

Høringsnotat – politiets tilgang til opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre

1. Innledning

I dette høringsnotatet foreslås det endringer i utlendingsloven slik at det kan utleveres opplysninger fra utlendingsmyndighetenes datasystemer til politiet til andre formål enn forvaltningsoppgaver etter utlendingsloven. Det foreslås en ny bestemmelse om at taushetsplikten ikke er til hinder for at det utleveres opplysninger fra utlendingsmyndighetene til politiet når det er nødvendig for å forebygge og etterforske lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Det foreslås videre hjemmel for at det kan utleveres nærmere angitte opplysninger dersom det er nødvendig for politimessige formål og til kvalitetskontroll av politiets registre, og at slik utlevering kan skje i form av direkte søk. Det foreslås også en tydeligere hjemmel for politiets tilgang til opplysninger fra utlendingsmyndighetenes datasystemer i forbindelse med gjennomføring av grensekontroll etter utlendingsloven § 15 og alminnelig utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21, og at utlevering av opplysninger til disse formålene kan skje i form av direkte søk.

2. Kort om utlendingsmyndighetenes datasystemer

Utlendingsdatabasen (UDB) er det sentrale registeret i utlendingsforvaltningen hvor alle opplysninger i utlendingssakene blir registrert og lagret. Datasystem for utlendings- og flyktningesaker (DUF) er det tilhørende elektroniske saksbehandlingssystemet som benyttes i mange typer saker innenfor utlendingsforvaltningen. Utlendingsdirektoratet (UDI) er behandlingsansvarlig for Utlendingsdatabasen og tilhørende saksbehandlingssystemer, herunder DUF, NORVIS og System for elektronisk samhandling mellom mottak (Sesam).

DUF 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 sakstype 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 i DUF. 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. DUF inneholder også bilde av utlendingen. Fingeravtrykk er ikke tilgjengelig gjennom DUF. Det opptas fingeravtrykk av alle asylsøkere og enkelte andre utlendinger, men disse lagres i utlendingsmyndighetenes fingeravtrykkregister, som utgjør en separat fil i politiets alminnelige fingeravtrykkregister, og i den europeiske EURODAC-basen. Videre tar utenriksstasjonene fingeravtrykk av alle som søker om visum. Disse lagres i den europeiske VIS-databasen, og er ikke tilgjengelig gjennom DUF.

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 en sak. Videre kan korrespondanse i saken lagres og hentes ut via DUF. Dette vil gjerne være detaljert 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. Også opplysninger innhentet gjennom elektronisk samhandling, for eksempel fra NAV, lagres i UDB.

DUF er administrert med ulike typer av rettigheter (begrensninger) som styrer tilgangen til dokumentene. Det er mulig å avgrense tilgangen slik at en bruker av DUF ikke nødvendigvis har tilgang til dokumentene i saken. Rettighet/tilgang kan avhenge av etat, sakstype og dokumenttype. Informasjonstilgangen gjennom DUF begrenses også ved skjerming av personer – av hensyn til den enkeltes liv og helse, til grunnleggende nasjonale interesser, eller av utenrikspolitiske hensyn. Terskelen for å skjerme personer er imidlertid høy.

DUF benyttes for saksbehandlingen i UDI og Utlendingsnemnda (UNE), og av politiet som utlendingsmyndighet. Politiets utlendingsenhet (PU) har som hovedoppgave å registrere asylsøkere og bidra til å avklare deres identitet, og å utføre negative vedtak fra UDI og UNE. Ved utførelsen av disse oppgavene opptrer politiet som utlendingsmyndighet, og for utførelse av slike forvaltningsoppgaver på utlendingsfeltet har politiet direkte tilgang til DUF. I hovedsak er det i dag kun personer som arbeider ved politidistriktene utlendingsseksjoner som har full tilgang til DUF, mens øvrig personale som har tilgang til DUF kun har begrenset tilgang som ikke inkluderer tilgang til selve dokumentene i saken.

