



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

22/83035 - 29

08.07.2022

Høring - endringer i grenseforskriften og politiregisterforskriften

Innledning

Politidirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 06.05.2022 om endringer i grenseforskriften og politiregisterforskriften. Høringsfristen er 05.07.2022. Vi viser til avtale om fristutsettelse.

Politidirektoratet har forelagt høringen for politidistriktene, Kripas, Politiets utlendingsenhet, Politihøgskolen, Politiets IKT-tjenester og ØKOKRIM. Vi har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt og Kripas. Mottatte innspill følger vedlagt dette høringssvaret.

Departementet foreslår et nytt kapittel i grenseforskriften om grense- og territorialkontrollregisteret (GTK), som innebærer at reguleringen av GTK flyttes fra politiregisterforskriften kapittel 55, som foreslås opphevet. I tillegg foreslås det å oppheve politiregisterforskriften kapittel 73 om tilgang til søk i VIS for rettshåndhevende myndigheter.

Generelle merknader

Politiets adgang til å behandle opplysninger som er nødvendig for gjennomføring av grensekontroll følger av grenseloven § 22. Denne bestemmelsen er også det rettslige grunnlaget for Sysselmasteren på Svalbards behandling av opplysninger i forbindelse med gjennomføring av personkontroll etter forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard av 29.04.2022, jf. forskriftens § 12. Politiets adgang til behandling av opplysninger i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll følger forutsetningsvis av utlendingsloven § 21. Etter grenseloven § 22 annet ledd kan politiets opplysninger om reisende behandles i et register for gjennomføring av inn- og utreisekontroll, og dette registeret kan videre kobles til andre registre med opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av inn- og utreisekontroll. Det er gitt hjemmel for å gi forskrifter om behandling av opplysninger i grenseloven § 25 nr. 10. Denne bestemmelsen gjelder også for Svalbard, jf. ovennevnte forskrift § 14.

Politidirektoratet mener at en bestemmelse om hjemmelsgrunnlag, jf. politiregisterforskriften § 55-2, med fordel kan videreføres, og ber departementet vurdere dette.

Politidirektoratet

Den foreslåtte reguleringen i grenseforskriften gjelder behandling av opplysninger i GTK og andre registre for grensekontroll, og ikke behandling av opplysninger i underliggende kilderegistre som tilgjengeliggjøres for sluttbruker via GTK-løsningen, herunder EES og ETIAS. Politidirektoratet er enig i departementets vurderinger om at hovedformålet med behandling av opplysninger i GTK er å ivareta politiets forvaltningsoppgaver knyttet til grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet og tiltrer forslaget om å flytte GTK fra politiregisterforskriften kapittel 55 til grenseforskriften kapittel 5. *Kripes* og *Oslo politidistrikt* uttaler seg i samme retning.

Når det gjelder Sysselmesteren på Svalbards behandling av opplysninger etter forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard, viser vil til våre merknader nedenfor til utkastets § 5-1 og § 5-2.

Endringsforslaget innebærer at behandling av personopplysninger i GTK faller inn under personvernforordningen (GDPR) i stedet for direktiv (EU) 2016/680 (LED), som er et sektordirektiv tilpasset kompetente myndigheters behandling av opplysninger for politimessige formål. Dette vil også sikre en bedre harmonisering med liknende systemer som Entry/Exit System¹ og grenseforordningen som er gjennomført i grenseloven, og hvor det legges til grunn at personvernforordningen kommer til anvendelse.

Oslo politidistrikt anbefaler at det vurderes om det er pedagogisk med en innledende bestemmelse i forskriften om forholdet til personvernforordningen og om det er særskilte behov for å gjøre unntak eller tilpasninger som ikke fanges opp av personopplysningsloven. Politidistriktet viser til at det i utkastets §§ 5-6, 5-7 og 5-8 ramses opp ulike bestemmelser i personvernforordningen som gjelder for behandlingen av opplysninger i GTK, og at det kan virke uklart hva som er konsekvensen av at noen bestemmelser ikke er nevnt. Dette kan ifølge distriktet virke mer forvirrende enn oppklarende.

Politidirektoratet er enig med *Oslo politidistrikt*. Den foreslåtte reguleringen synes her å bygge på systematikken i politiregisterforskriften del 11, hvor det vises til generelle bestemmelser i lov og forskrift som kommer til anvendelse for de ulike registrene. Dette gjelder i stor grad også for kapittel 55. Da behandling av personopplysninger i GTK vil omfattes av personopplysningsloven og personvernforordningen som sådan, kan det være mer hensiktsmessig å gi en egen bestemmelse om forholdet til personopplysningsloven, slik at det ikke oppstår misforståelser. En slik regulering finnes for eksempel i utlendingsloven § 80, som sier at personopplysningsloven gjelder med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov.

