

Høringsnotat

Politiavdelingen

Dato: 11. april 2025

Saksnr: 25/2181

Høringsfrist: 13. juni 2025

Forslag om endringer i politiregisterforskriften § 9-7 – politiets adgang til å utlevere opplysninger til banker og finansinstitusjoner

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i politiregisterforskriften § 9-7 om utlevering av opplysninger fra politiet til banker og finansinstitusjoner i deres interesse. Det foreslås å ta inn i et nytt annet ledd eksempler på hvilke formål utlevering av opplysninger fra politiet uten hinder av taushetsplikt kan skje til. Formålet med forslaget er å klargjøre rekkevidden av politiets adgang til å dele opplysninger med banker og finansinstitusjoner i arbeidet med å bekjempe økonomisk kriminalitet.

Forslaget er et ledd i oppfølgingen av stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet som regjeringen fremmet våren 2024, Meld. St. 15 (2023-2024) «*Felles verdier – felles ansvar. Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*». I punkt 8.5 i meldingen heter det at regjeringen vil «*utrede behovet for en ytterligere regulering av informasjonsdeling, sammenstilling og behandling av informasjon på tvers av forvaltningsområder og til konkrete formål, med sikte på å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet*».

2 Nærmere om forslaget

Samarbeid og informasjonsdeling mellom relevante etater og aktører er nøkkelfaktorer i arbeidet med å forebygge og bekjempe økonomisk og organisert kriminalitet. Forslaget i notatet her bygger på tilbakemeldinger fra politiet selv og fra privat sektor om at det i etaten hersker usikkerhet om hva som er rammene for politiets adgang til utlevering av opplysninger til banker og finansinstitusjoner etter politiregisterloven § 31 og den tilhørende bestemmelsen i politiregisterforskriften § 9-7 første ledd nr. 1. Vurderingen er at politiet, av frykt for å bryte straffbelagt taushetsplikt, unnlater å dele opplysninger som regelverket åpner for å dele. Usikkerheten fører også til varierende praksis for utlevering i ulike politidistrikter.

Hensikten med forslaget er å tilrettelegge for at politiet, innenfor de rammene regelverket setter, i større grad deler opplysninger med banker og andre finansinstitusjoner. Større tilgang til slike opplysninger fra politiet vil sette de private aktørene i bedre stand til selv å forhindre kriminalitet mot aktørene selv, deres kunder eller klienter og deres forretningsforbindelser ellers.

Det nevnes at departementet har fått liknende tilbakemeldinger knyttet til forståelsen og anvendelsen av blant annet politiregisterloven § 27 om utlevering av opplysninger i kriminalitetsbekjempende øyemed. Det foreslås ikke her endringer i denne paragrafen, men redegjørelsen nedenfor i punkt 3 om gjeldende rett er av betydning også for tolkningen av § 27.

Det følger av politiregisterforskriften § 9-7 første ledd nr. 1 til 6 at politiet etter politiregisterloven § 31 blant annet kan utlevere opplysninger til banker og finansinstitusjoner, forsikringsselskaper, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, bransjeorganisasjoner, private virksomheter som yter tjenester etter spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, og til vakselskaper. I dette høringsnotatet foreslås det kun endringer i § 9-7 første ledd nr. 1 om utlevering av opplysninger til banker og finansinstitusjoner, da det er dette punktet det er mottatt konkrete tilbakemeldinger om. Departementet holder det åpent om det også bør tilføyes liknende eksempler knyttet til politiregisterforskriften § 9-7 første ledd nr. 2 til 6 og ber om høringsinstansenes forslag til tilføyer i disse.

3 Gjeldende rett

Etter politiregisterloven § 31 kan politiet utlevere opplysninger til private i deres interesse. Paragrafen lyder slik:

§ 31. Taushetsplikt ved utlevering til private i deres interesse

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til private i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.

Bestemmelsene i § 27 tredje ledd første punktum og femte ledd gjelder tilsvarende.

Kongen gir i forskrift nærmere regler om utlevering av opplysninger til private i deres interesse, herunder hvem det er plikt til å utlevere opplysninger til, hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres, hva som er kriteriene for at utlevering er nødvendig, den behandlingsansvarliges informasjonsplikt etter § 48 og den registrertes innsynsrett etter § 49 første ledd.

Som nevnt over gir politiregisterforskriften § 9-7 første ledd nr. 1 til 6 eksempler på hvilke private institusjoner mv. politiet kan utlevere opplysninger til. Første ledd lyder:

Etter politiregisterloven § 31 kan det blant annet utleveres opplysninger til:

1. banker og finansinstitusjoner,
2. forsikringsselskaper,
3. arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner,
4. bransjeorganisasjoner,
5. private virksomheter som yter tjenester etter spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven,

6. vaktelskaper.

Før opplysninger utleveres i henhold til første ledd skal det foretas en nødvendighetsvurdering, jf. politiregisterforskriften § 4-2, hvor det blant annet skal legges vekt på om mottakeren vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om de ikke hadde mottatt opplysningene.

Politiregisterloven skal, i likhet med personopplysningsloven, verne om personopplysninger og gi forutberegnelige regler for hvordan slike opplysninger kan og skal behandles. Loven fastsetter sentrale prinsipper om at behandling av opplysninger skal være formålsbestemt, nødvendig og forholdsmessig. I tillegg inneholder loven § 23 blant annet en generell og i hovedsak samlet regulering av politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt. Disse reglene var tidligere spredt i ulike bestemmelser i straffeprosessloven, politiloven og strafferegistreringsloven. Politiregisterloven §§ 24 flg. fastsetter begrensninger i denne taushetsplikten og gir grunnlag for utlevering av opplysninger.