3. Rettslige utgangspunkter

3.1 Gjeldende rett

UDB og DUF er ikke direkte regulert i utlendingsloven og utlendingsforskriften, men Datatilsynet har gitt konsesjon for å behandle opplysningene, jf. personopplysningsloven § 33. Per i dag inneholder regelverket derfor ikke en uttrykkelig regulering av til hvilke formål politiet kan benytte personopplysningene i DUF. Det følger av ordningen med at politiet har forvaltningsoppgaver etter utlendingsloven at opplysningene kan benyttes i forbindelse med utførelsen av disse oppgavene. I hvilken grad det er rettslig adgang til å innhente opplysninger fra DUF til bruk i annen oppgaveløsning – herunder i kriminalitetsbekjempelsen på andre områder – beror på en tolkning av generelle regler for behandling av personopplysninger. I personopplysningsloven § 11 er det nedfelt visse grunnkrav for behandling av personopplysninger. Av bestemmelsen fremgår blant annet at behandlingsansvarlig skal sørge for at personopplysninger som behandles, ikke senere brukes til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen uten at den registrerte samtykker. Innenfor rammene av Grunnloven og folkerettslige forpliktelser kan det gis regler som åpner for en videre bruk av personopplysninger enn det som følger av personopplysningsloven.

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 ansiktsgjenkjenning. I Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) kapittel 21 uttales det at «[d]et er en forutsetning at det er tale om mindre inngripende 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 det i forbindelse med grensekontroll kan foretas søk også i utlendingsmyndighetenes datasystemer for å bringe på det rene om personen skal nektes innreise.

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. For alminnelig utlendingskontroll er det ikke gitt noen tilsvarende regler om andre former for identitetskontroll enn kontroll av legitimasjon. Det følger av Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) pkt. 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 den adgang til alminnelig utlendingskontroll som politiet hadde også før vedtakelsen av utlendingsloven.

Med hjemmel i utlendingsloven § 128 a, inneholder utlendingsforskriften § 19A-5 følgende bestemmelse om PSTs tilgang til personopplysninger som

utlendingsforvaltningen registrerer for å ivareta regulering av, og kontroll med, inn- og utreise og utlendingers opphold i riket:

«§ 19A-5 *Politiets sikkerhetstjeneste*

Uten hinder av taushetsplikt kan Politiets sikkerhetstjeneste få tilgang til (rett til direkte søk etter) 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.»

Etter utlendingsloven § 100 og utlendingsforskriften kan eller skal det i mange tilfeller tas fotografi og fingeravtrykk av en utlending. Fingeravtrykk tatt i medhold av § 100 registreres i en separat fil (utlendingsregisteret) i politiets alminnelige 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. Det er ikke opprettet et eget separat register for fotografier, slik at disse lagres i UDB og er tilgjengelige via DUF.

Visa Information System (VIS) er et felles visuminformasjonssystem for EU og medlemslandene i Schengen. Opplysninger om visumsøkere lagres i VIS database. I tillegg til registrering av opplysninger om navn, fødselsdato, vedtak og visuminformasjon, registreres det biometri (ansiktsfoto og fingeravtrykk). Politimyndigheter med ansvar for å forebygge, etterforske eller oppklare terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger, kan gis tilgang til informasjon om en person er registret i VIS når slik informasjon i et bestemt tilfelle er nødvendig ved at det er rimelig grunn til å anta at informasjonen i vesentlig grad vil bidra til å forebygge, oppklare eller etterforske slike handlinger, jf. utlendingsloven § 102 e.

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 § 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.