Høringsnotatet gir ikke en fullstendig gjennomgang av gjeldende behandlingsregler for GTK som følger av bestemmelser i politiregisterloven og politiregisterforskriften ut over forskriftsbestemmelsene i kapittel 55, men viser til at forslaget i stor grad viderefører gjeldende rett. Dette skaper utfordringer for høringsinstansene og fare for at behovet for videreføring av øvrige bestemmelser i politiregisterlov og -forskrift overses. Politidirektoratet vil nedenfor peke på enkelte bestemmelser i gjeldende rett som vi mener bør videreføres, samt foreslå enkelte nye bestemmelser.

Merknader til de enkelte forskriftsbestemmelsene

Til utkastets § 5-1 Formålet

¹ EU forordning 2017-2226

Utkastets § 5-1 om registerets formål viderefører gjeldende § 55-1 i politiregisterforskriften, tilpasset grenseloven § 1 etter endringslov 29. april 2022 nr. 26, dvs. at grenseloven også har som formål å bidra til å bekjempe trusler mot folkehelsen.

Det fremgår av høringsnotatet at reguleringen i grenseforskriften gjelder for behandling av opplysninger til det angitte formålet uavhengig av den tekniske løsningen, og også vil omfatte andre nasjonale registre for grensekontrollformål, eksempelvis SafeSeaNet (SSN). Politidirektoratet legger således til grunn at den foreslåtte reguleringen også vil omfatte systemet for forhåndskontroll av flypassasjerer (FKL), jf. grenseloven § 16.

Politidirektoratet mener at også behandling av opplysninger i forbindelse med personkontroll på Svalbard, jf. forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard, vil falle inn under formålet med grense- og territorialkontrollregisteret (grensekontroll). Dette er også lagt til grunn i forbindelse med utvikling av en applikasjon for personkontroll på Svalbard (jf. supplerende tildelingsbrev nr. 10 Kontroll med reisende til og fra Svalbard av 24.05.2022).

Forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard er gitt med hjemmel i grenseloven § 25 første ledd nr. 1, hvoretter Kongen kan gi forskrift om *"lovens anvendelse for Svalbard [...], blant annet om kontroll med reisende og andre særlige regler av hensyn til de stedlige forholdene"* og Svalbardloven § 4. Det er i forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard § 3 gitt bestemmelser om Sysselmesterens oppgaver og ansvar. Det fremgår av § 3 tredje ledd at: *"Med grenseovervåking og inn- og utreisekontroll i grenseloven og grenseforskriften menes utøvelsen av kontroll av reisende og overvåking etter forskriften her."* Formålet med inn- og utreisekontroll på Svalbard er å hindre grensekryssende kriminalitet og trusler mot folkehelsen og legge til rette for kontroll av reisende for å ivareta offentlig orden og andre nasjonale behov, samt å sikre håndheving av internasjonale forpliktelser. Dette er mye av de samme formålene som nevnt i utkastets § 5-1. Inn- og utreise til Svalbard innebærer også rent praktisk kryssing av grenser. Sysselmesteren har i denne kontrollen samme behov for å benytte registre og saksbehandlingsverktøy, og innhente biometrisk personinformasjon elektronisk, som politiet har i grensekontrollen på fastlandet, se PRE-2022-04-29-643 Fastsettelse av forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard Kongelig resolusjon. Statsråd Emilie Enger Mehl punkt 6.12.

Politidirektoratet foreslår at det det reguleres eksplisitt i utkastets § 5-1 at også kontroll av reisende og overvåking etter forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard omfattes av formålet med GTK. Vi ber departementet vurdere behovet for endringer i annet regelverk, herunder en henvisning til grenseforskriften kapittel 5 i forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard § 12, som følge av dette.

Politidirektoratet mener videre at begrepet *"alminnelig utlendingskontroll"* bør benyttes i utkastets § 5-1 istedenfor *"utlendingskontroll på territoriet"*, slik at det blir i samsvar med formuleringen i utlendingsloven § 21. Vi legger til grunn at det er samme type kontroll det her er snakk om.

Til utkastets § 5-2 Behandlingsansvar

Siden flyttingen av reguleringen av GTK fra politiregisterforskriften til grenseforskriften vil medføre at GTK blir omfattet av personopplysningsloven, er vi enig med departementet i at behandlingsansvaret bør legges til Politidirektoratet. Dette vil være i samsvar med definisjonen av behandlingsansvarlig i personvernforordningen (GDPR) artikkel 4 nr. 7, og i tråd med Politidirektoratets Etatsinstruks for personvern av 01.02.2021 punkt 6.2.

I forbindelse med utvikling av applikasjonen for kontroll av reisende på Svalbard er det også behov for å avklare hvem som skal være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger ved kontroller etter forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard.

Sysselmesteren på Svalbard er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, jf. Justis- og beredskapsdepartementets instruks for Sysselmannen på Svalbard av 09.04.2019 punkt 1.1. Departementet har både etatsstyringen av sysselmesteren og utarbeider tildelingsbrev for sysselmesterens virksomhet. Politidirektoratet har verken faglig instruksjonsmyndighet eller administrativ instruksjonsmyndighet for så vidt gjelder Sysselmesterens kontroll av reisende etter forskriften.

