere bestemt. Saksdokumentene er også tilgjengelige via DUF, og inneholder personopplysninger i ustrukturert form, slik som eksempelvis et vedtaksbrev der søkerens opplysninger omtales, eller referat fra intervjuer med asylsøkere. Slike dokumenter kan inneholde sensitive opplysninger.

Felles for alle utlendingssaker i DUF er at utlendingen tildeles en unik personidentifikator (et DUF-nummer) og at det registreres opplysninger om vedkommendes personalia, herunder opplysninger om fullt navn, kjønn, fødselsdato, statsborgerskap, identitetsdokument eller reisedokument, relasjoner, eventuelt aliasnavn, språk, fødested og adresser.

I tillegg til de sentrale personopplysningene, gir DUF opplysninger om de sakene som den enkelte utlending har eller har hatt til behandling. Saksopplysningene omfatter blant annet dato for søknad, hvilken type sak det gjelder og utfallet av saken.

Videre kan korrespondanse i saken lagres og hentes ut via DUF. Dette vil gjerne være begrunnede vedtak, forhåndsvarsler, klager og annen korrespondanse med utlendingen selv eller dennes advokat eller representant. Korrespondansen kan også omfatte brev og erklæringer fra andre, så som ektefelle, arbeidsgiver, lege, utlendingsmyndighetene i samarbeidende land, andre offentlige etater mv. I tillegg lagres opplysninger innhentet gjennom elektronisk samhandling med andre offentlige organer, for eksempel fra NAV, i UDB.

3.4 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

3.4.1 Grunnloven

Grunnloven § 102 lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Grunnloven § 102 første ledd første punktum gir et generelt vern for privatlivets fred. Vernet etter første punktum er likevel ikke absolutt. Høyesterett har i flere avgjørelser lagt til grunn at vernet etter første punktum vil bero på en vurdering av om inngrep i de vernede interesser ivaretar et legitimt formål, er forholdsmessig og har tilstrekkelig hjemmel, se blant annet Rt. 2014 side 1105 og Rt. 2015 side 93. I sistnevnte avgjørelse avsnitt 60 uttales følgende om tolkningen av Grunnloven § 102:

«Til forskjell fra SP artikkel 17 og EMK artikkel 8, inneholder Grunnloven § 102 ingen anvisning på om det overhodet kan gjøres lovlig begrensninger i privat- og familielivet. Men grunnlovsvernet kan ikke være - og er heller ikke - absolutt. I tråd med de folkerettslige bestemmelsene som var mønster for denne delen av § 102, vil det være tillatt å gripe inn i rettighetene etter første ledd første punktum dersom tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, følger et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. Rt-2014-1105 avsnitt 28.»

3.4.2 Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er gjort til del av norsk rett ved lov

21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran annen norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3. EMK artikkel 8 lyder i norsk oversettelse:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Kjernen i bestemmelsen er at den enkelte har krav på respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Artikkel 8 nr. 2 oppstiller vilkår for å gjøre inngrep i retten etter artikkel 8 nr. 1. Slike inngrep må for det første være «i samsvar med loven». I dette ligger at inngrepet må ha grunnlag i en formell nasjonal norm som er tilgjengelig og gir forutsigbarhet for innbyggerne. Videre må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn» av hensyn til et eller flere av de angitte formålene. I kravet til nødvendighet ligger blant annet at det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og den samfunnsmessige verdien av dette. Inngrepet må ikke være uunnværlig, men det må være et tvingende samfunnsmessig behov, og det må være proporsjonalt i forhold til det formålet inngrepet skal ivareta. Også SP artikkel 17 inneholder forbud mot vilkårlige eller ulovlige inngrep i privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse, og rett til beskyttelse mot slike inngrep eller angrep. Denne bestemmelsen antas ikke å inneholde flere begrensninger enn de som følger av EMK artikkel 8.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har som et grunnleggende utgangspunkt lagt til grunn at all behandling av personopplysninger som relaterer seg til noens «private life» utgjør et inngrep etter EMK artikkel 8, jf. bl.a. *S og Marper mot Storbritannia*, saksnummer 30562/04 og 30566/04, avsnitt 67:

«The mere storing of data relating to the private life of an individual amounts to an interference within the meaning of Article 8 (see

Leander v. Sweden, 26 March 1987, § 48, Series A no. 116). The subsequent use of the stored information has no bearing on that finding (see *Amann v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, § 69, ECHR 2000-II). However, in determining whether the personal information retained by the authorities involves any of the private-life aspects mentioned above, the Court will have due regard to the specific context in which the information at issue has been recorded and retained, the nature of the records, the way in which these records are used and processed and the results that may be obtained (see, *mutatis mutandis*, *Friedl*, cited above, §§ 49-51, and *Peck*, cited above, § 59).»

Domstolen har lagt til grunn at videreformidling av innhentet informasjon innebærer et inngrep i retten til privatliv ettersom opplysningene blir gjort kjent for en større krets, jf. bl.a. *M.S. mot Sverige*, saksnummer 20837/92, avsnitt 35. Dette gjelder uavhengig av om innsamlingen av informasjonen utgjør et inngrep i seg selv, slik som for eksempel ved telefonavlytting, eller om det er offentlig tilgjengelig informasjon som lagres og systematiseres, jf. *P.G. og J.H. mot Storbritannia*, saksnummer 44787/98, og *Rotaru mot Romania*, saksnummer 28341/95. Det gjelder uavhengig av om det organet som mottar opplysningene er underlagt taushetsplikt.

Kommisjonens avgjørelse i *Lupker og andre mot Nederland*, saksnummer 18395/91, kan imidlertid tyde på at ikke all utlevering og bruk av opplysninger fra registre til andre formål enn de ble innhentet for, nødvendigvis vil utgjøre et inngrep. I avgjørelsen la kommisjonen til grunn at politiets bruk av foto som var innhentet ved søknader om pass og førerkort for å identifisere mistenkte i en straffesak, ikke utgjorde et inngrep i retten til privatliv i EMK artikkel 8. Kommisjonen la vekt på at fotografiene var blitt avgitt frivillig til offentlig myndighet i forbindelse med søknad om pass eller førerkort, og at de kun var blitt vist til vitner som ledd i politiets arbeid med å identifisere de mistenkte. Det ble videre lagt vekt på at fotografiene ikke var gjort tilgjengelig for allmennheten. Avgjørelsen er lagt til grunn i flere etterfølgende avgjørelser, bl.a. *Perry mot Storbritannia*, saksnummer 63737/00, og *Peck mot Storbritannia*, saksnummer 44647/98. I *Lupker og andre mot Nederland* gjald straffesaken okkupasjon av offentlig bygning samt ildspåsettelse, det vil si straffbare forhold av en viss alvorlighet. Kommisjonen tok ikke forbehold om lovbruddets alvorlighet, men det kan ikke uteluk-

kes at det bør trekkes en nedre grense for når bruk av opplysninger til andre formål bør tillates.

Ut fra *Lupker og andre mot Nederland* kan det antas at også andre opplysninger enn foto vil kunne benyttes av politiet til andre formål enn de ble innhentet for. Det må imidlertid merkes at etter personvernforordningen vil fotografier i en del tilfeller være å anse som særlige kategorier personopplysninger, jf. punkt 3.4.3 nedenfor, noe som ikke var tilfelle da avgjørelsen ble gitt. Det fremgår ikke av avgjørelsen hvorvidt politiet fikk fotografiene gjennom utlevering eller direkte tilgang, men dette synes ikke å ha vært av betydning for resultatet. De sentrale punktene var hvorvidt personene selv hadde gitt fra seg opplysningene, og om den videre bruken var innenfor det man med rimelighet kunne forvente. Sistnevnte punkt har også vært fremhevet i flere andre avgjørelser. I *Peck mot Storbritannia* var opptak fra overvåkningskameraer blitt offentliggjort i flere nyhets-sendinger, noe som var langt utenfor det klager kunne forvente da han ble fanget opp av kameraet. Dette utgjorde et brudd på EMK artikkel 8.

EMD har lagt til grunn at også opplysninger som er avgitt i asylintervjuer er avgitt frivillig, jf. *H og J mot Nederland*, saksnummer 978/09 og 992/09. Avgjørelsen gjaldt to afghanske personer som hadde søkt asyl i Nederland. Under asylin-tervjuet ga de informasjon om sine roller i det afghanske militæret. De nektet for å ha deltatt i eller å ha hatt kjennskap til tortur som ble utført under regimet. De fikk ikke asyl, og vedtakene om å nekte asyl ble sendt fra vedtaksmyndighe-ten til påtalemyndigheten for at påtalemyndighe-ten skulle vurdere om de kunne tiltales for krigs-forbrytelser. Påtalemyndigheten hentet også ut ytterligere informasjon fra asylintervjuene til bruk i rettssaken. Klagerne anførte at asylforkla-ringene var avgitt under tvang, men EMD avviste dette med henvisning til at klagerne frivillig hadde reist til Nederland og søkt beskyttelse (avsnitt 75). Klagerne hevdet også at utlevering av opplysninger fra asylintervjuene til påtalemyn-digheten var et brudd på EMK artikkel 8. EMD konstaterte kort at det ikke var påvist noe brudd på EMK artikkel 8 (avsnitt 84).

3.4.3 Personvernforordningen

EU vedtok i april 2016 en ny forordning om behandling av personopplysninger, forordning (EU) 2016/679 og et nytt direktiv om behandling av personopplysninger i forbindelse med krimina-litetsbekjempelse mv., direktiv (EU) 2016/680. For-

ordningen erstatter personverndirektiv 95/46/EF, som er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i den tidligere personopplysningsloven. Direktivet erstatter rammebeslutning 2008/977/JIS, og er gjennomført i lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven). Personvernforordningen er gjennomført som norsk lov ved lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), som trådte i kraft 20. juli 2018.

Forordningen viderefører i det vesentlige de grunnleggende prinsippene i den tidligere personopplysningsloven, jf. forordningen artikkel 5. Artikkel 5 nr. 1 bokstav b bestemmer at personopplysningene skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene (formålsbegrensning). Etter artikkel 6 nr. 4 er imidlertid behandling for uforenlige formål tillatt hvis den registrerte har gitt sitt samtykke eller det i nasjonal rett er åpnet for behandling for uforenlige formål for ivaretagelse av de formål som fremgår av artikkel 23 nr. 1, som blant annet omfatter kriminalitetsbekjempelse og andre viktige mål av generell allmenn interesse. Lovgivningen må være «nødvendig og forholdsmessig».