Etter straffeprosessloven kapittel 16 kan det tas beslag i, eventuelt pålegges plikt til å utlevere, «[t]ing» som antas å kunne ha betydning som bevis i en straffesak, jf. §§ 203 flg. og §§ 210 flg. Opplysninger i elektroniske registre kan være gjenstand for beslag eller utleveringspålegg etter disse reglene. Det er tale om utleveringspålegg når noen pålegges en plikt til aktivt å utlevere en ting som har bevisverdi til politiet. Myndigheten til å beslutte beslag ligger i utgangspunktet hos påtalemyndigheten, og beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig, jf. straffeprosessloven § 205. I visse tilfeller kan en polititjenestemann ta beslag uten beslutning fra påtalemyndigheten, men beslaget skal i

så fall straks meldes til påtalemyndigheten, som ved opprettholdelse skal utferdige en skriftlig beslutning, jf. § 206. Den som rammes av beslutningen, kan kreve at spørsmålet om opprettholdelse av dette bringes inn for retten, jf. § 208. Myndigheten til å beslutte utleveringspålegg ligger i utgangspunktet til retten, men kan i hastetilfeller utøves av påtalemyndigheten, med etterfølgende fremleggelse av saken for retten, jf. § 210. I hovedsak er reglene i straffeprosessloven begrenset til å gjelde for saker som går i straffesakssporet. I dette ligger blant annet at straffeprosessloven ikke regulerer hvilke opplysninger politiet kan benytte i sitt forebyggende arbeid.

3.2 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.»

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven (særlig punkt 30) og Innst. 186 S (2013-2014). I Innst. 186 S (2013-2014) er det understreket blant annet at forslaget til Grunnloven § 102 skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke, og slettes når formålet ikke lenger er til stede.

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 nyere 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 (i 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 lovlige 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, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. Rt-2014-1105 avsnitt 28.»

3.3 Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er gjort til del av norsk rett ved 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 utgjør et inngrep etter EMK artikkel 8, jf. bl.a. S og Marper mot Storbritannia 4. desember 2008 (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* 27. august 1997 (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* 25. september 2001 (saksnummer 44787/98) og *Rotaru mot Romania* 4. mai 2000 (saksnummer 28341/95). Det gjelder uavhengig av om det organet som mottar opplysningene er underlagt taushetsplikt.

Kommisjonens avgjørelse i *Lupker og andre mot Nederland* 7. desember 1992 (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 fotografier 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 26. september 2002 (saksnummer 63737/00) og Peck mot Storbritannia 15. mai 2001 (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 utelukkes at det bør trekkes en nedre grense for når bruk av opplysninger til andre formål bør tillates.

Ut fra Lupker-avgjørelsen kan det antas at også andre opplysninger som ikke er av mer sensitiv art enn bilder, vil kunne benyttes av politiet til andre formål enn de ble innhentet for. Det fremgår ikke av avgjørelsen hvorvidt politiet fikk bildene 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 overvåkingskameraer offentliggjort i flere nyhetssendinger, 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 13. november 2014 (saksnummer 978/09 og 992/09). Avgjørelsen gjaldt to afghanske personer som hadde søkt asyl i Nederland. Under asylintervjuet 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 vedtaksmyndigheten til påtalemyndigheten for at påtalemyndigheten skulle vurdere om de kunne tiltales for krigsforbrytelser. Påtalemyndigheten hentet også ut ytterligere informasjon fra asylintervjuene til bruk i rettssaken. Klagerne anførte at asylforklaringene 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 påtalemyndigheten var et brudd på EMK artikkel 8. EMD konstaterte kort at det ikke var påvist noe brudd på EMK artikkel 8 (avsnitt 84).

Departementet har søkt å utforme forslaget slik at det tilfredsstillende de krav som kan utledes av EMK og praksis fra EMD. Det vises til departementets vurderinger i punkt 5.

4. Andre lands rett

4.1 Svensk rett

Det følger av offentlighets- og sekretesslag (2009:400) 10. kapittel 27 § at taushetsbelagte opplysninger kan gis til andre myndigheter dersom det er åpenbart at hensynet som begrunner utlevering veier tyngre enn de hensyn taushetsplikten skal

beskytte. Etter 37. kap 1 § er blant annet opplysninger om noens personlige forhold i forbindelse med utlendingskontroll taushetsbelagt. I tillegg er opplysninger av betydning for utlendingens sikkerhet i forhold til utenlandsk stat eller myndighet eller organisasjon bestående av utlendinger taushetsbelagt, jf. 21. kap 5 §.