Også det nærmere innholdet i behandlingsansvaret gir relevant veiledning i spørsmålet om hvilken instans som er den rette til å ha ansvaret. Reell påvirkningsmulighet og bestemmelsesrett er sentralt for å kunne utøve behandlingsansvaret, idet den behandlingsansvarlige er det primære pliktsubjektet etter GDPR-forordningen, og er overordnet ansvarlig for å overholde personvernprinsippene og regelverket, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 2 om ansvarlighetsprinsippet. Den behandlingsansvarlige må blant annet ha rettslig grunnlag for behandlingen og sørge for å etablere nødvendige organisatoriske og tekniske tiltak for å sikre at regelverket etterleves til enhver tid, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1.

Politidirektoratet ville – ved å påta seg behandlingsansvaret for Sysselmesterens behandling av opplysninger knyttet til personkontroll – påta seg et ansvar direktoratet i realiteten ikke har noen mulighet til å sikre ivaretagelsen av. I tillegg kommer at Sysselmesteren på Svalbard er pålagt den aktuelle behandlingen ved forskrift, og dermed må sies å ha det rettslige grunnlaget for behandlingen.

Når direktoratet verken har kontroll over formål/oppgaver eller organisatoriske tiltak for så vidt gjelder Sysselmesterens personkontroll, og Sysselmesteren har det rettslige grunnlaget for behandlingen, mener vi at Sysselmesteren må anses som selvstendig behandlingsansvarlig for sin behandling av personopplysninger ved kontroll etter forskrift om kontroll av reisende til og fra Svalbard. Tilsvarende er lagt til grunn for så vidt gjelder Sysselmesteren behandling av personopplysninger i forbindelse med saksbehandling av visumsøknader, herunder bruk av visuminformasjonsystemet (VIS) og Schengen Informasjonssystem (SIS), noe Datatilsynet har gitt sin tilslutning til i foreløpig kontrollrapport av 22.06.2022. Sysselmesterens behandlingsansvar bør fremgå eksplisitt i utkastets § 5-2. Politidirektoratet har ikke vurdert hvorvidt de foreslåtte behandlingsreglene i grenseforskriften vil være dekkende for Sysselmesterens behandling, eller om det må gjøres tilpasninger, og anser at dette må være opp til Sysselmesteren å vurdere.

For øvrig viser vi til våre merknader til utkastet § 5-4.

Til utkastets § 5-3 Opplysninger som kan registreres

§ 5-3 første ledd

Hvilke opplysninger som skal kunne registreres i GTK videreføres i sin helhet. Listen i § 5-3 første ledd, nr. 1-13 er omfattende, men omfatter ikke biometriske data (med mindre dette følger av kopi av reisedokument). Opplysningene må innhentes i tråd med formålene i § 5-1. Forholdet mellom Entry Exit forordningen (EES) artikkel 40 og utkastets § 5-3 første ledd kan med fordel klargjøres av departementet.

Artikkel 40 i EES regulerer medlemslandenes rett til å ha et eget inn- og utreiseregister parallelt med EES. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er etter hva vi forstår at mange medlemsland allerede hadde et inn- og utreiseregister som de ønsket å beholde.

Av denne grunn bør det klargjøres hvorvidt registrering og lagring av opplysningene listet opp i § 5-3 første ledd nr. 1-13 anses å være "opplysninger fra det sentrale inn- og utreiseregisteret i EES", der de er sammenfallende med opplysninger som kan registreres etter EES-forordningen i forbindelse med inn- og utreise.

Dersom det legges til grunn at slike (parallele) opplysninger registrert med hjemmel i grenselov og -forskrift skal følge nasjonale regler hva gjelder registrering, lagring og utlevering, bør dette komme klart frem i forskriftsteksten. Departementets vurderinger knyttet til EES-forordningens regler for lagring og tilgangsstyring og nasjonale regler bør synliggjøres.

§ 5-3 annet ledd

I utkastets § 5-3 annet ledd åpnes det for å registrere opplysninger (herunder foto og fingeravtrykk) som er hentet fra det sentrale EES, jf. artiklene 26 og 27. Dette omfatter også biometriske opplysninger som andre medlemsland har lagt inn i EES.

Politidirektoratet stiller spørsmål ved om formuleringen i annet ledd også burde eksplisitt nevne artikkel 28. Lagring i nasjonale registre av opplysninger hentet etter artikkel 26 og 27, inkludert biometriske opplysninger, er konkret beskrevet i artikkel 28.