En endring fra tidligere personvernregelverk er at både forordningen og direktivet definerer behandling av biometriske opplysninger, med det formål å entydig identifisere en fysisk person, som behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Biometriske opplysninger er definert som «personopplysninger som stammer fra en særskilt teknisk behandling knyttet til en fysisk persons fysiske, fysiologiske eller atferdsmessige egenskaper, og som muliggjør eller bekrefter en entydig identifikasjon av nevnte fysiske person, f.eks. ansiktsbilder eller fingeravtrykksopplysninger», jf. forordningen artikkel 4 nr. 14. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger er etter forordningen i utgangspunktet forbudt, og slike opplysninger kan bare behandles når det er adgang til dette etter unntaksreglene i artikkel 9 nr. 2. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan særlige kategorier av personopplysninger behandles dersom det er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser og det foreligger et rettsgrunnlag i nasjonal rett. Det stilles videre krav om at rettsgrunnlaget sikrer «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Etter direktivet stilles det krav om at behandling av særlige kategorier av personopplysninger må være «strengt nødvendig», jf. direktivet artikkel 10.

3.5 Andre lands rett

3.5.1 Svensk rett

Behandling av opplysninger på utlendingsfeltet, herunder utlevering av opplysninger til politiet og adgang til direkte søk, er regulert i utlänningsdatalagen (2016:27). Politiet har etter 20 §, jf. 19 § rett til direktesøk i opplysningene hos Migrationsverket, også registre over foto og fingeravtrykk. Etter utlänningsdataförordning (2016:30) 9 § er denne tilgangen begrenset til personopplysninger som er nødvendige for utførelse av politiets oppgaver på utlendingsfeltet, bl.a. kontroll med inn- og utreise og kontroll under utlendingens opphold i Sverige, jf. lovens 11 § nr. 2.

3.5.2 Dansk rett

Det følger av udlændingeloven § 45 c stk. 1 at Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet kan utlevere opplysninger fra en sak etter loven uten utlendingens samtykke til påtalemyndigheten med henblikk på påtalemyndighetens avgjørelse av om det skal reises tiltale for forbrytelser begått i eller utenfor Danmark. Videre kan de samme organene etter anmodning fra påtalemyndigheten utlevere opplysninger fra en eller flere saker uten utlendingens samtykke, dersom utleveringen antas å ha betydning for identifikasjon og straffeforfølgning av personer som kan mistenkes for lovbrudd med en strafferamme på fengsel i seks år eller mer, jf. stk. 2. Opplysninger kan også utleveres etter anmodning fra påtalemyndigheten uten utlendingens samtykke dersom de antas å ha betydning for identifisering av ofre for eller vitner til en konkret forbrytelse begått i eller utenfor Danmark med en strafferamme på fengsel i seks år eller mer, jf. stk. 3.

Etter udlændingeloven § 40 a stk. 7 og § 40 b stk. 7 kan foto og fingeravtrykk innhentet etter retsplejeloven til bruk for etterforskningen sammenlignes elektronisk eller manuelt med foto og fingeravtrykk opptatt i utlendingssak.

3.5.3 Finsk rett

Det finske utlendingsregisteret er regulert i lag om utlänningsregistret (19.12.1997/1270). Det følger av 1. kap. 3 § at Migrationsverket er behandlingsansvarlig, men at registeret føres og brukes også av blant annet politiet, grensemyndighetene, tollvesenet og fengselsvesenet. Ansatte hos disse

organene kan bare se og behandle opplysninger i registeret innenfor rammen av sine oppgaver i tilknytning til formålet med registeret. Det følger videre av 3. kap. 10 § nr. 2 at opplysninger fra utlendingsregisteret uten hinder av taushetsplikt kan utleveres for å forebygge og avdekke kriminalitet, samt til etterforskning. Opplysningene kan utleveres ved hjelp av teknisk tilknytning.

3.6 Nærmere om endringsforslagene

3.6.1 Noen innledende merknader

Endringsforslagene i denne proposisjonen innebærer at utlendingsmyndighetenes adgang til å utlevere opplysninger til politiet utvides. I lovforslaget sondres det mellom ulike formål innenfor politiets virksomhet. Forslaget om adgang til å utlevere opplysninger til politiets oppgaver etter utlendingsloven er omtalt i punkt 3.6.2, og er en klargjøring av gjeldende rett. Nytt er imidlertid at forslaget oppstiller en *plikt* til å utlevere opplysninger til disse formålene. Nytt er også forslagene som gjelder utlevering av opplysninger til politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre, se omtalen i punkt 3.6.3, og utlevering til forebygging og etterforskning, se punkt 3.6.4. I høringsnotatet ble det foreslått en adgang til direkte søk til formål som nevnt i punkt 3.6.2 og 3.6.3. Dette spørsmålet er særskilt omtalt i punkt 3.6.5.

3.6.2 Utlevering til politiets oppgaver etter utlendingsloven

3.6.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet vist til at det har vært uklart om den direkte tilgangen politiet i dag har til utlendingsmyndighetenes registre, som ledd i utlendingsforvaltningen, kan benyttes til oppgaver politiet utfører i forbindelse med grensekontroll, jf. utlendingsloven § 15, og alminnelig utlendingskontroll, jf. utlendingsloven § 21. Dette som følge av at utlendingsloven på tidspunktet for høringen ikke inneholdt noen klar regulering av hvilke formål opplysningene i registrene kan benyttes til. Som nevnt i punkt 3.2 ligger det som en forutsetning i utlendingslovens forarbeider at det kan foretas søk i forbindelse med grensekontroll. Etter departementets vurdering burde imidlertid adgangen til å innhente opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre for å utføre alminnelig utlendingskontroll og grensekontroll fremgå klarere av regelverket. Det ble derfor fore-

slått en klar hjemmel for at opplysninger kan utleveres til grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll.

Det ble lagt til grunn at bruk av opplysninger fra utlendingsforvaltningens registre i forbindelse med politiets oppgaver etter utlendingsloven ikke kan anses å være uforenlig med formålet de ble innhentet for, og heller ikke som et uforholdsmessig inngrep overfor den enkelte. Bruken er videre innenfor det den enkelte med rimelighet kunne forvente da opplysningene ble gitt.

3.6.2.2 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Innlandet politidistrikt, Nasjonalt ID-senter, Kriminalomsorgsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet (UDI) støtter forslaget.

POD er enig i at bruk av slike opplysninger til dette formålet verken er uforenlig med formålet de ble innhentet for eller et uforholdsmessig inngrep overfor den enkelte, samt at bruken er innenfor det en med rimelighet kunne forvente da opplysningen ble gitt. *Datatilsynet* har lignende synspunkter.

3.6.2.3 Departementets vurdering

Forslaget i § 84 a første ledd om en klar hjemmel for utlevering av opplysninger til grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll støttes av alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet. Utlendingsloven § 83 a hjemler utlendingsmyndighetenes behandling av personopplysninger når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter utlendingsloven. Begrepet utlendingsmyndighet omfatter som nevnt i punkt 3.2 alle myndigheter som utfører oppgaver etter loven, herunder politiet. Bestemmelsen innebærer imidlertid ikke at opplysninger nødvendigvis kan flyte fritt mellom de ulike organer som utfører oppgaver etter utlendingsloven. Som nevnt i punkt 3.1 over, er det i Prop. 59 L (2017–2018) lagt til grunn at den forvaltningsrettslige taushetsplikten kan sette grenser for adgangen til viderebehandling.

For å unngå tvil om hvorvidt opplysninger som er registrert i utlendingsmyndighetenes registre kan utleveres til bruk i alminnelig utlendingskontroll og grensekontroll, uten hinder av taushetsplikt, foreslås det en egen hjemmel for utlevering til dette formålet. Bestemmelsen er imidlertid utvidet sammenlignet med forslaget i høringen, slik at den omfatter alle politiets oppgaver etter utlendingsloven. Begrunnelsen for

utvidelsen er at dersom bare noen av politiets oppgaver etter utlendingsloven nevnes spesifikt, vil det kunne oppstå spørsmål om adgangen til å utlevere opplysninger til politiets andre oppgaver etter utlendingsloven, for eksempel gjennomføring av tvangsreturer eller i forbindelse med bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven. Det har ikke vært hensikten å begrense adgangen til å utlevere opplysninger som er nødvendige for disse oppgavene.

En annen endring fra forslaget i høringsnotatet, er at det foreslås at opplysningene *skal* utleveres når det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven. Utlendingsmyndighetene får dermed både en rett og en plikt til å utlevere opplysninger, dersom vilkårene er oppfylt. Det er politiet som skal foreta vurderingen av om opplysningene er nødvendige, slik at utlendingsmyndighetene ikke skal foreta en selvstendig vurdering av om opplysningene skal utleveres. Bestemmelsen legger ikke begrensninger på hvilke opplysninger som kan utleveres, ut over at opplysningene må være nødvendige for formålet, og at utleveringen må være forholdsmessig.

Som nevnt i punkt 3.2 er reguleringen av politiets oppgaver som grensekontrollmyndighet vedtatt flyttet til ny grenselov. Bestemmelsen vil derfor bli endret når ny grenselov trer i kraft, for å sikre at det også etter grenselovens ikrafttredelse kan utleveres opplysninger som er nødvendige for disse formålene.

Når det gjelder utlevering av foto, vises det til omtalen i punkt 3.6.3.3 nedenfor.

3.6.3 Utlevering til politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre

3.6.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet vist til at politiet vil kunne ha behov for å innhente tilsvarende opplysninger om utlendinger som er registrert i DUF som for personer som er registrert i Folkeregisteret. Folkeregisteret inneholder bare opplysninger om personer som anses bosatt i folkeregisterlovens forstand, slik at ikke alle personer som er registrert i DUF vil være registrert i Folkeregisteret. Politiet har behov for opplysninger for å avklare identiteten til personer de er i kontakt med, uavhengig av om personen er registrert i Folkeregisteret eller kun i DUF. For å avklare rett identitet og oppholdsstatus i ulike sammenhenger kan politiet ha behov for en rekke opplysninger. I høringsnotatet ble det foreslått at politiet kan få utlevert følgende opplysninger:

- navn og eventuelle alias
- kjønn
- DUF-nummer, D-nummer og fødselsnummer
- fødselsdato og fødested
- familieforhold
- statsborgerskap
- etnisitet
- bosted i Norge
- bosted i tidligere oppholdsland
- reise- og identitetsdokumenter
- oppholdsstatus
- foto
- kontaktinformasjon
- språk
- oppholdstillatelsesnummer og utløpsdato

Enkelte av de opplistede opplysningene vil ikke være registrert i Folkeregisteret. Dette gjelder etnisitet, bosted i tidligere oppholdsland, foto, språk og oppholdstillatelsesnummer og utløpsdato. Samtidig er dette opplysningskategorier som, med unntak av foto, i praksis kun vil være aktuelle for utlendinger.