4.2 Dansk rett

Det følger av udlændingeloven § 45 c stk. 1 at Udlændingestyrelsen, Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering, Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Flygtningenævnet, Udlændingenævnet og statsforvaltningen kan utlevere opplysninger fra en sak etter loven uten utlendingens samtykke til med henblikk på påtalemyndighetens avgjørelse av om det skal reises tiltale for forbrytelser begått i eller utenfor Danmark. Videre kan de samme organene utlevere opplysninger fra en eller flere saker uten utlendingens samtykke, dersom utleveringen antas å ha betydning for identifikasjon og strafforfølgning av personer som kan mistenkes for lovbrudd med en strafferamme på fengsel i seks år eller mer, jf. stk. 2. Opplysninger kan også utleveres uten 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.

4.3 Finsk rett

Det finske utlendingsregisteret er regulert i av 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.

5. Departementets vurderinger

5.1 Innledning

Utlendingsmyndighetenes registre inneholder et vidt spekter av opplysninger som varierer i grad av sensitivitet. Selv om alle opplysningene i disse registrene etter omstendighetene kan være nødvendige for politiets oppgaver også utenfor utlendingsforvaltningen, er det enkelte opplysninger som har større betydning for politiets arbeid enn andre. Behovet for opplysninger i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll og grensekontroll er omtalt i pkt. 5.2. Behovet for opplysninger for å avklare identitet og oppholdsstatus for oppgaver utenfor utlendingslovgivningen, herunder for kvalitetskontroll av politiets registre, er omtalt i pkt. 5.3. Behovet for opplysninger ut over opplysninger om identitet og oppholdsstatus til forebygging og etterforskning er omtalt i pkt. 5.4.

5.2 Alminnelig utlendingskontroll og grensekontroll

Politiet har som nevnt direkte tilgang til DUF når de utfører oppgaver som utlendingsmyndighet etter utlendingsloven. Ettersom utlendingsloven ikke inneholder noen konkret regulering av behandling av personopplysninger, har det oppstått spørsmål om hvorvidt den direkte tilgangen kan benyttes til oppgaver politiet utfører i forbindelse med grensekontroll etter utlendingsloven § 15 og alminnelig utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21. Dette er oppgaver som utføres av politiet med hjemmel i utlendingslovgivningen, men det fremgår ikke klart av dagens regelverk at politiet i den forbindelse kan søke i utlendingsmyndighetenes registre. Forarbeidene til utlendingsloven § 15 tyder på at man har lagt til grunn at det er en viss adgang til søk i registre i forbindelse med grensekontroll, jf. pkt. 3.1 ovenfor. Etter departementets vurdering bør imidlertid adgangen til å foreta søk i utlendingsmyndighetenes registre for å utføre alminnelig utlendingskontroll og grensekontroll fremgå klarere av regelverket.

For å oppnå formålene med grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll fremstår det som klart at det er behov for å kontrollere oppgitte opplysninger med de opplysninger som er registrert i UDB. Dersom det er tvil om hvorvidt oppgitte opplysninger er korrekte eller fremlagte dokumenter er ekte, vil opplysninger fra UDB bidra til raskt å avklare dette. Det foreslås derfor en bestemmelse som tydeliggjør at det kan utleveres opplysninger fra utlendingsmyndighetenes datasystemer når det er nødvendig for gjennomføring av grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll. Utlevering kan skje i form av direkte søk, slik at utlevering ikke forutsetter kontakt mellom politiet og utlendingsmyndighetene. Departementet ser det som en fordel at bestemmelsen om politiets tilgang til opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre gir en mest mulig helhetlig og dekkende regulering av politiets tilgang til opplysninger. Det foreslås derfor å regulere utlevering av opplysninger til grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll i samme bestemmelse som utlevering til andre formål, fremfor å regulere dette i §§ 15 og 21. Departementet har vurdert behovet for å gi nærmere forskriftsbestemmelser om utlevering av opplysninger til disse formålene, men har kommet til at det ikke er behov for ytterligere avgrensninger ut over formålsbegrensninger som allerede følger av §§ 15 og 21 samt kravet til nødvendighet.

