

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref: 16/5358

Vår ref: 15/05225-8

Dato: 30.11.2016

Høringsvar fra Utlendingsdirektoratet – politiets tilgang til utlendingsmyndighetenes registre

Vi viser til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet med forslag til endringer i utlendingsloven som vil gi politiet utvidet tilgang til opplysninger i utlendingsmyndighetenes registre.

Departementet foreslår en ny bestemmelse om at opplysninger fra utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt kan utleveres til politiet. Bestemmelsen åpner for at politiet

- etter anmodning kan få utlevert opplysninger som er nødvendige for å forebygge og etterforske lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder
- kan foreta direktesøk i utlendingsmyndighetenes registre dersom det er nødvendig for gjennomføring av grense- og utlendingskontroll, politimessige formål og til kvalitetskontroll av politiets registre

Utlendingsdirektoratet (UDI) er positiv til at politiets adgang til å innhente opplysninger fra utlendingsmyndighetene blir tydeliggjort og regulert i lov. Vi mener videre det er hensiktsmessig at politiet etter anmodning kan få utlevert opplysninger som er nødvendige for å forebygge og etterforske lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. UDI støtter også forslaget om at politiet skal kunne innhente nødvendige opplysninger for å gjennomføre grense- og utlendingskontroll, politimessige formål og kvalitetskontroll av politiets registre.

Vi er imidlertid uenig i at politiet skal gis adgang til å foreta direktesøk, da dette vil svekke både personvernet til de registrerte og Utlendingsdirektoratets muligheter til å ivareta tilfredsstillende informasjonssikkerhet i registrene. Vi mener utlevering til politimessige formål i stedet bør skje gjennom økt bruk av eksisterende elektroniske samhandlingsløsninger.

Tilgang til direktesøk i utlendingsmyndighetenes saksbehandlingssystem

Utlendingsdatabasen (UDB) er det sentrale registeret i utlendings-

forvaltningen hvor alle opplysninger i utlendings- og statsborgersakene blir registrert og lagret. Saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen er fullelektronisk og foregår hovedsakelig i Datasystem for utlendings- og flyktningesaker (DUF). Ansatte ved politidistriktene utlendingsseksjoner har tilgang til DUF for å kunne utføre oppgaver på vegne av utlendingsmyndighetene, for eksempel når de mottar søknader og forbereder utlendings- og statsborgersaker.

Departementets forslag innebærer at også polititjenestemenn som ikke utfører oppgaver på utlendingsfeltet skal få tilgang til DUF, slik at de kan foreta direktesøk i Utlendingsdatabasen (UDB).

UDI mener det er viktig å skille mellom utlendingsmyndighetenes register (UDB) og tilhørende saksbehandlingssystemer (herunder DUF). DUF er et saksbehandlingssystem som er utviklet for at utlendingsmyndighetene skal kunne behandle utlendings- og statsborgersaker. DUF har ikke som formål å gi eksterne aktører tilgang til opplysninger i UDB (oppslagsportal), og slik bruk faller også utenfor gjeldende konsesjon fra Datatilsynet.

DUF har heller ikke god nok funksjonalitet til at politiet kan benytte systemet som en oppslagsportal for å få tilgang til opplysninger i UDB. Det er for eksempel 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. Forslaget om å gi politiet adgang til direktesøk i DUF innebærer derfor at politiet også får 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).

Vi gjør videre oppmerksom på at UDI er i gang med å modernisere sine saksbehandlingssystem og at DUF skal fases ut i løpet av noen år.

Det fremgår ikke av høringsnotatet om den foreslåtte ordningen – som vil gi politiet tilgang til flere opplysninger enn nødvendig og flere enn lovbestemmelsen gir dem adgang til å innhente – oppfyller grunnkravene til behandling av personopplysninger i personopplysningsloven § 11. Det følger av § 11 første ledd bokstav d at personopplysningene som behandles skal være tilstrekkelige og *relevante* for formålet med behandlingen. Ifølge forarbeidene til personopplysningsloven (Ot.prp. nr. 92 (1998-99) s. 114) markerer uttrykket «*relevante*» en ytre grense for hvilke personopplysninger som kan trekkes inn i behandlingen; behandlingen må ikke omfatte unødvendige personopplysninger. UDI mener derfor at det kan stilles spørsmål ved om det er adgang til å gi politiet direkte tilgang til DUF når de gjennom dette i praksis også får tilgang til mange flere opplysninger enn det er tjenstlig behov for og som lovbestemmelsen gir dem adgang til å innhente.