Politiet har behov for å avklare identitet og oppholdsstatus i mange saker, blant annet ved etterforskning av ulike typer straffbare forhold, håndheving av offentlig ro og orden, pågripelse etter straffeprosessloven og ved trafikkontroll. For å oppnå rask identitetsavklaring er opplysninger som er registrert i DUF av stor betydning, og avklaring av rett identitet kan være svært vanskelig og tidkrevende uten bruk av disse opplysningene.

Det ble derfor foreslått at opplysninger som er listet opp ovenfor også kan utleveres dersom det er nødvendig for politimessige formål. Politimessige formål skal i denne sammenheng forstås på samme måte som i politiregisterloven § 2 nr. 13. Det ble ikke foreslått å åpne for utlevering til politiets forvaltningsoppgaver ut over oppgaver etter utlendingsloven, eller til sivile rettspleieoppgaver.

Det ble videre foreslått å åpne for utlevering av de nevnte opplysningskategoriene til kvalitetskontroll av politiets registre. Det ble lagt til grunn at en slik bruk vil være forholdsmessig.

3.6.3.2 Høringsinstansenes syn

POD, PST, UDI, Innlandet politidistrikt, Oslo politidistrikt, Nasjonalt ID-senter og Kriminalomsorgsdirektoratet støtter forslaget.

POD understreker at forslaget vil være av stor betydning for politiets oppgaveutførelse. *POD* mener at ordlyden som foreslås i bokstav o «oppholdstillatelsesnummer» er noe upresis og ikke er et innarbeidet begrep med tilstrekkelig tydelig

innhold. Det foreslås derfor at ordlyden endres til «kortnummer (kort utstedt av utlendingsmyndighetene) og utløpsdato».

Nasjonalt ID-senter understreker at DUF er en aktuell kilde ved kvalitetskontroll.

Datatilsynet støtter ikke forslaget, og mener det er problematisk å gi politiet tilgang til utlendingsmyndighetenes registre for politimessige formål, enten via direkte søk eller via utlevering. *Datatilsynet* påpeker også at flere av opplysningene som listes opp er å regne som sensitive opplysninger, jf. den tidligere personopplysningsloven § 2 nr. 8.

3.6.3.3 Departementets vurdering

Adgangen til å utlevere opplysninger som er listet opp i forslaget til § 84 a annet ledd til politimessige formål og til kvalitetskontroll av politiets registre, representerer en utvidelse av utlendingsmyndighetens adgang til å utlevere opplysninger til politiet. Som det fremgår av punkt 3.6.3.1 er forslaget begrunnet i at de nevnte opplysningene er av sentral betydning for å kunne oppnå en rask avklaring av identitet og oppholdsstatus, noe som igjen er av vesentlig betydning for politiets mulighet til å gjennomføre sine politimessige oppgaver på en god måte. Dette synspunktet støttes også av flere av høringsinstansene. I denne sammenheng nevnes også at politiet har en utstrakt adgang til å utlevere opplysninger til utlendingsmyndighetene dersom det er nødvendig for at utlendingsmyndighetene kan utføre sine lovpålagte oppgaver, jf. politiregisterloven § 30 og forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) § 9-6 nr. 9. Siden det i en del saker er en nær sammenheng mellom utlendingsmyndighetens oppgaver og politiets oppgaver, fremstår det også på denne bakgrunn som naturlig at man i større grad åpner for utveksling av opplysninger enn hva som er tilfelle etter gjeldende rett.

I motsetning til etter § 84 a første ledd, er adgangen til å utlevere opplysninger etter annet ledd begrenset til de angitte opplysningskategoriene, og det er heller ikke plikt til å utlevere opplysningene. Politiet må derfor har klart for seg hvorvidt kontroll av en person er alminnelig utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21, eller om identiteten kontrolleres i en annen sammenheng. En type kontroll kan imidlertid etter omstendighetene gå over i en annen, for eksempel der en person blir stoppet i trafikkontroll, og det viser seg at det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon

gir grunn til også å kontrollere personens oppholdsstatus. I slike tilfeller vil politiet kunne be om opplysninger fra utlendingsmyndighetene også etter første ledd.

At det i tillegg åpnes for utlevering av opplysninger for kvalitetskontroll av politiets registre, er først og fremst begrunnet med kravet i politiregisterloven § 6 om at opplysningene skal være korrekte og ajourførte. Utlendingsmyndighetenes registre vil være den fremste kilden for å foreta denne kontrollen av registrerte opplysninger om utlendinger. Etter departementets oppfatning er det både i politiets og den registrertes interesse at man åpner for denne kontrolladgangen. Ingen høringsinstanser har hatt innsigelser mot denne delen av forslaget.

Departementet foreslår likevel noen endringer i forhold til forslaget som ble sendt på høring. Som *Datatilsynet* anfører er enkelte av de foreslåtte opplysningskategoriene i henhold til personvernlovgivningen å anse som «sensitive», blant annet gjelder dette etnisitet. Departementet opprettholder derfor ikke forslaget om at opplysninger om etnisitet kan utleveres etter bestemmelsens annet ledd, da det ikke anses å være et særskilt behov for å utlevere denne opplysningen til alle politimessige formål samt kvalitetskontroll av politiets registre. Opplysninger om etnisitet vil imidlertid kunne utleveres etter bestemmelsens første og tredje ledd. I tillegg er forslaget i tidligere bokstav o (nå bokstav m) endret i tråd med *PODs* forslag.

Utover dette har departementet etter en fornyet vurdering kommet til at utlevering av opplysningskategorien «foto» bør reguleres i utlendingsloven § 100, som omhandler biometrisk personinformasjon, og ikke i § 84 a annet ledd. Paragraf 100 regulerer allerede utlevering av foto til politiet, ved at det fremgår av annet ledd at politiet «kan bruke registeret [over foto og fingeravtrykk] i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Bestemmelsen vil dermed etter forslaget regulere all utlevering av denne typen opplysninger fra utlendingsmyndighetene til politiet, uavhengig av til hvilket formål.

Det foreslås også enkelte innsnevring i adgangen til å utlevere foto sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring, der det ble foreslått å åpne for utlevering av foto til alle politimessige formål. Hvilke formål foto skal kunne utleveres til er ikke særskilt kommentert av høringsinstansene. Departementet har likevel etter høringen kommet til at adgangen til å utlevere foto fra utlendingsregisteret i hovedsak bør være den

samme som etter passloven § 8 a. Etter denne bestemmelsen kan opplysninger fra passregisteret utleveres blant annet til bruk i arbeid med å finne en savnet person eller med å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe, i arbeid med å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest og ved forebygging eller etterforskning av en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Det er i tillegg vedtatt en ny bestemmelse i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) § 43 b som innebærer at politiet kan få utlevert opplysninger fra vegvesenets bilde- og signaturregister til de samme formål som etter passloven § 8 a. Det er liten grunn til å etablere en annen regel i utlendingsloven for når politiet skal kunne få utlevert bilder. Det bør heller ikke åpnes for utlevering i større grad enn det er et reelt behov for, og etter det departementet kan se vil forslaget ivareta politiets behov.

Det foreslås ingen endringer i den gjeldende adgangen til å utlevere foto til etterforskning av straffbare forhold. Terskelen for å utlevere foto til etterforskning vil dermed være noe lavere enn til forebygging.

Videre foreslås å oppheve gjeldende § 100 annet ledd første punktum, som gir anvisning på hva som menes med «behandling». «Behandling» er definert i personvernforordningen artikkel 4 nr. 2, og det er ikke nødvendig med en egen definisjon av begrepet i utlendingsloven.

Endelig foreslås det å erstatte begrepet «kan bruke registeret» med at «opplysninger i registeret kan utleveres til politiet», og det foreslås presisert at opplysningene kan utleveres i form av direkte søk. At politiet søker i registeret innebærer i realiteten at opplysningene utleveres fra utlendingsmyndigheten til politiet, noe som bør komme tydelig frem. Endringen medfører ingen realitetsendringer.

3.6.4 Utlevering til forebygging og etterforskning

3.6.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet vist til at det i flere lover er gitt bestemmelser om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til politiet til bruk i forebygging og etterforskning. Etter lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven) § 12-1 annet ledd bokstav f kan opplysninger utleveres «dersom det er grunn til å under-

søke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder». Etter forskrift 23. november 2016 nr. 1360 til skatteforvaltningsloven (skatteforvaltningsforskriften) § 3-3-1 annet ledd bokstav f kan opplysninger utleveres til politi og påtalemyndighet når det «foreligger rimelig grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder». Dersom lovbruddet gjelder det aktuelle forvaltningsområdet, er det verken i tolloven eller skatteforvaltningsforskriften satt noen nedre terskel for lovbruddets alvorlighet.

Også for utlendingsmyndighetene kan det, på grunn av det nære samarbeidet med politiet med sikte på å forebygge og bekjempe kriminalitet, være behov for å utlevere opplysninger i større grad enn det forvaltningsloven åpner for. Dette vil særlig gjelde for forebygging og etterforskning av brudd på utlendingslovgivningen. Det var imidlertid etter departementets syn også grunn til å etablere en adgang til å utlevere opplysninger til forebygging og etterforskning av lovbrudd som ikke har direkte sammenheng med utlendingsmyndighetenes oppgaver, med samme terskel som etter de ovenfor nevnte lovene. Det ble derfor foreslått en bestemmelse om at taushetsplikten ikke er til hinder for at utlendingsmyndighetene kan utlevere opplysninger til forebygging og etterforskning av brudd på utlendingslovgivningen og lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Forslaget etablerte ikke noen plikt til å utlevere opplysninger.

3.6.4.2 Høringsinstansenes syn

POD, PST, Nasjonalt ID-senter, Innlandet politidistrikt, Kriminalomsorgsdirektoratet og UDI støtter forslaget. *Riksadvokaten* bemerker at det er klart at opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre vil kunne ha betydning for etterforskningen av enkelte saker.

POD fremhever at politiet eksempelvis kan ha behov for opplysninger vedrørende familierelasjoner, kultur, religion, beskyttelsesbehov og asylgrunn i saker som blant annet vold i nære relasjoner, menneskehandel og tvangsekteskap. Videre kan politiet i saker om ID-kriminalitet, ulovlig opphold, falsk forklaring og brudd på innreiseforbud, ha behov for opplysninger fra asylintervju og intervju med referanseperson.

POD er enig i at ansvaret for å vurdere om anmodningen oppfyller kravene etter bestemmelsen og alminnelige krav om at behandling av per-

sonopplysninger skal være nødvendig og forholdsmessig, påhviler både politiet og utlendingsmyndighetene.