Bruk av opplysninger fra utlendingsforvaltningens registre i forbindelse med politiets oppgaver 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.

5.3 Behov for opplysninger for å avklare identitet og oppholdsstatus og for kvalitetskontroll av politiets registre

Det er i flere lover 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 direkte tilgang til arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, jf. forskrift 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. valutaregisterloven § 7. Politiet har også direkte tilgang til folkeregisteret, jf. folkeregisterforskriften § 9-3 som angir at politiet skal få de opplysninger det finner nødvendig. I folkeregisteret registreres det blant annet opplysninger om fullt navn, fødested, fødselsnummer, D-nummer og DUF-nummer, statsborgerskap, adresse, familieforhold (ektefelle/registrert partner, foreldre og barn), arbeidsgiver og arbeids-, bosettings- og oppholdstillatelse, jf. folkeregisterforskriften § 2-1. Opplysninger om asylsøkere som bor på asylmottak, blir imidlertid ikke registrert i folkeregisteret. Heller ikke utlendinger som oppholder seg i Norge uten å være bosatt registreres i folkeregisteret i alle tilfeller. For å avklare rett identitet og oppholdsstatus i ulike sammenhenger kan politiet derfor ha behov for følgende opplysninger fra DUF:

- 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

Opplysningene fremgår av strukturerte eller ustrukturerte felter i DUF, jf. pkt. 2 ovenfor, slik at tilgang til disse opplysningene ikke er avhengig av tilgang til innholdet i dokumentene i saken.

Etter departementets syn er det ikke avgjørende grunner til at politiet ikke skal kunne innhente tilsvarende opplysninger om utlendinger som er registrert i DUF som for personer som er 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.

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, og som ikke anses mer sensitive enn de opplysningskategoriene som er registrert i folkeregisteret.

Det foreslås derfor at opplysninger som er listet opp ovenfor 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, der begrepet er definert slik:

- a) politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste, og
- b) politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler.

Begrepet omfatter ikke de rene forvaltningsoppgavene eller sivile rettspleieoppgaver. En eventuell tilgang til opplysninger i forbindelse med utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort vil vurderes i et eget løp. Forslaget innskrenker ikke politiets tilgang til opplysninger i DUF når dette skjer som ledd i utlendingsforvaltningen, og forslaget legger heller ikke begrensninger på adgangen til å utlevere opplysninger på annet rettslig grunnlag.

Behovet for opplysningene vil kunne oppstå til alle døgnetstider og på alle ukedager, og politiet har behov for opplysninger for å avklare identitet og oppholdsstatus i svært mange saker. Dette vil for eksempel være ved etterforskning av ulike typer straffbare forhold, håndheving av offentlig ro og orden, pågrepelse etter straffeprosessloven og ved trafikkontroll. I praksis vil det i alle saker med utenlandsk gjerningsperson eller mistenkt kunne være behov for opplysninger fra DUF for å avklare rett identitet, uavhengig av hvilket straffbare forhold det dreier seg om. Mye tyder på at id-kriminalitet øker i omfang, jf. bl.a. Nasjonalt ID-senters (NID) rapport «Misbruk av ID-dokumenter 2014» kapittel 3. Personer som opptre med falsk identitet kan i mange tilfeller knyttes til annen kriminalitet som ulovlig innvandring, menneskehandel, arbeidslivskriminalitet og misbruk av velferdssystemer. I mange saker vil det være viktig å få en rask avklaring av en persons identitet, for eksempel i forbindelse med fengslinger, ransaker, pågrepelser og forberedelse til avhør. Det er i Prop. 1 S (2015-2016) på s. 80 under *Tiltak – styrket identitetsavklaring og -kontroll* uttalt at det skal arbeides for at utlendingers identitet blir avklart så tidlig som mulig etter pågrepelse, slik at straffesaker blir korrekt registrert, er oppdaterte og ses i sammenheng med andre saker vedkommende er knyttet til. 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.