UDI vil også ha begrensede muligheter til å oppfylle sin plikt som behandlingsansvarlig med å sikre informasjonssikkerheten i registrene, herunder føre kontroll med politiets bruk av DUF.

Det kan videre stilles spørsmål ved om direktesøk i DUF for politiet til politimessige formål i seg selv vil kunne innebære et uforholdsmessig inngrep overfor utlendingen etter EMK artikkel 8. Vi viser i den forbindelse proporsjonalitetsprinsippet og prinsippet om minimalitet. Prinsippet om minimalitet tilsier at det ikke skal samles inn flere personopplysninger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet som er angitt for behandlingen. Prinsippet om minimalitet henger nøye sammen med proporsjonalitetsprinsippet som inneholder tre elementer. For det første må behandlingen være relevant for det formålet en vil oppnå. Behandlingen må også være nødvendig for å oppnå formålet. Endelig må behandlingen av personopplysninger være forholdsmessig til det formålet som skal oppnås.

Departementet viser i høringsnotatet til at EMD i enkelte avgjørelser har kommet til at artikkel 8 om retten til privatliv ikke er til hinder for at opplysninger kan utleveres og benyttes til andre formål enn de ble innhentet for. Det vises særlig til H og J mot Nederland (saksnummer 978/09 og 992/09) hvor EMD kom til at utlevering av opplysninger avgitt i asylintervju til påtalemyndighetene ikke var et uforholdsmessig inngrep og ikke krenket artikkel 8. Det fremgår imidlertid av høringsnotatet at opplysningene ble utlevert på eget initiativ fra utlendingsmyndighetene til påtalemyndighetene (ikke innhentet gjennom direktesøk) for at påtalemyndighetene skulle kunne vurdere om søkerne skulle tiltales for alvorlige lovbrudd (krigsforbrytelser). UDI mener derfor at avgjørelsen ikke direkte kan tas til inntekt for at politiet kan gis adgang til direktesøk i DUF for å kunne gjennomføre kvalitetskontroll av politiets registre eller ordinære politioppgaver (ordenstjeneste, identitetskontroll, forebygging og kriminalitetsbekjempelse).

Konsekvensene av å gi politiet direkteadgang til DUF for kvalitetskontroll og politimessige formål

UDI mener at departementets forslag om å gi politiet adgang til å foreta direktesøk i DUF for kvalitetskontroll og politimessige formål vil svekke personvernet til de registrerte i UDB, og vil gjøre det vanskelig for UDI å ivareta sitt ansvar som behandlingsansvarlig og systemeier for å sikre tilstrekkelig informasjonssikkerhet.

Adgang til direktesøk vil gi polititjenestemenn tilgang til mange flere personopplysninger enn de har tjenstlig behov for og som lovbestemmelsen gir dem hjemmel til å innhente. Forslaget innebærer også at mange flere personer enn i dag får tilgang til DUF, noe som vil øke faren for informasjonssikkerhetsbrudd (dvs. utilsiktet eller ulovlig bruk, endring, sletting eller deling, uautorisert tilgang mv.). I tillegg vil UDI ha begrensede muligheter til å kontrollere politiets bruk av DUF. Den manglende kontrollen vil igjen 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. Vi er også usikre på hvilken effekt en stor andel nye brukere vil ha på ytelsen i DUF, og det er en viss risiko for at systemet kan bli tregere og være mindre tilgjengelig for saksbehandlerne.