Datatilsynet mener det er mindre problematisk at opplysningene utleveres i forbindelse med forebygging og etterforskning av brudd på utlendingsloven, da dette ligger nærmere det opprinnelige formålet med innhenting av opplysningene, enn at opplysningene utleveres i forbindelse med etterforskning av lovbrudd som ikke har sammenheng med at vedkommende er utlending.

Datatilsynet er på prinsipielt grunnlag kritisk til at politiet skal få tilgang til opplysninger uten å måtte gå om straffeprosesslovens regler, men merker seg at det foreslås at denne tilgangen til opplysninger skal skje via utlevering og ikke direkte søk, noe som *Datatilsynet* mener er mindre personverninngripende. Det forutsettes i den sammenheng at utlendingsmyndighetene selv må foreta en konkret og selvstendig vurdering av om vilkårene for utlevering er oppfylt. Videre legger *Datatilsynet* til grunn at notoriteten ivaretas ved at opplysninger som utleveres blir nedtegnet.

Helse- og omsorgsdepartementet gjør oppmerksom på adgangen helsepersonell har til å utlevere helseopplysninger til politiet i tilknytning til straffesaker er svært begrenset. Helsepersonell har verken plikt eller rett til å utlevere helseopplysninger til politiet utelukkende for etterforskning eller oppklaring av straffbare forhold. Ut i fra nødrettsbetraktninger er det imidlertid gjort unntak for visse situasjoner for å avverge alvorlig skade. Den klare hovedregel er at opplysninger/resultater helsepersonell får under behandling av en pasient, er underlagt taushetsplikt og ikke kan videreformidles for annet enn behandlingsformål. Det er grunnleggende og viktige hensyn som ligger bak denne svært begrensede adgangen til å videreformidle helseopplysninger, herunder særlig å sikre tilliten mellom helsepersonell og pasient.

3.6.4.3 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at et flertall av høringsinstansene støtter forslaget. Som omtalt i punkt 3.6.4.1 har lovgiver i flere særlover åpnet for at ulike forvaltningsorganer kan utlevere opplysninger til politiet i forbindelse med forebygging og etterforskning, og man kan ikke se at det finnes gode grunner som tilsier at denne utleveringsadgangen ikke også skal gjelde for utlendingsmyndighetene. Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet.

Hvilke opplysninger som skal utleveres må baseres på en konkret vurdering av om utleverin-

gen er nødvendig og forholdsmessig. Når det gjelder utlevering av særlige kategorier personopplysninger, herunder helseopplysninger, skal det regelmessig mer til for at utlevering kan anses forholdsmessig. Politiet kan bare behandle særlige kategorier personopplysninger dersom det er strengt nødvendig for formålet, noe som innebærer at behandlingen må være den eneste måten å oppnå formålet med behandlingen, jf. politiregisterforskriften § 4-3. Politiet vil derved ikke ha adgang til å ta imot slike opplysninger med mindre dette vilkåret er oppfylt eller den registrerte samtykker. I de tilfellene der helseopplysninger tilfredsstiller det strenge nødvendighetskravet er det nærliggende å tro at også andre hjemler, som for eksempel i helsepersonelloven eller i straffeprosessloven, vil kunne danne grunnlag for at politiet kan få utlevert slike opplysninger. På grunn av de nevnte forhold må det kunne legges til grunn at utlendingsmyndighetene vil være ytterst varsomme med å utlevere helseopplysninger til politiet. For øvrig vil også andre forvaltningsorganer som har liknende utleveringshjemler kunne være i besittelse av helseopplysninger eller andre særlige kategorier av personopplysninger, uten at man i de omtalte særlovene har nedfelt en særskilt regulering av slike opplysninger. Departementet foreslår på denne bakgrunn ingen særregulering av nærmere bestemte opplysninger.

3.6.5 Hvordan utlevering kan skje

3.6.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det vist til at det i flere lover er gitt bestemmelser om at opplysninger kan utleveres til politiet i form av direkte søk, jf. bl.a. passloven § 8 a og ID-kortloven § 12, som angir at opplysninger kan utleveres i form av direkte søk til nærmere angitte formål. Politiet har videre direkte tilgang til arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, jf. forskrift 18. august 2008 nr. 942 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret § 9 annet ledd, som åpner for at offentlige myndigheter som har behov for opplysningene i sin oppgaveløsning kan få adgang til opplysninger fra registeret etter søknad. I tillegg har politiet direkte tilgang til valutaregisteret i forbindelse med forebygging og etterforskning, jf. lov 28. mai 2004 nr. 29 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven) § 6. Politiet har også direkte tilgang til Folkeregisteret, jf. politiloven § 29 a.

I høringsnotatet ble det foreslått at utlevering av opplysninger i form av direkte søk kan skje til

grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll. Den samme fremgangsmåten ble foreslått for utlevering av nærmere angitte opplysningskategorier til politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre. Det ble ikke foreslått å åpne for at utlevering kan skje i form av direkte tilgang etter bestemmelsens tredje ledd.

3.6.5.2 Høringsinstansenes syn

POD, Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt og Nasjonalt ID-senter støtter forslaget.

POD understreker at behovet for opplysninger kan gjøre seg gjeldende til alle døgnets tider og på alle dager i året. Slik de oppfatter forslaget om direkte tilgang etter første ledd omfatter tilgangen alle opplysninger i utlendingsmyndighetenes registre som er nødvendige for gjennomføringen av politiets kontrollopgaver etter utlendingslovgivningen, herunder dokumenter som for eksempel vedtak, rapporter mv. Tilgang til slike opplysninger ved direkte søk vil sikre en effektiv gjennomføring av grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll.

Videre understreker *POD* at politiet også har behov for direkte tilgang til opplysningene som er listet opp i forslaget til annet ledd til alle døgnets tider og på alle dager, og i mange saker. Dette gjelder både for politimessige formål, herunder for eksempel ved etterforskning av straffbare forhold, bruk av tvangsmidler, håndhevelse av ro og orden og for kvalitetskontroll av politiets registre. Det bemerkes at opplysninger om oppdatert oppholdsstatus ikke alltid fremgår av de strukturerte eller ustrukturerte feltene i DUF, slik at det erfaringsmessig også kan være behov for innsyn i dokumentene i enkelte saker. *POD* fremhever behovet for direkte tilgang av hensyn til kvalitetskontroll av opplysninger registrert i politiets registre, med henvisning til de krav som fremgår av politiregisterloven § 6 og politiregisterforskriften kapittel 5.

Oslo politidistrikt påpeker til adgangen til direkte søk i nærmere bestemte opplysninger etter annet ledd, at dersom utleveringen av opplysningene skal kunne oppnå tilsiktet virkning, er det behov for adgang til politiets rapporter som er lagt inn i UDB og noen andre dokumenter, ved å rekvirere utvalgte dokumenter.

POD og Oslo politidistrikt tar til orde for å åpne delvis for direkte tilgang også etter forslaget til tredje ledd (forebygging og etterforskning).

Datatilsynet støtter at utlevering kan skje i form av direkte tilgang til grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll, da dette er opp-

gaver som er hjemlet i utlendingsloven og som er innenfor det den enkelte med rimelighet kan forvente.

Datatilsynet støtter imidlertid ikke at utlevering av opplysninger til politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre kan skje i form av direkte søk. Selv om opplysningene som er listet opp i forslagets annet ledd til en viss grad kan sammenlignes med de opplysningskategoriene som politiet har tilgang til i medhold av den tidligere folkeregisterforskriften § 9-3, er opplysningene som ellers finnes i utlendingsmyndighetenes registre av en helt annen sensitiv karakter enn de opplysningene som finnes i Folkeregistret, pass- og nasjonalt id-kortregister og Statens vegvesens registre.

Selv om politiet i medhold av forslaget til bestemmelsens annet ledd kun skal kunne ha rett til direkte søk innenfor bestemte opplysningskategorier, vil de i praksis ha tilgang til betydelig flere opplysninger enn det det gis hjemmel for. Datatilsynet mener at internkontroll som løsning er en urealistisk forventning til at krav til kontrollmekanismer (logging av søk, tilgangsbegrensninger), samt internkontrolltiltak hos politiet, vil bringe risikoen for brudd på reglene ned til et akseptabelt nivå. Denne tilgangen bør heller gis gjennom at politiet må be UDI om å få utlevert opplysninger, frem til man eventuelt får den ønskede tekniske løsningen som gjør det mulig å skille de opplysningene politiet skal ha tilgang til fra resten av registeret.

Datatilsynet påpeker at lovforslaget føyer seg inn i rekken av flere lovforslag de senere årene som har åpnet for at politiet skal få tilgang til flere av forvaltningsregistrene. Felles for disse lovforslagene er at de åpner opp for bruk av opplysninger til andre formål enn det de opprinnelige var innhentet for. Datatilsynet mener at dette på prinsipielt grunnlag er uheldig. Det anføres at dette for det første kan ødelegge tillitsforholdet mellom forvaltningen og borgerne, og for det andre at det innebærer en omgåelse/uthuling av straffeprosesslovens regler om beslag eller utleveringspålegg.

UDI støtter ikke forslaget om å åpne for direkte søketilgang, og mener at polititjenestemenn ikke bør gis direkte tilgang til DUF med mindre politiet skal utføre oppgaver i utlendings- og statsborgersaker. Direkte søketilgang vil svekke både personvernet til de registrerte og UDIs muligheter til å ivareta tilfredsstillende informasjonssikkerhet i registrene. Det er ikke mulig å begrense polititjenestemennenes tilgang i DUF på en tilstrekkelig måte slik at de kun ser de

opplysningene som er nødvendige og som lovbestemmelsen gir dem adgang til å innhente. Politiet vil også få tilgang til mange flere personopplysninger enn de har tjenstlig behov for, herunder både sensitive personopplysninger (f.eks. opplysninger om seksuelle forhold, helseforhold eller politisk og religiøs oppfatning) og taushetsbelagte opplysninger (f.eks. opplysninger om beskyttelsesbehov, sårbarhet og oppfølgingsbehov).

UDI påpeker at de vil få begrensede muligheter til å oppfylle sin plikt som behandlingsansvarlig med å sikre informasjonssikkerheten i registrene, herunder føre kontroll med politiets bruk av DUF. Den manglende kontrollen vil gjøre det vanskelig for UDI å ivareta sitt ansvar etter personopplysningsloven og tilhørende forskrift for å sikre tilstrekkelig informasjonssikkerhet i systemene og for å forebygge og avsløre informasjonssikkerhetsbrudd.