EES-forordningen artikkel 28 og 40 regulerer nasjonal lagring av opplysninger. Artikkel 28 omhandler nasjonal lagring av opplysninger, herunder biometriske data, som er hentet fra EES i henhold til forordningens kapittel III. Dette omfatter opplysninger innhentet i forbindelse med visumsaker (art. 24), verifisering og kontroll på territoriet, jf. art 26 og ved identifisering, jf. art. 27. Grensemyndighetenes tilgang til EES for verifisering er hjemlet i artikkel 23 (kapittel II), og for identifisering i artikkel 27 (kapittel III). Nasjonal lagring skal skje i tråd med gitte formål, i konkrete tilfeller, og kun så lenge dette er nødvendig i det konkrete tilfellet. Dette er tolket dithen at grensemyndighetene kan mellomlagre opplysninger fra EES når det er nødvendig for å avslutte en sak i grensekontrollen. Slik lagring vil være av kort varighet. Det er fra EUIS-programmets side ikke lagt opp til at opplysninger fra EES skal lagres i GTK utover tiden det tar å gjennomføre en kontroll, da det ikke skal foregå noen saksbehandling i dette systemet.

Forholdet mellom registrering av EES-opplysninger i GTK og regulering av nasjonal lagring i artikkel 28 og artikkel 40 syns noe uklar, kan med fordel utdypes av departementet.

Politidirektoratet slutter seg videre til *Kripas'* uttalelse til 5-3 annet ledd vedrørende tilgang til rettshåndhevende myndigheter:

"Det foreslås i utkastets § 5-3 annet ledd en presisering av anledningen til å registrere opplysninger fra EES i GTK. Dette vil etter vårt syn kunne utløse en konflikt med EES-forordningen kapittel IV som omhandler tilgang til opplysninger i EES for rettshåndhevende myndigheter. Etter kapittel IV i EES-forordningen skal opplysninger i EES bare tilgjengeliggjøres for myndigheter med ansvar for å forebygge, avsløre og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare forhold etter konkrete vilkår og en bestemt prosess. I henhold til disse kravene er det nå etablert et sentralt

aksesspunkt på Kripos som skal vurdere anmodninger om tilgang til opplysninger i EU's felles Schengensystemer².

Dersom opplysninger fra EES registreres i GTK, uten at det fremgår noe informasjon om begrensninger, kan dette medføre at vilkårene for tilgang til opplysninger fra EES for rettshåndhevelsesformål etter EES-forordningen kapittel IV omgås. Dette ble omtalt i høringsnotatet om gjennomføring av EES og ETIAS³, hvor departementet foreslo en merking av opplysninger fra EES for å sikre at opplysningene ikke blir brukt til andre saker enn den de ble innhentet for.

Det er vårt syn at dersom opplysninger fra EES skal lagres i GTK, er denne problemstillingen fremdeles aktuell, og den bør derfor adresseres i det videre forskriftsarbeidet.

Vi mener for øvrig at det i forskriftsteksten bør fremgå at EES er EUs Entry/Exit System."

Til utkastets § 5-4 Tilgang (adgang til direkte søk)

Forslag til ny grenseforskrift § 5-5 angir at tilgang til registeret kan gis ansatte med tjenestemessig behov, og i tråd med de formål som nevnt i § 5-1. Det følger til sammenligning av politiregisterforskriften § 8-1 at tilgang til opplysninger kan gis til *"ansatte i politi, påtalemyndigheten, Politidirektoratet, Justisdepartementet og personer som nevnt i § 1-3 nr. 1 og 2"* og til formål som nevnt i § 8-2. I § 8-2 nr. 3. nevnes *"å sikre at behandling av opplysninger skjer i samsvar med politiregisterlov og tilhørende forskrift, jf. også 2-2"*, og i nr. 4 nevnes *"drift og administrasjon av informasjonssystemet"*. Vi ber departementet vurdere behovet for å presisere at det kan gis tilgang også for disse formålene.

Etter Politidirektoratets vurdering etterlater formuleringen "ansatte" i utkastets § 5-4 noe uklarhet med hensyn til hvem som kan gis tilgang. Etter grenseloven § 4 er utgangspunktet at politiet har ansvaret for utførelsen av grenseovervåking og inn- og utreisekontroll (grensekontroll). Loven åpner imidlertid også for at andre kan utføre oppgaver knyttet til grensekontroll, jf. §§ 6, 7 og 8 annet ledd. Følgelig er det et spørsmål om forslaget til § 5-4 sikter til ansatte i politiet, eller om også ansatte i Tolletaten og Forsvaret er ment omfattet. Politidirektoratet bemerker at heller ikke deltakere i et europeisk grensekontrollteam vil kunne betegnes som ansatt i politiet. En mulig presisering vil kunne være å endre formuleringen til "ansatte i politiet", og at det i tillegg inntas i bestemmelsen *"at behandlingsansvarlig kan beslutte tilgang til aktører som bistår politiet i grensekontrollen"*. Sistnevnte vil åpne for at Politidirektoratet på et senere tidspunkt, og etter en nærmere vurdering av behovet, kan beslutte direkte tilgang til GTK ved bistand til politiets grensekontroll. Politidirektoratet viser her også til tilsvarende regulering av tilgang til SIS for Kystverket og Tolletaten i SIS-loven § 12.