Som nevnt har politiet direkte tilgang til andre registre, som blant annet folkeregisteret, der mange av de samme opplysningene er registrert for norske statsborgere. Etter departementets syn bør politiet ha samme tilgang til grunnleggende identitetsopplysninger som er registrert i DUF.

Ut fra flere avgjørelser fra EMD, jf. pkt. 3.3 ovenfor, kan det synes som om utlevering av opplysninger til politiet til andre formål enn de ble innhentet for ikke nødvendigvis vil utgjøre et inngrep i retten til privatliv i EMK artikkel 8, dersom opplysningene er avgitt frivillig og den videre bruken er innenfor det avgiver av opplysningene med rimelighet kan forvente. EMD har som nevnt i pkt. 3.3 ovenfor lagt til grunn at opplysninger avgitt i forbindelse med søknad om asyl er avgitt frivillig. Departementet mener videre at bruken av de nevnte opplysningskategoriene for avklaring av vedkommendes identitet

og oppholdsstatus er forholdsmessig og innenfor det man med rimelighet må kunne forvente.

Kripos har som behandlingsansvarlig for de aller fleste av politiets registre behov for opplysninger fra UDB blant annet for å kunne kontrollere at registrerte opplysninger er korrekte, og for å slette uriktige profiler der en person er registrert flere ganger. Politiregisterregelverket stiller krav til kvaliteten i registrene, og det er sentralt at personer som registreres, er registrert med rett identitet. Tilgang til DUF avhjelper noen av de utfordringene som er knyttet til å avklare identitet, og bidrar til å sikre at utlendingsmyndighetene og politiet opererer med samme identitet for én og samme person. Opplysninger fra UDB benyttes blant annet i arbeidet med fingeravtrykkregisteret, reaksjonsregisteret og DNA-registeret. For kvalitetskontroll av politiets registre kan det være behov for de samme opplysningene som er nødvendige for å avklare rett identitet i andre sammenhenger, jf. ovenfor. Det foreslås derfor også at opplysningene kan innhentes til dette formålet. Ettersom det her kun vil være snakk om å kontrollere at allerede registrerte opplysninger er korrekte og fullstendige, legger departementet til grunn at inngrepet overfor den enkelte vil være begrenset, og at en slik bruk vil være forholdsmessig.

5.4 Utlevering av taushetsbelagte opplysninger til forebygging og etterforskning av lovbrudd

Det er blant annet i tolloven § 12-1, ligningsloven § 3-13 og merverdiavgiftsloven § 13-2 gitt bestemmelser om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til politiet til nærmere angitte formål. Tolloven § 12-1 bokstav f åpner for at opplysninger kan utleveres «dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder», mens etter ligningsloven § 13-3 nr. 2 bokstav f kan opplysninger utleveres «når det foreligger rimelig grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder». For bruk i straffesak på det aktuelle området er det ikke satt noen nedre terskel for lovbruddets alvorlighet. I lov 3. mai 2016 nr. 53 om skatteforvaltning er bestemmelsene som regulerer skattemyndighetenes taushetsplikt og hjemler for å utlevere opplysninger til andre organer, samlet i kapittel 3. Loven bygger på gjeldende rett i ligningsloven, merverdiavgiftsloven, særavgiftsloven og motorkjøretøy- og båtavgiftsloven, og er foreløpig ikke i kraft.