UDI mener utlevering til politimessige formål i stedet bør skje gjennom økt bruk av eksisterende elektroniske samhandlingsløsninger.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at en adgang til direkte søk etter forslaget til annet ledd ikke bør innføres før opplysninger om helse motatt fra lege eller annet helsepersonell i praksis kan skjermes for slike søk.

3.6.5.3 Departementets vurdering

Departementet ønsker innledningsvis å understreke at hensikten med endringsforslaget er å åpne for utlendingsmyndighetenes adgang til å utlevere opplysninger til politiet til de formål som er omtalt i punkt 3.6.2 til 3.6.4. At denne utleveringsadgangen må lovfestes er begrunnet i to forhold. For det første representerer den et unntak fra taushetsplikten, og for det annet representerer den et unntak fra hovedregelen i personvernforordningen om at opplysninger bare kan behandles til det formål de er innhentet for eller til andre fornlige formål. Spørsmålet om *hvordan* opplysningene utleveres er det i utgangspunktet opp til den behandlingsansvarlige å avgjøre, innenfor de rammer som følger av personvernforordningen. Siden forslaget om å lovfeste at utlevering til noen av formålene kan skje i form av direkte søk har avstedkommet innvendinger fra både *UDI* og *Datatilsynet*, finner man likevel grunn til å omtale dette spørsmålet noe nærmere.

Etter departementets vurdering kreves det ikke nødvendigvis at direkte søk reguleres eksplisitt for at denne fremgangsmåten skal kunne benyttes. En lovhjemmel ville derimot være nødvendig dersom man ville gi mottakeren av opplys-

ningene et *krav* om å kunne søke direkte, noe som ikke er tilfellet med forslaget her. Som det fremgår i punkt 3.6.5.1 har det likevel etablert seg en viss praksis om å lovfeste utlevering i form av direkte søk. Som nevnt i punkt 3.6.3.3 er det også nylig vedtatt en ny bestemmelse i vegtrafikkloven § 43 b, der det reguleres eksplisitt at utlevering til politiet kan skje i form av direkte søk. Lovfesting av utleveringsmetoden klargjør at utlevering i form av direkte søk fra lovgivers side er en akseptabel fremgangsmåte.

Bestemmelsene nevnt i punkt 3.6.5.1 som åpner for direkte søk, er utformet som «kan-regler». Selv om det ikke er uttrykkelig nevnt i bestemmelsene, er det en klar forutsetning at utlevering i form av direkte søk bare kan finne sted dersom den behandlingsansvarlige kan oppfylle de kravene som er nedfelt i personvernforordningen. Denne forutsetningen kommer også tydelig frem i Prop. 153 L (2012–2013) punkt 7.1 på side 28, der det i tilknytning til forslaget til passloven § 8 a om å åpne for utlevering fra passregisteret i form av direkte søk, er uttalt følgende:

«Beslutninger om bruk av registeret må treffes innenfor rammene av de regler som ellers gjelder for bruk av personopplysninger og god saksbehandlingsskikk.»

Departementet fastholder forslaget om å lovfeste at det kan åpnes for utlevering i form av direkte søk når det gjelder utlevering til formål som nevnt i punkt 3.6.2 og 3.6.3. Forslaget åpner imidlertid ikke for utlevering i form av direkte søk etter bestemmelsens tredje ledd.

Selv om bestemmelsen ikke gir noe krav på å søke direkte, vil det være det mest hensiktsmessige, både for politiet og UDI, om de tekniske løsningene innrettes slik at denne muligheten kan benyttes. Dette gjør seg særlig gjeldende for utlevering etter første ledd, der utlendingsmyndighetene ikke skal gjøre en selvstendig vurdering av om opplysningene skal utleveres. Det er imidlertid sentralt at det ikke utleveres flere opplysninger enn det bestemmelsen åpner for. Dersom de tekniske løsningene eller andre forhold ikke kan sikre at UDI kan oppfylle sine plikter etter personvernforordningen, eller at det kun utleveres opplysninger det er hjemmel til å utlevere, vil utlevering ikke kunne finne sted i form av direkte søk. Utlevering i form av direkte søk er i hovedsak begrunnet i hensynet til effektivitet, ved at utlevering ved direkte søk er tidsbesparende. I en rekke situasjoner vil rask utlevering kunne være av stor betydning for politiets oppgaveløsning. Selv om

det er ønskelig at saksbehandlingen innrettes så raskt som mulig, må dette hensynet vike dersom det innebærer at den behandlingsansvarlige ikke har full kontroll over de opplysningene som behandles.

Det fremkommer imidlertid tydelig av høringsuttalelsene fra politiet at det i mange saker er behov for en rask utlevering av de aktuelle opp-

lysningene, og at dette behovet kan gjøre seg gjeldende til alle døgnetts tider. Departementet forutsetter derfor at politiet og UDI sammen finner løsninger som ivaretar behovet for mest mulig effektiv utlevering av informasjon til politiet, herunder ved videreutvikling av eksisterende samhandlingsløsninger for innhenting av informasjon fra UDB. Dette omtales nærmere i punkt 6 nedenfor.

4 Forslag til endringer i passloven og ID-kortloven

4.1 Tilgang til pass- og ID-kortregistrene

4.1.1 Gjeldende rett og vedtatte endringer

Ved lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven (tilpasning til nye systemer) ble passloven § 9 endret slik:

«§ 9 Tilgang (rett til søk)

Passmyndigheten, ID-kortmyndigheten, Kripos og ansatte i norsk grensekontroll kan gis tilgang til opplysningene i passregisteret, eller opplysningene kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem, når det er tjenestemessig behov for opplysningene for utstedelse, innlevering eller beslag av pass, eller for utførelse av grensekontroll.»

Bestemmelsen begrenser formålet til passaker og grensekontroll, og omfatter således ikke kontroll mot opplysningene i passregisteret ved behandling av ID-kortsaker. Avgrensningen mot behandling av ID-kortsaker har ikke vært tilstekt.

Den korresponderende bestemmelsen i ID-kortloven § 10 lyder:

«§ 10 Tilgang (rett til direkte søk)

ID-kortmyndigheten, Politidirektoratet, Kripos og ansatte i politiet som utfører grensekontroll kan gis tilgang til opplysninger i nasjonalt ID-kortregister, eller opplysningene kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem når det er tjenestemessig behov for opplysningene til utstedelse av nasjonalt ID-kort eller utførelse av grensekontroll.»

Bestemmelsen gir ikke passmyndigheten tilgang til ID-kortregisteret. Formålet dekker heller ikke kontroll mot ID-kortregisteret ved behandling av passaker.

4.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å korrigere tidligere vedtatt ordlyd i passloven § 9 og ID-kortloven § 10 for å sikre at saksbehandlere ved politiets søkersteder for pass og ID-kort og utenriksstasjonenes søkersteder for pass kan føre gjensidig kontroll mellom pass- og ID-kortregistrene ved behandling av søknader om pass og ID-kort.

4.1.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

Både *POD* og *UDI* ser behovet for lovendringer som sikrer tilstrekkelig gjensidig kontroll i og mellom pass- og ID-kortregistrene ved behandling av søknader om pass og ID-kort. *POD* har dessuten påpekt at begrepsbruken i lov- og forskriftsbestemmelsene om pass og ID-kort må tydeliggjøre utenriksstasjonenes rolle i ID-kortsaker, selv om utenriksstasjonene kun vil ha myndighet til passutstedelse. Utenriksstasjoner må like fullt kontrollere passøknaden mot begge registre. Utenriksstasjonene må etter Politidirektoratets syn også kunne registrere nasjonale ID-kort tapt eller stjålet i ID-kortregisteret, og ta imot samtykke fra foreldre i forbindelse med utstedelse av nasjonale ID-kort til barn. Direktoratet foreslår derfor ytterligere presiseringer i ID-kortloven § 10 for å sikre en slik rolle for utenriksstasjonene. Med henvisning til de tilhørende forskriftsforslagene, bes departementet dessuten om å vurdere om begrepet «passmyndighet» bør defineres i regelverket, slik at det blir klart at utenriksstasjonene som har fått myndighet til å utstede pass omfattes.

UDI savner en redegjørelse for hvorvidt det er ønskelig å søke på tvers av pass-, ID-kort- og utlendingsregisteret. Det bør åpnes for slike søk på tvers blant annet for å kontrollere at personen har fått norsk statsborgerskap og er rette innehaver av statsborgerskapet (identitetsformål). Uten biometriske søk i utlendingsregisteret vil det ikke være sikkerhet for at vedkommende er rette innehaver av statsborgervedtaket. De

mener også det bør fremgå av bestemmelsen at det kan foretas søk av de aktuelle myndighetene når det er behov for opplysningene for kontroll av identitet.

Bits AS (i samråd med *Finans Norge* og med bistand fra *Vipps AS*) uttaler i tilknytning til endringsforslagene at det er et ønske fra banknæringen at kretsen av hvem som skal få tilgang til opplysningene i passregisteret og ID-kortregisteret utvides slik at rapporteringspliktige etter lov om tiltak mot hvitvasking får et bedre grunnlag for å oppfylle sine plikter til å kjenne sine kunder og verifisere deres identitet.

Departementet understreker at det hele tiden har vært forutsatt at saksbehandlerne ved søkerstedene for nye pass og ID-kort skal ha tilgang både til passregisteret og til ID-kortregisteret for å kunne undersøke hvilke eventuelle opplysninger som tidligere er registrert på søkeren. Kontroll mellom disse registrene må utføres ved søknadsbehandlingen for begge dokumenter, og det er en forglemmelse at reguleringsbehovene ikke i tilstrekkelig grad er ivarettatt i tidligere arbeid med passloven og ID-kortloven.

Som *POD* har påpekt, er det også behov for å klargjøre utenriksstasjonenes status som «passmyndighet» i relasjon til registertilgangen. Ordlyden i den vedtatte endringen i passloven § 2 kan, uten at det har vært tilsiktet, gi inntrykk av at det bare er politiet som er «passmyndighet». Politiet ved Politidirektoratet har det overordnede ansvaret for utstedelsen av norske pass, men for alle praktiske formål er både politidistriktene og utenriksstasjoner som er bemyndiget til å utstede pass å regne som passmyndighet. I høringsnotatet foreslo derfor Justis- og beredskapsdepartementet, med tilslutning fra Utenriksdepartementet, å tydeliggjøre dette i forskriften. Ved fornyet vurdering fremstår det mer naturlig å presisere dette i passloven § 2.