Gitt at ansatte utenfor politiet gis skrivetilgang til registeret for gjennomføring av bistandsoppgaver, vil det også oppstå spørsmål om hvem som er behandlingsansvarlig for den behandlingen av personopplysninger som gjøres av andre aktører.

² Entry/Exit System, ETIAS, VIS og EURODAC

³ Høringsnotat om gjennomføring av EUs inn- og utreisesystem (Entry/Exit System) og fremreisesystem (European Travel Information and Authorization System – ETIAS) datert 30. juni 2020

Det fremgår av politiregisterforskriften § 9-5 at utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål etter politiregisterloven § 29 kan finne sted i form av direkte tilgang. I tillegg følger det av § 55-5 at det kan gis tilgang til GTK i den utstrekning det er nødvendig for utøvelsen av politiets oppgaver etter utlendingsloven, jf. politiregisterloven § 29, jf. forskriftens § 9-5. Politidirektoratet mener at disse bestemmelsene bør videreføres i grenseforskriften. Vi viser her også til at det av Kripos' instruks for GTK punkt 3.1 fremgår at det kan gis tilgang til GTK for forvaltningsmessige formål.

For øvrig når det gjelder tilgang, viser vi til vårt forslag ovenfor om å presisere i § 5-1 at formålet også omfatter Sysselimesterens på Svalbards behandling i forbindelse med personkontroll.

Når det gjelder regulering av tilgang til GTK for politimessige formål åpner utkastets § 5-5 første ledd for at opplysninger kan utleveres etter politiloven § 24 fjerde ledd ved direkte søk etter beslutning fra behandlingsansvarlig. *Kripos* uttaler i denne sammenheng at selv om hovedformålet med GTK er å ivareta politiets forvaltningsoppgaver knyttet til grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet, har opplysningen i GTK erfaringsmessig stor verdi for andre politimessige oppgaver. Særorganet viser til at opplysninger fra GTK blant annet har relevans i saker om organisert kriminalitet, omsorgsunndragelse og savnede og etterlyste personer og at tidsaspektet ofte er avgjørende i disse sakene. Også *Oslo politidistrikt* påpeker at det er sentralt for politiet at tilgang til GTK for politimessige formål kan skje i form av direkte søk i registeret, idet GTK har stor verdi for politimessige formål hvor tidsaspektet er avgjørende.

Politidirektoratet slutter seg til uttalelsene fra *Kripos* og *Oslo politidistrikt*. Vi mener at det er viktig at prinsippet om "fri flyt av opplysninger" mellom politiets forvaltningsoppgaver og politimessige oppgaver som nedfelt i politiloven og politiregisterloven videreføres i ny grenseforskrift.

Til utkastets § 5-5 Utlevering

Flyttingen fra politiregisterforskriften til grenseforskriften innebærer at adgangen til utlevering av opplysninger fra GTK vil følge av politiloven § 24, jf. forvaltningsloven §§ 13 til 13 g, jf. utkastets § 5-5, og ikke av politiregisterlovens bestemmelser. Forvaltningsloven åpner etter gjeldende rett, i motsetning til politiregisterloven, jf. politiregisterloven § 30, ikke for utlevering i mottagerorganets interesse.

Oslo politidistrikt uttaler at slik de leser forslaget, er det ikke ment å begrense eller endre adgangen til utlevering av opplysninger eller hvilke opplysninger som kan registreres. Politidistriktet bemerker samtidig at bestemmelsen i politiregisterloven § 55-6 tredje ledd om at "*Når politiet i egenskap av utlendingsmyndighet formidler opplysninger til utlendingsmyndighetene er dette ikke å anse som utlevering som nevnt i politiregisterloven § 30. Slik formidling kan skje ved elektronisk overføring*", ikke er foreslått videreført i grenseforskriften. Politidistriktet uttaler at dersom dette kan medføre begrensninger i den praktiske utleveringen mellom politiet i egenskap av utlendingsmyndighet og til de øvrige utlendingsmyndighetene, vil det være en uheldig konsekvens.

Politidirektoratet er enig i at det er behov for å videreføre denne ordningen og ber departementet vurdere om dette bør presiseres i utkastets § 5-5.

Politidirektoratet foreslår at det i utkastets § 5-5 gis bestemmelser om at opplysninger kan utleveres til andre aktører som bistår politiet i grensekontrollen, jf. §§ 6, 7 og 8 annet ledd. Vi

viser til at de aktørene som etter vårt forslag til § 5-4 kan få tilgang til GTK, også må kunne få utlevert de angjeldende opplysningene, slik at endringene i utkastets § 5-4 gjenspeiler seg i utkastets § 5-5. Vi viser her også til reguleringen av utlevering av opplysninger fra SIS i SIS-loven § 13.