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. I særlig grad vil dette gjelde for forebygging og etterforskning av brudd på utlendingslovgivningen, jf. utlendingsloven § 108 og utlendingsforskriften § 18-13. På dette området samarbeider politiet og utlendingsmyndighetene tett, og politiet har vid adgang til å utlevere nødvendige opplysninger til utlendingsmyndighetene i deres interesse, jf. politiregisterloven § 30 og politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 9. Utlevering av opplysninger kan for eksempel være nødvendig i forbindelse med forebygging og etterforskning av brudd på bestemmelser om menneskesmugling, jf. utlendingsloven § 108 fjerde ledd bokstav a og b, arbeid uten tillatelse, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd

bokstav a og brudd på innreiseforbud, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e. Det foreslås derfor en bestemmelse om at taushetsplikten ikke er til hinder for at utlendingsmyndighetene kan utlevere opplysninger til forebygging og etterforskning av brudd på utlendingslovgivningen.

Det er 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, slik det også er gjort for tollvesenet og skatteetaten. For disse etatene er det satt som vilkår for utlevering av opplysninger til bruk i straffesak utenfor etatenes respektive områder, at det må dreie seg om lovbrudd som har en høyere strafferamme enn fengsel i seks måneder. For tollvesenet kan det også utleveres opplysninger til forebygging av lovbrudd med en slik strafferamme, jf. tolloven § 12-1 nr. 2 bokstav f. Selv om opplysningene som er registrert i UDB kan være mer sensitive enn opplysninger som er registrert hos tollvesenet og skatteetaten, er det etter departementets syn ikke grunn til å sette terskelen for hvilke lovbrudd det kan utleveres opplysninger i forbindelse med, høyere enn det som er gjort i tolloven og i ny skatteforvaltningslov. Departementet foreslår derfor at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at utlendingsmyndighetene *kan* utlevere opplysninger dersom det er nødvendig for forebygging og etterforskning av lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Forslaget etablerer ikke noen plikt til å utlevere opplysninger, og åpner heller ikke for at utlevering kan skje i form av direkte tilgang.

I saker om menneskehandel, vold i nære relasjoner og tvangsekteskap kan det blant annet være nødvendig å utlevere opplysninger om familierelasjoner, kultur, religion, klan tilhørighet, beskyttelsesbehov, asylgrunn mv. Blant annet i saker om ID-kriminalitet, ulovlig opphold, falsk eller uriktig forklaring og brudd på innreiseforbud kan det være behov for å utlevere opplysninger både fra asylintervju og fra intervju med referanseperson. Det finnes også eksempler på saker der personer har kommet til Norge gjennom familiegjengenforening, skiller seg og deretter inngir anmeldelser mot ektefellen for vold for å få selvstendig opphold. Opplysninger fra dokumentene i utlendingssaken kan både bidra til å opplyse saken, og avsløre eventuelle falske eller uriktige anklager. I saker med mistanke om tvangsekteskap i forbindelse med familiegjengenforening kan intervjuene som er tatt med partene i forbindelse med søknaden og eventuelle rapporter i forbindelse med bostedskontroller være av betydning for etterforskningen. Også i saker med mistanke om proformaekteskap kan dokumentene i DUF være av avgjørende betydning. I saker om brudd på innreiseforbud er utvisningsvedtak og utreiserapporter sentrale, og slike saker kan avgjøres på bakgrunn av informasjonen som er registrert i DUF.

Etter forslaget vil utlevering både kunne skje på utlendingsmyndighetenes eget initiativ, og der politiet etterspør opplysningene. I prinsippet vil både politiet og utlendingsmyndighetene måtte ta stilling til om en anmodning om utlevering av opplysninger fra dokumentene i DUF ligger innenfor rammene etter den nye bestemmelsen og alminnelige krav om at behandling av personopplysninger skal være nødvendig og forholdsmessig. I praksis vil vurderingen av hvor vesentlig

informasjonsinnhenting er for den saken eller oppgaven som foranlediger anmodningen, primært måtte hvile på politiet. Utlendingsmyndighetene må imidlertid sikre at det ikke utleveres flere opplysninger enn det som er nødvendig for formålet, jf. de alminnelige prinsipper i personopplysningsloven om at opplysninger ikke skal behandles i større grad enn nødvendig. Det må derfor vurderes konkret i hver enkelt sak hvilke opplysninger som er nødvendige å utlevere.