Departementet anser det unødvendig å presisere i ID-kortloven § 10 at passmyndigheten, i denne sammenheng utenriksstasjonene, har tilgang til ID-kortregisteret for registrering av tapte ID-kort og registrering av samtykke til utstedelse av ID-kort til umyndige. Utenriksstasjoner som er en del av passmyndigheten vil kunne utføre slike oppgaver som ledd i «forvaltning» av pass og nasjonalt ID-kort.

UDI savner en redegjørelse for departementets syn på om det bør åpnes for søk også mellom pass- og ID-kortregistrene og utlendingsregisteret for blant annet å kontrollere søkerens statsborgerskap. I høringsnotat 15. juli 2019 om forslag til endringer i utlendingsloven m.m. om opptak og

lagring av biometri i utlendingssaker har departementet i punkt 7.7.1 vist til at biometriske sammenligningssøk på tvers mellom utlendingsregisteret og pass- og nasjonalt ID-kortregistrene er et vesentlig siktemål i fremtidens kontrollarbeid. Slike søk vil gi både pass- og ID-kortmyndigheten og utlendingsmyndighetene større sikkerhet for at dokumenter og tillatelser bare tildeles i en og samme registrerte identitet i Norge. Slike søk på tvers anses derfor også som en grunnleggende forutsetning for å kunne fastslå om en registrert identitet i Folkeregisteret er unik eller ikke, og for å kunne utstede nasjonale ID-kort til utenlandske statsborgere. Reguleringsbehovene for pass- og ID-kortmyndighetens søk mot utlendingsregisteret som ikke dekkes av den nevnte høringen, vil bli behandlet i en senere høring når rammene for slike søk er nærmere avklart.

Ved endringsloven av 21. juni 2017 fikk passloven en ny § 10 som fastslår at opplysninger fra passregisteret kan utleveres når det er nødvendig for å kontrollere et pass eller innehaverens identitet. Bestemmelsen legger ingen begrensninger på hvem som kan få utlevert opplysninger fra passregisteret i verifiseringsøyemed, og antas å dekke de behov *Bits AS* påpeker i høringsuttalelsen. ID-kortloven § 11 gir tilsvarende hjemmel for utlevering av opplysninger fra ID-kortregisteret.

4.2 Endring i ID-kortloven – valgfri reiserett

4.2.1 Forslaget i høringsnotatet

ID-kortloven § 1 legger til grunn at ID-kort til norske statsborgere *skal* utstedes med reiserett, med mindre det foreligger hindringer for reiserett etter lovens § 5. Departementet er imidlertid kommet til at det bør være mulig for søkere å velge bort reiseretten. I høringsnotatet om ny pass- og ID-kortforskrift fremholdt departementet at det vil være effektiviserende, både for ID-kortmyndigheten og for den enkelte, at personer som av ulike grunner ikke kan få eller ikke ønsker reiserett, eller som vet at de kan bli nektet reiserett hvis slik søknad fremmes, kan søke direkte om ID-kort uten reiserett. På denne bakgrunn ble det foreslått en egen bestemmelse i pass- og ID-kortforskriften som presiserer at nasjonalt ID-kort til norske statsborgere utstedes med reiserett med mindre søker reserverer seg mot reiserett, eller vilkårene for reiserett i ID-kortloven §§ 4 eller 5 ikke er oppfylt. ID-kortet vil i så fall bli utstedt uten angivelse av statsborgerskap.

4.2.2 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

Ingen *høringsinstanser* har hatt innvendinger mot at det gis mulighet til å reservere seg mot ID-kortets reisefunksjonalitet. *Departementet* opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet om å nedfelle valgfriheten i regelverket, men slik at den i stedet fremgår av lovens § 1 om retten til nasjonalt ID-kort.

4.3 Tilpasning til personvernforordningens begrepsbruk

Etter personvernforordningen artikkel 18 har den registrerte rett til «begrensning av behandling» av opplysninger i nærmere angitte tilfeller, blant annet der den behandlingsansvarlige ikke trenger

opplysningene, men den registrerte har behov for opplysningene for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare et rettskrav. Begrensning av behandling innebærer merking av lagrede personopplysninger med det som mål å begrense behandlingen av disse i fremtiden, jf. definisjonen i artikkel 4 nr. 3. Dette er i tidligere personopplysningslov samt i politiregisterloven betegnet som «sperring». Etter passloven § 8 fjerde ledd bokstav c, som endret ved lov 21. juni 2017 nr. 93, og ID-kortloven § 9 tredje ledd bokstav c skal det gis forskrifter om sperring. I høringsnotatet foreslo departementet å erstatte begrepet «sperring» med «begrensning av behandling» for å sikre sammenfallende begrepsbruk med personvernforordningen. Forslaget innebærer ikke realitetsendringer.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om forslaget. *Departementet* opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet.

5 Endringer i straffeprosessloven – vandelskontroll

5.1 Bakgrunn

Ved lov 20. juni 2014 nr. 47 om endringer i politiloven og SIS-loven mv. ble det gjort endringer i politiloven § 18 slik at alle som tilsettes i politi- og lensmannsetaten må fremlegge uttømmende og utvidet politiattest. I tillegg kan det kreves tilsvarende attest fra dem som yter tjenester eller utfører oppdrag for politiet. Riksadvokaten har senere tatt kontakt med departementet og gjort oppmerksom på at en tilsvarende endring burde foretas i straffeprosesslovens bestemmelse om krav om politiattest for ansettelse i påtalemyndigheten, siden de forhold som begrunnet endringen i politiloven også gjør seg gjeldende for påtalemyndigheten.

5.2 Gjeldende rett

Ved lov 1. november 2019 nr. 71 om endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.) ble tidligere § 55 endret til ny § 55 a. Straffeprosessloven § 55 a tredje ledd gir tilsettingsmyndigheten adgang til å kreve fremleggelse av uttømmende politiattest ved tilsetting og utnevning av tjenestemenn i påtalemyndigheten. Hvem som er definert som påtalemyndighetens tjenestemenn fremgår av straffeprosessloven § 55 a første ledd.

Etter politiregisterloven § 41 nr. 1 anmerkes på uttømmende attest alle straffer, andre straffettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, med de unntak som følger av § 41 nr. 1 bokstav a til c. Straffeprosessloven § 55 a inkluderer ikke uttrykkelig sivilt ansatte tjenestemenn i vandelskontrollen, jf. definisjon av påtalemyndighetens tjenestemenn i straffeprosessloven § 55 a første ledd.

Straffeprosessloven § 55 a tredje ledd hjemler heller ikke at det kan foretas vandelskontroll av personer som skal utføre tjenester for påtalemyndigheten uten å være tilsatt, eller som skal utføre arbeid for en tjenesteleverandør for påtalemyndigheten.

5.3 Nærmere om endringsforslagene

5.3.1 Vandelskontroll ved tilsetting og utnevning av tjenestemenn i påtalemyndigheten

5.3.1.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått flere endringer i straffeprosessloven tidligere § 55 (nå § 55 a) for å harmonisere regelen med tilsvarende bestemmelse i politiloven § 18. Det ble foreslått at hjemmelen for å innhente politiattest ved tilsetting i påtalemyndigheten utvides til å gjelde uttømmende og utvidet politiattest. Dette betyr at også verserende saker, for eksempel tiltale eller siktelse, skal anmerkes, jf. politiregisterloven § 41 nr. 2. Det ble samtidig foreslått å gjøre kravet til innhenting av politiattest obligatorisk. Siden straffeprosessloven § 55 ikke uttrykkelig inkluderer sivilt ansatte i vandelskontrollen, jf. definisjon av påtalemyndighetens tjenestemenn i straffeprosessloven § 55 første ledd, ble det foreslått å tydeliggjøre at vandelskontrollen også gjelder tjenestemenn uten påtalekompetanse.

5.3.1.2 Høringsinstansenes syn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokatenbetet (NAST), Politidirektoratet (POD), Kripes, Innlandet politidistrikt, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt og Øst politidistrikt støtter forslaget om å endre straffeprosessloven § 55 slik at det blir tydelig hjemmel for å innhente uttømmende og utvidet politiattest for samtlige tjenestemenn som tilsettes i påtalemyndigheten.

KMD savner imidlertid en vurdering av lovforslagets personvernkonsekvenser, og mener det i proposisjonen bør inntas en avveining av behovet for å innhente nevnte politiattester og hensynet til den enkeltes personvern.

5.3.1.3 Departementets vurdering

Forslaget om like regler for vandelskontroll ved tilsetting av tjenestemenn i påtalemyndigheten og

politiet er begrunnet med at de samme hensyn gjør seg gjeldende ved tilsetninger i de to etatene. Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg støtter forslaget. Departementet opprettholder derfor forslaget om å endre straffeprosessloven § 55 a tredje ledd slik at den i sitt innhold blir tilnærmet lik politiloven § 18.

Til KMDs merknad viser departementet til at det allerede er hjemmel for å kreve politiattest av denne gruppen. Forslaget gjør kun hjemmelen obligatorisk, og utvider vandelskontrollen til også å omfatte verserende saker. Etter departementets syn innebærer denne endringen derfor svært begrensede personvernkonsekvenser.

5.3.2 Vandelskontroll for tjenesteytere

5.3.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet et nytt annet punktum i straffeprosessloven tidligere § 55 tredje ledd, slik at det kan kreves fremleggelse av uttømmende og utvidet politiattest også for personer som skal utføre arbeid eller tjeneste for påtalemyndigheten uten å være tilsatt, eller for en tjenesteleverandør for påtalemyndigheten. I likhet med bestemmelsen i politiloven § 18 annet ledd foreslo departementet at vandelskontrollen for disse persongruppene ikke gjøres obligatorisk.

5.3.2.2 Høringsinstansenes syn

KMD, Riksadvokaten, NAST, POD, Kripas, Innlandet politidistrikt, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt og Øst politidistrikt støtter forslaget om å kunne innhente uttømmende og utvidet politiattest også fra tjenesteytere til påtalemyndigheten.

KMD savner også til denne delen av forslaget en vurdering av personvernkonsekvenser.

Innlandet politidistrikt, med støtte fra *POD*, fremholder når det gjelder tjenesteytere at det er viktig at man så langt det er mulig får til en omforent og lik praksis i forhold til hvem kravet skal omfatte.

Kripas med støtte fra *POD* uttaler at de legger til grunn at innhenting av politiattester fra tjenesteytere må gjelde det enkelte oppdrag, og at fornyet attest må kunne innhentes hvis det går lenge tid mellom flere oppdrag.

Kripas er også med støtte fra *POD* bekymret for mulighetene til å kunne foreta en forsvarlig vandelskontroll av utenlandske tjenesteytere, og foreslår at det for denne gruppen innføres krav om fem års botid, jf. politiregisterloven § 36 annet ledd.