Politiregisterloven § 22, jf. § 26 hjemler utlevering av opplysninger til utenlandske myndigheter til bruk i den enkelte straffesak, herunder etterforskning, saksforberedelse avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. Det er videre gitt bestemmelser om utlevering av opplysninger til tredjeland eller internasjonale organisasjoner i politiregisterforskriften del 12. Politidirektoratet mener at også disse bestemmelsene bør videreføres i grenseforskriften.

Til utkastets § 5-6 Innsyn, retting, sletting og begrensning av behandling

Det fremgår at høringsnotatet at § 5-6 viderefører gjeldende §§ 55-7 til 55-11 i politiregisterforskriften, men slik at det nå vises til de aktuelle artiklene i personvernforordningen. Konsekvensene av endringsforslaget er ikke nærmere drøftet i høringsnotatet.

Innsyn

Det følger av politiregisterloven § 49 fjerde ledd at innsyn kan nektes dersom det er nødvendig av hensyn til blant annet kriminalitetsbekjempelse og nasjonal og offentlig sikkerhet. Når GTK tas ut av politiregisterforskriften vil ikke denne hjemmelen lenger være gjeldende for opplysninger registrert i GTK. *Oslo politidistrikt* uttaler at det er sentralt at det tydelig fremkommer at disse unntakene fortsatt er gjeldende. Distriktet påpeker at dette er et unntak som følger av personvernforordningen artikkel 23, og forslår en henvisning også til denne bestemmelsen i utkastets § 5-6.

Politidirektoratet er enig med Oslo politidistrikt og ber departementet om å innta en bestemmelse om dette i utkastets § 5-6. Det følger av personvernforordningen artikkel 23 at det er adgang til å begrense de registrertes rettigheter i nasjonal rett. I forordningens artikkel 23 første ledd bokstav a, c og d er det nevnt at de registrertes rettigheter kan begrenses av hensyn til nasjonal sikkerhet, offentlig sikkerhet og kriminalitetsbekjempelse. Det er videre gitt bestemmelser i personopplysningsloven § 16 bokstav b) om at retten til informasjon og innsyn og plikten til underretning om brudd på personopplysningssikkerheten ikke omfatter opplysninger som det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølging av straffbare handlinger, og i personopplysningsloven § 16 bokstav a) for opplysninger som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når den behandlingsansvarlige kan unnta opplysningene etter offentleglova §§ 20 (unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser) eller 21 (unntak av hensyn til forsvars- og tryggingsinteresser).

Sletting

Utkastets § 5-6 sier at personvernforordningen artikkel 17 om sletting av opplysninger "*gjelder for behandlingen av opplysninger i registeret*". Det følger tilsvarende av politiregisterforskriften § 55-11 at opplysninger skal "*slettes i henhold til politiregisterloven § 50 og § 51 samt forskriften kapittel 16*", uten at det gis noen bestemt slettefrist. Når det gjelder på hvilken måte sletting skal skje, følger det av politiregisterforskriften § 55-11 at sletting av opplysninger følger reglene i § 16-2 annet ledd nr. 1 – som bestemmer at opplysningene etter at de er fjernet fra registrene skal behandles i samsvar med arkivlovgivningen eller tilintetgjøres.

Oslo politidistrikt anbefaler at departementet tar konkret stilling til når opplysninger skal slettes mv. i utkastet til kapittel 5, og om de skal arkiveres for arkivformål, og viser til at det gir lite forutsigbarhet å kun vise til forordningens bestemmelse som gjelder generelt.

Politidirektoratet ber departementet vurdere hvorvidt det bør gis nærmere bestemmelser om sletting og arkivering i utkastets § 5-6.

Opphevelse av politiregisterforskriften kapittel 73

Departementet foreslår å oppheve politiregisterforskriften kapittel 73 om Den europeiske unions råds rammebeslutning av 23. juni 2008 (beslutning 2008/633/JIS) om tilgang til søk i VIS for rettshåndhevende myndigheter for å forebygge, avdekke og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger. Begrunnelsen for dette er at rammebeslutningen vil oppheves ved endringsforordning (EU 2021/1134). Politidirektoratet mener at man heller burde regulere tilgang til søk for rettshåndhevende myndigheter i grenseloven (for EES) og i utlendingsloven (for VIS, ETIAS og EURODAC) med en tydelig beskrivelse av kriterier for søk, hvordan dette skal skje og at den videre behandlingen følger bestemmelsene i politiregisterloven. Det vises til at det også i annen lovgivning er vanlig å regulere tilgang til bruk for sekundærformål i selve hjemmelsloven, jf. for eksempel passloven § 11 om tilgang til passregisteret for politimessige formål og utlendingsloven § 84 a om politiets tilgang til opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre for politimessige formål.