5.5 Behandlingsansvar og kontroll

Ved at politiet kan benytte eksisterende tilganger til DUF for å innhente opplysninger til andre oppgaver enn som ledd i utlendingsforvaltningen, vil politiet reelt sett også kunne få tilgang til flere opplysninger enn det bestemmelsen legger opp til. Politiet vil imidlertid ikke kunne benytte disse til politimessige formål eller kvalitetskontroll av politiets registre, og det må etableres internkontrolltiltak som sikrer at kun de opplysninger politiet har tjenstemessig behov for og hjemmel til å innhente benyttes. Politiets videre bruk av opplysningene vil reguleres av politiregisterloven med tilhørende forskrift.

En del av oppgaven som behandlingsansvarlig er å kontrollere at registeret ikke benyttes utover det det foreligger rettslig grunnlag for. Når andre organer får direkte tilgang til et register, kan det i praksis bli vanskelig for den behandlingsansvarlige å føre kontroll med bruken. UDI vil dermed ha begrensede muligheter til å kontrollere hvorledes politiet benytter den informasjonen det henter gjennom DUF. UDI vil også ha begrenset mulighet til å kontrollere til hvilket formål politiet søker. Den behandlingsansvarliges plikt til å føre kontroll vil derfor måtte ivaretas gjennom logging av søk i registrene, kontroll med hvem som har tilgang til systemene samt tilgangsbegrensninger. Etter departementets syn vil disse kontrollmekanismene tilfredsstille de krav som stilles til den behandlingsansvarliges kontroll. Den registrerte vil i tillegg kunne be om innsyn i hvilke opplysninger som behandles om vedkommende og om opplysningene er utlevert etter de alminnelige reglene i personopplysningsloven.

På sikt vil det være ønskelig at det etableres tekniske løsninger som gjør at man kun får tilgang til de opplysningene fra UDB det er tjenstemessig behov for. Per i dag er det imidlertid ikke mulig å begrense tilgangen til DUF slik at man kun får tilgang til konkret angitte opplysningskategorier.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Den nye bestemmelsen vil tjene som rettslig grunnlag for at utlendingsmyndighetene kan utlevere opplysninger til politiet til de formålene som er nevnt i bestemmelsen, og gi grunnlag for at opplysninger som er nødvendige for enkelte formål kan utleveres i form av at politiet selv søker etter dem. Politiet har i dag tilgang til DUF som ledd i utførelse av oppgaver etter utlendingsloven, slik at forslaget ikke forutsetter at nye tekniske løsninger må utarbeides.

Eventuelle merutgifter knyttet til utlevering av opplysninger etter forslaget dekkes innenfor gjeldende rammer.

7. Forslag til lovendringer

Utlendingsloven ny § 84 c skal lyde:

§ 84 c *Utlevering av opplysninger til politiet*

Når det er nødvendig for gjennomføring av grensekontroll, jf. § 15, eller gjennomføring av alminnelig utlendingskontroll, jf. § 21, kan det utleveres opplysninger fra utlendingsmyndighetenes datasystemer.

Når det er nødvendig for andre politimessige formål eller for kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre, kan følgende personopplysninger som er registrert i utlendingsmyndighetenes datasystemer utleveres:

- a) navn og eventuelle alias*
- b) kjønn*
- c) DUF-nummer, D-nummer og fødselsnummer*
- d) fødselsdato og fødested*
- e) familieforhold*
- f) statsborgerskap*
- g) etnisitet*
- h) bosted i Norge*
- i) bosted i tidligere oppholdsland*
- j) reise- og identitetsdokumenter*
- k) oppholdsstatus*
- l) foto*
- m) kontakthinformatjon*
- n) språk*
- o) oppholdstillatelsesnummer og utløpsdato*

Utlendingsmyndighetene kan uten hinder av taushetsplikt utlevere opplysninger til politiet når det er nødvendig til forebygging og etterforskning av brudd på utlendingslovgivningen og 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.