5.3.2.3 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at alle høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget støtter det, og forslaget i høringsnotatet opprettholdes.

Når det gjelder *KMDs* merknad om manglende redegjørelse for avveiningen av hensyn til personvernet, viser departementet til at de ytre rammene når det gjelder adgang til å utstede politiattester følger av EMK artikkel 8. Denne bestemmelsen krever at ethvert inngrep i privatlivet skal være i «samsvar med loven» og at formålet skal være legitimt og nødvendig i et demokratisk samfunn. Etter departementets vurdering er krav om politiattest for tjenesteytere et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å forebygge kriminalitet. Ettersom bestemmelsen er en kan-bestemmelse, vil påtalemyndigheten i det enkelte tilfelle måtte vurdere om det skal innhentes attest. I vurderingen er det særlig sentralt hvorvidt personen vil ha tilgang til lokaler eller systemer som innebærer at det er nødvendig med vandelskontroll. Det vil for eksempel kunne innhentes attest fra tjenesteytere som utfører oppdrag knyttet til sårbare funksjoner som IKT-drift mv. Det kan også tenkes at det er nødvendig å innhente politiattest fra andre konsulenter, håndverkere og renholdspersonale. Behov for å kreve attest fra en tjenesteleverandør kan oppstå hvis vedkommende skal ha tilgang til virksomhetens lokaler og systemer. Eksempler hvor det ikke nødvendigvis bør kreves politiattest er personer som oppholder seg i påtalemyndighetens lokaler i kortere tid, på avgrensede områder og under tilsyn, eller som utøver tjenester uten tilgang til IKT-systemene. At gruppen tjenesteytere og tjenesteleverandører er ulikeartet, er også grunnen til at det ikke foreslås en obligatorisk ordning med politiattester for disse persongruppene. Dersom en person har avsluttet et oppdrag for påtalemyndigheten og på et senere tidspunkt skal ha nye oppgaver for denne, vil det kunne kreves ny attest.

Når det gjelder innspillet fra *Kripas* og *Politidirektoratet* om at det bør innføres hjemmel for å kreve fem års botid som alternativ til fremleggelse av politiattest, følges dette ikke opp. Det er ikke krav om botid i politiloven § 18 annet ledd, som forslaget er basert på. Departementet kan ikke se at det gjør seg slike særlige forhold gjeldende for påtalemyndigheten sammenlignet med politiet, som kan tilsi at det innføres krav om botid. En eventuell innføring av et slikt krav vil uansett ikke kunne gjøres uten nærmere utredning og høring.

5.4 Krav om politiattest ved Gjenopptakelseskommisjonen

5.4.1 Høringsinstansenes syn

Forslaget i høringsnotatet var begrenset til å gjelde vandelskontroll ved tilsetning i påtalemyndigheten og for tjenesteytere mv. for påtalemyndigheten.

Gjenopptakelseskommisjonen har imidlertid uttalt at den foreslåtte endringen i § 55 og begrunnelsen for denne reiser spørsmål om det bør gjøres en tilsvarende endring i straffeprosessloven § 395, som gjelder for *Gjenopptakelseskommisjonen*. Etter straffeprosessloven § 395 annet ledd kan det kreves utstedt «uttømmende politiattest for lederen, nestlederen, medlemmene og de ansatte i kommisjonen og for andre som utfører arbeid eller tjeneste i saker for kommisjonen». Etter kommisjonens syn bør det også kunne kreves utstedt «utvidet og uttømmende» politiattest for kommisjonens medlemmer og ansatte samt ulike tjenesteytere. Kommisjonen foreslår i tillegg at «i saker» tas ut av hjemmelen for tjenesteytere, idet tjenesteytere for kommisjonen typisk kan være IKT-konsulenter, andre typer konsulenter, håndverkere og renholdspersonale. Disse vil kunne ha tilgang til kontorlokaler eller IKT-systemer for ansatte, men de vil nettopp ikke være engasjert i saker for kommisjonen.

5.4.2 Departementets vurderinger

Departementet støtter forslaget fra *Gjenopptakelseskommisjonen* om å lovfeste krav til innhenting av uttømmende og utvidet politiattest for leder, nestleder, medlemmer og ansatte i kommisjonen. De samme hensyn gjør seg gjeldende for disse persongruppene som for politiet og påtalemyndighetens tjenestemenn.

Gjenopptakelseskommisjonen ønsker også mulighet for at attesten skal være utvidet også for tjenesteytere som bistår kommisjonen. Det er allerede hjemmel for å kunne kreve uttømmende attest for denne gruppen, og etter departementets syn er det gode grunner for at attesten også skal være utvidet. Departementet mener at dette er endringer som kan gjøres uten høring, jf. høringsinstansenes brede støtte til foreliggende lovforslag. Når det gjelder innspillet om å fjerne «i saker», er dette en realitetsendring som innebærer at gruppen det kan kreves attest for utvides. En slik endring krever etter departementets vurdering høring.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i utlendingsloven legger ikke føringer på hvordan opplysninger kan utleveres, og forutsetter dermed ikke at nye tekniske løsninger må utarbeides. Manuell utlevering vil imidlertid kunne være ressurskrevende både for utlendingsmyndighetene og politiet, og vil kunne medføre uheldige forsinkelser i de tilfeller der det er behov for opplysninger raskt.

Det er for grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll etablert en elektronisk samhandlingsløsning (Grense- og territorialkontrollregisteret – GTK) som muliggjør innhenting av en rekke opplysninger i forbindelse med disse oppgavene, uten forutgående kontakt mellom politiet og UDI. I tillegg er det etablert en elektronisk samhandlingsløsning som understøtter Politiets utlendingsenhets oppgaver etter utlendingsloven (Politiets utlendingsregister – UTSYS). Også denne løsningen muliggjør innhenting av en del opplysninger fra UDB.

Det er ønskelig med en mest mulig hensiktsmessig og effektiv utlevering av opplysninger, innenfor de rammer lovforslaget oppstiller. De eksisterende samhandlingsløsningene må videreutvikles på sikt, eller nye tekniske løsninger må etableres, slik at muligheten for direkte søk kan benyttes i størst mulig grad. Utviklingen skal for politiets del begrenses til det helt nødvendige, for å begrense kostnadene. Dette skal beregnes nær-

mere. Utvikling på utlendingsmyndighetenes side vil grovt regnet koste om lag 350 000 kroner. I den grad de eksisterende systemene ikke kan benyttes til å utlevere opplysninger til politiet i en overgangsperiode, vil utleveringen måtte skje ved manuelle rutiner.

Etatene vil ha behov for noe tid til å innrette seg etter de nye bestemmelsene, herunder etablere rutiner for utlevering. Det tas derfor sikte på at endringene i utlendingsloven vil settes i kraft noe tid etter at de er vedtatt.

Det legges til grunn at merutgiftene når det gjelder teknologiske løsninger og tilpasning av rutiner som følge av forslagene, vil dekkes innenfor etatenes gjeldende budsjettammer.

Forslagene til endringer i passloven og ID-kortloven har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om obligatorisk fremleggelse av politiattest ved tilsetting av embets- og tjenestemenn ved påtalemyndighetens kontorer og ved oppnevning av medlemmer i og tilsetting ved Gjenopptakelseskommisjonen antas ikke å medføre nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser. Det samme gjelder adgangen til å innhente politiattester fra tjenesteytere. Eventuelle merkostnader dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjettammer.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

7.1 Til endringene i straffeprosessloven

Til § 55 a tredje ledd

I § 55 a tredje ledd *første punktum* fastslår departementet at vandelskontrollen ved tilsetninger også gjelder tjenestemenn uten påtalekompetanse, og at kravet om innhenting av uttømmende og utvidet politiattest for personer som skal tilsettes er obligatorisk. Endringene innebærer en harmonisering med tilsvarende bestemmelse i politiloven § 18.

I § 55 a tredje ledd *annet punktum* åpnes det for å kunne kreve fremleggelse av utvidet og uttømmende politiattest av tjenesteytere. Kravet er ikke obligatorisk, slik at det i det enkelte tilfelle må vurderes om innholdet i tjenesten er av en slik art at det tilsier vandelskontroll av vedkommende.

Til § 395 annet ledd

I § 395 annet ledd *fjerde punktum* fastslås at det *skal* innhentes uttømmende og utvidet politiattest for lederen, nestlederen, medlemmene og de ansatte i Gjenopptakelseskommisjonen. Videre fremgår det av *nytt femte punktum* at det kan kreves uttømmende og utvidet politiattest for andre som utfører arbeid eller tjeneste i saker for kommisjonen.

7.2 Til endringene i utlendingsloven

Til ny § 84 a

Første ledd gir en klar hjemmel for at utlendingsmyndighetene kan og skal utlevere opplysninger som er nødvendige for politiets oppgaver etter utlendingsloven, uten hinder av taushetsplikt. Utlendingsmyndighetene får dermed både en rett og en plikt til å utlevere opplysninger. Bestemmelsen omfatter alle politiets oppgaver etter loven, herunder grensekontroll, alminnelig utlendingskontroll, bruk av tvangsmidler og gjennomføring av tvangsreturer.

På samme måte som etter utlendingsloven § 83 a omfatter utlendingsmyndighetene alle som utfører oppgaver etter utlendingsloven. Opplysninger kan dermed også utleveres fra utlendingsforvaltningens førstelinje i politiet, herunder Politiets utlendingsenhet.

Etter bestemmelsen skal opplysninger utleveres dersom det er nødvendig for politiets oppgaver etter utlendingsloven. I det at utleveringen skal være nødvendig, ligger det et krav om en konkret vurdering før utlevering skjer. Det er politiet som skal foreta vurderingen av om opplysningene er nødvendige, slik at utlendingsmyndighetene ikke skal foreta en selvstendig vurdering av om opplysningene skal utleveres. Bestemmelsen legger ikke begrensninger på hvilke opplysninger som kan utleveres, så fremt det er nødvendig og forholdsmessig.

Annet ledd angir konkrete opplysningskategorier som kan utleveres til politimessige formål, slik disse er definert i politiregisterloven § 2 nr. 13, og til kvalitetskontroll av politiets registre.

Tredje ledd innebærer at det kan utleveres også andre opplysninger enn de som er nevnt i annet ledd, dersom det er nødvendig for forebygging og etterforskning av lovbrudd. For brudd på utlendingsloven stilles det ikke krav til lovbruddets strafferamme. For utlevering til forebygging og etterforskning av andre lovbrudd, må disse kunne medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Terskelen er den samme som etter passloven § 8 a første ledd bokstav c.