Med hilsen

Olav Kjetil Moe
Fung. seksjonssjef

Gunnvor Hovde
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - endringer i grenseforskriften og politiregisterforskriften - grense- og territorialkontrollregisteret - Oslo politidistrikt

Høring - endringer i grenseforskriften og politiregisterforskriften - grense- og territorialkontrollregisteret



Deres referanse:
22/83035 - 3

Vår referanse:

Sted, Dato
Oslo, 20.06.2022

HØRINGSVAR FRA OSLO POLITIDISTRIKT – ENDRINGER I GRENSEFORSKRIFTEN OG POLITIREGISTERFORSKRIFTEN – GRENSE- OG TERRITORIALKONTROLLEGISTERET

Det vises til Politidirektoratets brev av 24.05.2022 hvor det bes om innspill til Justis- og beredskapsdepartementets forslag om et nytt kapittel i grenseforskriften om grense- og territorialregisteret (GTK), som innebærer at reguleringen av GTK flyttes fra politiregisterloven kapittel 55, som foreslås opphevet. Frist for innspill er innen utløpet av mandag 20.06.22.

Innspillet er besvart av Felles enhet for utlending og forvaltning/ FUF ved Oslo politidistrikt (OPD). Høringen er videre forelagt personvernrådgiverne i distriktet, som har inngitt innspill til besvarelsen.

Ettersom grense- og territorialkontrollregisteret (GTK) i all hovedsak brukes til å ivareta politiets forvaltningsoppgaver knyttet til grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet er OPD enig i departementets vurdering om å flytte GTK fra politiregisterforskriften kap. 55 til grenseforskriften kap. 5. Dette medfører at behandling av personopplysninger i forbindelse med GTK faller inn under personvernforordningen (GDPR) i stedet for direktiv (EU) 2016/680 (LED) som er et sektordirektiv tilpasset kompetente myndigheters behandling av opplysninger for politimessige formål.

OPD er enig i at behandlingsansvaret for GTK flyttes fra Kripos til Politidirektoratet når det primært brukes til forvaltningsoppgaver og vil falle inn under personvernforordningens virkeområde. Dette er i samsvar med de føringer og prinsipper for plassering av behandlingsansvar som er lagt til grunn i EU-retten og fulgt opp i GDPR-prosjektet i politiet og etatsinstruks for personvern i politiet.

Det er sentralt for politiet at tilgang til GTK for politimessige formål kan skje i form av direkte søk i registeret. Dette ivaretas i utkastet til grenseforskriften § 5-5 og det er viktig at dette følges opp og tilrettelegges for av Politidirektoratet. GTK endres fra å reguleres som et sentralt politiregister for politimessige formål til et forvaltningsregister og tilgangsstyringen og tilgangskontrollen må tilpasses dette, men samtidig ivareta at GTK har stor verdi for politimessige formål hvor tidsaspektet er avgjørende.

Slik OPD leser forslaget, er det ikke ment å begrense eller endre adgang til utlevering av opplysninger eller hvilke opplysninger som skal kunne registreres. Det påpekes imidlertid at presiseringen fra politiregisterloven § 55-6 tredje ledd om at "Når politiet i egenskap av utlendingsmyndighet formidler opplysninger til utlendingsmyndighetene er dette ikke å anse som utlevering som nevnt i politiregisterloven § 30. Slik formidling kan skje ved elektronisk overføring", ikke er videreført til grenseforskriften. Dersom dette kan medføre begrensninger i den praktiske utleveringen mellom politiet, i egenskap av utlendingsmyndighet, og til den øvrige utlendingsmyndighet, vil det være en uheldig konsekvens.

Forholdet til GDPR

OPD anbefaler at det vurderes om det er pedagogisk med en innledende bestemmelse om forholdet til personvernforordningen og om det er særskilte behov for å gjøre unntak eller tilpasninger som ikke fanges opp av personopplysningsloven.

I utkastet §§ 5-6, 5-7 og 5-8 ramses det opp ulike bestemmelser i personvernforordningen som gjelder for behandlingen av opplysninger i registeret. Det kan virke uklart hva som er konsekvensen av at noen bestemmelser ikke er nevnt og om dette blir mer forvirrende enn oppklarende.

Når det eksempelvis gjelder den registrertes rett til innsyn og unntaket i politiregisterloven § 49 om at innsyn kan nektes blant annet av hensyn til kriminalitetsbekjempelse eller nasjonal eller offentlig sikkerhet, mener OPD det er sentralt at det tydelig fremkommer at dette fortsatt er gjeldende. Dette er et unntak som følger av personvernforordningen artikkel 23 slik at det foreslås en henvisning til også denne bestemmelsen i grenseforskriften § 5-6.

Det anbefales videre at Justis- og beredskapsdepartementet tar konkret stilling til når opplysninger skal slettes mv. i utkastet til kap. 5 for opplysninger i GTK og om de skal arkiveres videre for arkivformål. Det gir lite forutsigbarhet å kun vise til forordningens bestemmelse som gjelder generelt.