Når politiet i dag benytter DUF til å utføre oppgaver i utlendings- og statsborgersaker er de databehandlere for UDI. Som systemeier og behandlingsansvarlig kan UDI instruere politiet (som databehandler) i

hvordan de skal bruke DUF og hvilke kontroll- og sikringsmekanisme de skal iverksette. UDI kan også selv foreta kontrolltiltak overfor databehandleren for å forebygge og avdekke informasjons-sikkerhetsbrudd.

Risikoen for informasjonssikkerhetsbrudd, hvor personer uten tjenstlig behov tilegner seg personopplysninger fra DUF, er høy allerede i dag. UDI gjennomfører derfor systematiske kontrolltiltak for å forebygge og avdekke slike sikkerhetsbrudd, for eksempel gjennom logging. UDI mener at departementets forslag om å gi politiet direkte tilgang til DUF vil øke risikoen for informasjonssikkerhetsbrudd betydelig, og vil samtidig svekke UDIs muligheter til å gjennomføre systematiske kontrolltiltak. Dersom politiet gis tilgang til DUF for å utføre politimessige oppgaver vil de ha et selvstendig behandlingsansvar for bruken av DUF. Det vil da være vanskelig for UDI å stille krav til hvordan politiet skal bruke og sikre DUF, samt å foreta egne kontrolltiltak overfor polititjenestemennene for å forebygge og avdekke informasjonssikkerhetsbrudd. Vi er også usikre på om det vil være teknisk mulig å skille mellom bruken av DUF der politiet er databehandler for UDI og der de er selvstendig behandlingsansvarlig. En slik sammenblanding av politiets roller i DUF kan føre til uklare ansvarsforhold mellom UDI og politiet. For eksempel kan det oppstå spørsmål om det er UDI eller politiet som har ansvar for logging av søk i registre og kontroll med hvem som har tilgang til systemene.

Hvordan bør utleveringen av opplysninger til politiet skje?

UDI har utviklet elektroniske samhandlingstjenester mot andre offentlige etater (NAV, ligningsmyndighetene, Lånekassen, Arbeidstilsynet mv.) som har behov for å innhente opplysninger fra UDB for sin oppgaveløsning. På denne måten begrenses tilgangen til opplysningene fra UDB til opplysninger som er nødvendige ut fra tjenstlig behov og som mottakeren har hjemmel til å innhente. En slik utlevering tilfredsstiller også kravene til kontroll og informasjonssikkerhet som stilles til den behandlingsansvarlige i personopplysningsloven og tilhørende forskrift.

Vi gjør oppmerksom på at det også er etablert en elektronisk samhandlingstjeneste mellom UDB og politiets grense- og territorialkontrollregister. Tjenesten kalles Gekko og gir politiet adgang til å innhente nødvendige opplysninger fra UDB i forbindelse med gjennomføringen av grense- og utlendingskontroll. Løsningen er ferdig utviklet og ble tatt i bruk i oktober 2016. Politiet har i tillegg fått tilført øremerkede midler for anskaffelse av mobile håndholdte enheter som skal brukes til identitetskontroll, hvor det blant annet skal innhente opplysninger om identitet og oppholdsstatus fra UDB gjennom bruk av Gekko. Det jobbes for øvrig også med å bedre den elektroniske samhandlingen mellom UDB og UTSYS (registre til Politiets utlendingsenhet).

Etter vår vurdering vil politiet kunne benytte de samme elektroniske samhandlingsløsningene til å innhente nødvendige opplysninger fra UDB for å kvalitetssikre politiets registre og for å avklare en utlendings identitet og oppholdsstatus ved utførelsen av politimessige oppgaver (ordenstjeneste, kriminalitetsbekjempelse mv.). Sett hen til at DUF skal fases ut på noe sikt, bør det heller etableres elektroniske samhandlingstjenester mellom UDB og politiets registre.

UDI mener derfor at polititjenestemenn ikke bør gis direkte tilgang til DUF med mindre de skal utføre oppgaver i utlendings- og statsborgersaker. Vi ber derfor om at tredje ledd fjernes fra utkastet til ny § 84c.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
fung. seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.