Fjerde ledd åpner for at utlevering til politiets oppgaver etter utlendingsloven, til politimessige formål og til kvalitetskontroll av politiets registre kan skje i form av direkte søk. Bestemmelsen gir ikke noe krav på direkte søketilgang, slik at det vil være opp til UDI som behandlingsansvarlig å bestemme om opplysningene skal utleveres på denne måten. Avgjørende i denne vurderingen vil være om UDIs plikter som behandlingsansvarlig vil kunne etterleves dersom opplysninger utleveres ved direkte søk.

Femte ledd gir hjemmel til å gi nærmere forskrifter om utlevering av opplysninger etter bestemmelsen.

Til § 100

Annet ledd første punktum oppheves som følge av at det ikke er nødvendig å angi hva som menes med en behandling. Dette vil uansett følge av det alminnelige personvernregelverket. Endringen i annet ledd nytt *første punktum* innebærer ikke realitetsendringer, men gjør det tydelig at politiets søk i registeret innebærer en utlevering av opplysninger.

Annet ledd nytt annet punktum åpner for at ansiktsfoto kan utleveres til politiet til flere formål enn i dag. Formålene tilsvarer i all hovedsak de formål som er nevnt i passloven § 8 a, med unntak av utlevering til etterforskning, som fremdeles vil reguleres av annet ledd nytt første punktum.

Etter nytt *tredje ledd* kan opplysningene utleveres i form av direkte søk. Det vil som etter § 84 a fjerde ledd være opp til UDI som behandlingsansvarlig å avgjøre om denne fremgangsmåten skal kunne benyttes. Det vises til de generelle merknadene i punkt 3.6.5.3.

7.3 Til endringene i ID-kortloven

Til § 1

Bestemmelsens *første ledd* angir at norske borgere etter søknad har rett til å få utstedt et nasjonalt ID-kort som angir norsk statsborgerskap, og dermed også kan brukes som reisedokument i stedet for pass i EØS-området. *Annet ledd* angir ordningens reelle hovedregel, nemlig at alle norske borgere som fyller grunnvilkårene i § 3 om søknaden og § 4 annet ledd om samtykke fra verge skal kunne få et nasjonalt ID-kort. Norske statsborgere som ikke kan få nasjonalt ID-kort med reiserett fordi det foreligger hindringer etter § 5 har rett til å få nasjonalt ID-kort uten reiserett. Ordlyden i annet ledd er endret for å klargjøre at også norske statsborgere som ikke *ønsker* reiserett kan få ID-kortet utstedt uten slik funksjonalitet. Det vil i praksis si at kortet utstedes uten angivelse av statsborgerskap. Endringen innebærer at både personer som av ulike grunner ikke kan få eller ønsker reiserett, eller som vet at de kan bli nektet reiserett hvis slik søknad fremmes, vil kunne søke direkte om ID-kort uten reiserett.

Til § 9

I *tredje ledd bokstav c* er «sperring» erstattet med «begrensning av behandling», i samsvar med begrepsbruken i personvernforordningen, jf. punkt 4.3.

Til § 10

Bestemmelsen fastslår at ID-kortmyndigheten, passmyndigheten, Politidirektoratet, Kripos og ansatte i norsk grensekontroll kan gis tilgang til opplysningene i nasjonalt ID-kortregister, eller opplysningene kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem, når det er tjenestemessig behov for opplysningene for utstedelse, forvaltning, innlevering eller beslag av pass og nasjonalt ID-kort eller for utførelse av grensekontroll.

Politidistriktene vil være både passmyndighet og ID-kortmyndighet, men tilføyselsen av «passmyndigheten» i opplistingen over hvem som kan gis tilgang gjør det klart at også utenriksstasjonene omfattes, jf. de generelle merknadene i punkt 4.1.3. Formålsangivelsen er endret slik at den fullt ut tilsvarer formålsangivelsen i passloven § 9 om tilgangen til passregisteret, og omfatter både pass og nasjonale ID-kort.

Endringene gjenspeiler forutsetningen om gjensidig kontroll i og mellom passregisteret og ID-kortregisteret i behandlingen av begge dokumenter. Selv om utenriksstasjonene inntil videre ikke vil utstede nasjonale ID-kort, har de på samme måte som politidistriktene tjenestemessig behov for tilgang til (kontroll mot) opplysningene i ID-kortregisteret ved utstedelsen av pass. Som ledd i forvaltningen av pass og nasjonale ID-kort, herunder av registrene, vil utenriksstasjoner som er en del av passmyndigheten kunne registrere både pass og ID-kort som tapes i utlandet i de respektive registrene. Utenriksstasjonene vil også kunne registrere samtykke til utstedelse av både pass og ID-kort til umyndige når den som avgir samtykke oppholder seg i utlandet.

7.4 Til endringene i lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven

Til passloven § 2

Paragrafen fastslår i *første ledd* at politiet er ansvarlig myndighet for utstedelse av pass (passmyndighet). Ordlyden tilsvarer ID-kortloven § 2, som fastslår at politiet er ansvarlig myndighet for utstedelse av nasjonalt ID-kort (ID-kortmyndighet).

I motsetning til nasjonale ID-kort kan pass også utstedes av norsk utenriksstasjon som har fått myndighet til det av Utenriksdepartementet. Endringen i *annet ledd første punktum* klargjør at utenriksstasjoner som er bemyndiget til å utstede pass også er å anses som «passmyndighet» og omfattes når dette begrepet brukes i regelverket.

Norske utenriksstasjoner med passmyndighet vil i likhet med politidistriktene være faglig underlagt Politidirektoratet når de utfører oppgaver etter passloven. Nærmere regler om utenriksstasjonenes søknadsbehandling gis i forskrift. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 4.1.3.

Til passloven § 8

I *fjerde ledd bokstav c* er «sperring» erstattet med «begrensning av behandling», i samsvar med begrepsbruken i personvernforordningen, jf. punkt 4.3.

Til passloven § 9

Paragrafen gir samme tilgang til passregisteret som ID-kortloven § 10 gir til ID-kortregisteret. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 4.1.3 og de spesielle merknadene til ID-kortloven § 10.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.)

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 55 a tredje ledd skal lyde:

Ved tilsetning av tjenestemenn i påtalemyndigheten, herunder tjenestemenn uten påtalekompetanse, skal det fremlegges uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41. Det kan kreves fremleggelse av uttømmende og utvidet politiattest jf. politiregisterloven § 41, av personer som skal utføre arbeid eller tjeneste for påtalemyndigheten eller for en tjenesteleverandør for påtalemyndigheten.

§ 395 annet ledd fjerde og nytt femte punktum skal lyde:

Det skal kreves fremleggelse av uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41, av personer som skal utnevnes til leder, nestleder, eller medlem av kommisjonen, eller som skal ansettes i kommisjonen. Det kan kreves fremleggelse av uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41, av andre som skal utføre arbeid eller tjeneste i saker for kommisjonen.

II

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

Ny § 84 a skal lyde:

§ 84 a *Utlevering av opplysninger til politiet*

Utlendingsmyndighetene skal uten hinder av taushetsplikt utlevere opplysninger til politiet når det er nødvendig for politiets oppgaver etter loven her.

Når det er nødvendig for politimessige formål som nevnt i politiregisterloven § 2 nr. 13 eller for kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt utlevere følgende personopplysninger til politiet:

a) *navn og eventuelle alias*

b) *kjønn*

c) *DUF-nummer, D-nummer og fødselsnummer*

d) *fødselsdato og fødested*

e) *familie- og personrelasjoner*

f) *statsborgerskap*

g) *bosted i Norge*

h) *bosted i tidligere oppholdsland*

i) *reise- og identitetsdokumenter*

j) *oppholdsstatus*

k) *kontaklinformasjon*

l) *språk*

m) *nummer og utløpsdato på kort utstedt av utlendingsmyndighetene*

Utlendingsmyndighetene kan uten hinder av taushetsplikt utlevere andre personopplysninger enn de som er nevnt i annet ledd til politiet når det er nødvendig til forebygging og etterforskning av brudd på utlendingsloven eller andre lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Utlevering av opplysninger etter første og annet ledd kan skje i form av direkte søk.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om utlevering av opplysninger etter denne bestemmelsen.

§ 100 annet og nytt tredje ledd skal lyde:

Opplysninger i registeret kan utleveres til politiet i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Ansiktsfoto kan i tillegg utleveres til politiet dersom det er nødvendig for

a) *politiets oppgaver etter loven her,*

b) *å finne en savnet person,*

c) *å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe,*

d) *å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest,*

e) *forebygging av brudd på utlendingsloven eller andre lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, eller*

f) *kvalitetskontroll av politiets registre.*

Utlevering kan skje i form av direkte søk.

Gjeldende tredje til femte ledd blir fjerde til sjettede ledd.

III

I lov 5. juni 2015 nr. 39 om nasjonalt ID-kort gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd skal lyde:

Norske statsborgere som ikke *ønsker eller ikke* kan få nasjonalt ID-kort med reiserett, men fyller lovens øvrige vilkår, har etter søknad rett til å få nasjonalt ID-kort uten reiserett.

§ 9 tredje ledd bokstav c skal lyde:

c) innsyn, *begrensning av behandling, retting og* sletting av opplysninger.

§ 10 skal lyde:

§ 10 *Tilgang (rett til søk)*

ID-kortmyndigheten, *passmyndigheten*, Politidirektoratet, Kripos og ansatte *i norsk* grensekontroll kan gis tilgang til *opplysningene* i nasjonalt ID-kortregister, eller opplysningene kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem, når det er tjenestemessig behov for opplysningene *for* utstedelse, *forvaltning, innlevering eller beslag av pass og* nasjonalt ID-kort eller *for* utførelse av grensekontroll.

IV

I lov 21. juni 2017 nr. 93 om endringer i passloven og ID-kortloven del I gjøres følgende endringer:

§ 2 annet ledd skal lyde:

Som passmyndighet anses også norsk utenriksstasjon som er bemyndiget til å utstede pass. Kon-

gen gir forskrift om behandling og avgjørelse av søknad om pass som fremmes ved norsk utenriksstasjon.

§ 8 fjerde ledd bokstav c skal lyde:

c) innsyn, *begrensning av behandling, retting og* sletting av opplysninger

§ 9 skal lyde:

§ 9 *Tilgang (rett til søk)*

Passmyndigheten, ID-kortmyndigheten, Kripos og ansatte i norsk grensekontroll kan gis tilgang til opplysningene i passregisteret, eller opplysningene kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem, når det er tjenestemessig behov for opplysningene for utstedelse, *forvaltning, innlevering eller beslag av pass og nasjonalt ID-kort*, eller for utførelse av grensekontroll.

V

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de ulike bestemmelsene skal tre i kraft til ulik tid.