Oslo politidistrikt

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen

Enhetsleder/ politiinspektør

*Saksbehandlere
Caroline Gunvaldsen Lieungh
Henrikke E. Vestgren
Påtaleseksjonen 284*

*Monica Fornes
Personvernrådgiver*

Dokumentet er godkjent med elektronisk signatur.
Du kan på forespørsel få en underskrevet versjon av dette dokumentet.



Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:
22/83035

Vår referanse:
22/83035

Dato:
10.06.2022

Høring - endringer i grenseforskriften og politiregisterforskriften - grense- og territorialkontrollregisteret

Innledning

Kripos viser til brev fra Politidirektoratet datert 24. mai 2022 med tilhørende høringsbrev og høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 6. mai 2022.

Høringen gjelder forslag til endringer i grenseforskriften og politiregisterforskriften. I høringsnotatet foreslås det et nytt kapittel i grenseforskriften om grense- og territorialkontrollregisteret (GTK), som innebærer at reguleringen av registeret flyttes fra politiregisterforskriften kapittel 55. I tillegg foreslås det å oppheve politiregisterforskriften kapittel 73 om tilgang til søk i visuminformasjonsystemet (VIS) for rettshåndhevende myndigheter.

Innspill til ny regulering av grense- og territorialkontrollregisteret

Kripos er enig i departementets vurderinger om at GTK primært har som hovedformål å ivareta politiets forvaltningsoppgaver knyttet til grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet. Ved å regulere behandlingen av opplysninger i GTK i grenseforskriften sikres en bedre harmonisering med liknende systemer som Entry/Exit System¹ og Schengen Borders Code² som reguleres i grenseloven.

Når det gjelder forslag til regulering av tilgang til GTK for politimessige formål åpner utkastets § 5-5 for at opplysninger kan utleveres etter politiloven § 24 fjerde ledd ved direkte søk etter beslutning fra behandlingsansvarlig. Kripos vil i denne sammenheng bemerke at selv om hovedformålet med GTK er å ivareta politiets forvaltningsoppgaver knyttet til grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet, har opplysningen i GTK erfaringsmessig stor verdi for andre politimessige oppgaver. Opplysninger fra GTK har blant annet relevans i saker om organisert kriminalitet, omsorgsunndragelse og savnede og etterlyste personer. Ofte er tidsaspektet avgjørende, og det er derfor viktig at Politidirektoratet beslutter og tilrettelegger for direkte søk for politimessige formål.

¹ EU forordning 2017-2226

² EU forordning 2016/399

Kripos

I høringsnotatet skriver departementet at reguleringen i grenseforskriften også vil omfatte eventuelle andre nasjonale systemer for grensekontroll, eksempelvis SafeSeaNet (SSN). Kripos legger til grunn at også systemet for forhåndskontroll av flypassasjerer (FKL) også da omfattes av den foreslåtte reguleringen i grenseforskriften. Det vises i denne sammenhengen til brev datert 29. juni 2016 fra Politidirektoratet som slår fast at behandling av opplysninger i SSN og opplysninger som behandles etter API-direktivet skal følge reglene i politiregisterforskriften kapittel 55.

Det foreslås i utkastets § 5-3 annet ledd en presisering av anledningen til å registrere opplysninger fra EES i GTK. Dette kan etter vårt syn kunne utløse en konflikt med EES-forordningen kapittel IV som omhandler tilgang til opplysninger i EES for rettshåndhevende myndigheter. Etter kapittel IV i EES-forordningen skal opplysninger i EES bare tilgjengeliggjøres for myndigheter med ansvar for å forebygge, avsløre og etterforske terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare forhold etter konkrete vilkår og en bestemt prosess. I henhold til disse kravene er det nå etablert et sentralt aksesspunkt på Kripos som skal vurdere anmodninger om tilgang til opplysninger i EU's felles Schengensystemer³.

Dersom opplysninger fra EES registreres i GTK, uten at det fremgår noe informasjon om begrensninger, kan dette medføre at vilkårene for tilgang til opplysninger fra EES for rettshåndhevelsesformål etter EES-forordningen kapittel IV omgås. Dette ble omtalt i høringsnotatet om gjennomføring av EES og ETIAS⁴, hvor departementet foreslo en merking av opplysninger fra EES for å sikre at opplysningene ikke blir brukt til andre saker enn den de ble innhentet for.

Det er vårt syn at dersom opplysninger fra EES skal lagres i GTK, er denne problemstillingen fremdeles aktuell, og den bør derfor adresseres i det videre forskriftsarbeidet.

Vi mener for øvrig at det i forskriftsteksten bør fremgå at EES er EUs Entry/Exit System.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Eyvind Aavatsmark Berg
seniorrådgiver

³ Entry/Exit System, ETIAS, VIS og EURODAC

⁴ Høringsnotat om gjennomføring av EUs inn- og utreiseforskrift (Entry/Exit System) og fremreiseforskrift (European Travel Information and Authorization System – ETIAS) datert 30. juni 2020