Etter tidligere rett var utleveringsadgangen avhengig av hvilke politimessige formål opplysningene var innhentet for, og hvor de var lagret. Utleveringsadgangen var regulert i både straffeprosessloven, politiloven og strafferegistreringsloven. Etter politiregisterloven er det sentrale vurderingstemaet hvilke formål opplysningene utleveres til. Lovens kapittel 6 oppstiller et hovedskille mellom utlevering av opplysninger i politiets egen interesse (§§ 26 til 28) og utlevering i mottakerens interesse (særlig §§ 29 til 31). Bestemmelsene hensyntar kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og forholdsmessighet og innebærer en avveining av hensynet til den registrertes personvern og rett til privatliv og behovet for utlevering av opplysningene for ulike politimessige formål. Det sentrale vurderingstemaet ved den konkrete avgjørelsen av om opplysninger kan og bør utleveres, er om utleveringen er nødvendig og forholdsmessig for det angitte formålet. Dersom det er tilfellet, vil ikke taushetsplikten være til hinder for utlevering.

Flere av bestemmelsene i kapittel 6 er overlappende. For eksempel kan utlevering til offentlige organer eller private i deres interesse etter politiregisterloven §§ 30 eller 31 også innebære at politiet forebygger lovbrudd, noe som kan begrunne utlevering med hjemmel i § 27. I disse tilfellene kan politiet velge hvilken hjemmel utleveringen skal forankres i.

Formålet med utlevering av opplysninger til private i deres interesse skal etter politiregisterloven § 31 første ledd være å «fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Bestemmelsen viderefører den tidligere straffeprosessloven § 61 c nr. 6, som åpnet for å utlevere opplysninger til andre enn offentlige organer når det var nødvendig for å forebygge lovovertridelser eller for å hindre at virksomhet ble utført på en uforsvarlig måte. Etter politiregisterloven § 31 er imidlertid utleveringsadgangen til private betydelig utvidet.

Politiregisterloven 31 tillater på generelt grunnlag utlevering av opplysninger når dette fremmer oppgaver den private mottakeren er pålagt i lovs form, uten at dette knyttes til forebygging av lovbrudd. Begrepet «oppgaver etter lov» omfatter ikke bare lovbestemmelser som direkte regulerer mottakerens oppgaver, som for

eksempel finansavtaleloven, men refererer til alle lovbestemmelser som pålegger mottakerorganet plikter, som for eksempel hvitvaskingsloven eller skattelovgivningen. Videre omfatter begrepet også oppgaver pålagt i forskrift med hjemmel i lov.

Nødvendighetskravet i § 31 er knyttet til «å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Hva som ligger i kravet, er nærmere beskrevet i politiregisterforskriften § 9-7 annet ledd. Bestemmelsen slår først fast at før det utleveres opplysninger etter første ledd, skal det foretas en nødvendighetsvurdering som nevnt i § 4-2 første ledd. Videre gir § 9-7 annet ledd en nærmere anvisning for nødvendighetsvurderingen. Blant annet skal det legges vekt på «om mottakeren vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste, enn om de ikke hadde mottatt opplysningene».

Ordlyden i politiregisterloven § 31 og -forskriften § 9-7 innebærer at terskelen for å anse utlevering som «nødvendig» er nokså lav. Det kreves som hovedregel ikke at utleveringen av opplysningene er en absolutt eller helt nødvendig forutsetning for at mottakeren skal kunne ivareta sine oppgaver etter lov. Dette stiller seg likevel annerledes dersom det er tale om utlevering av særlige kategorier av opplysninger etter politiregisterloven § 7, eller det andre steder i lovgivningen er oppstilt et krav om at utlevering skal være «strengt nødvendig». I disse tilfellene følger det av politiregisterforskriften § 4-3 at utleveringen må være den eneste muligheten til å oppnå formålet, eller det må foreligge samtykke,.

Kravet til *forholdsmessighet* følger av politiregisterloven § 27 tredje ledd første punktum, som sier at utlevering alltid skal være forholdsmessig i den konkrete situasjonen. Det skal ved vurderingen legges særlig vekt på om opplysningene formidles til en mottaker som er underlagt taushetsplikt, hvordan det kan forventes at mottaker benytter opplysningene, og om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet. Etter § 31 annet ledd gjelder § 27 tredje ledd første punktum tilsvarende ved utlevering til private.

Kravet til forholdsmessighet er også omtalt i politiregisterforskriften § 4-2 første ledd annet punktum, som sier at ved vurderingen av hva som er nødvendig, skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering der det blant annet skal legges vekt på formålet med behandlingen, hvilke opplysninger som skal behandles, om behandlingen gjelder alvorlig eller mindre alvorlig kriminalitet og antallet personer som får tilgang til opplysningene. Dette innebærer at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering både i forbindelse med vurderingen av det generelle nødvendighetskravet i § 4-2 og i forbindelse med utleveringen.

Ved vurderingen av om opplysninger skal utleveres, er vurderingskriteriene i politiregisterloven § 27 tredje ledd mest relevante. Disse kriteriene vil som regel ikke være til hinder for utlevering etter politiregisterloven § 31 når opplysningene skal brukes til å fremme mottakerens oppgaver etter lov. Det er av betydning ved forholdsmessighetsvurderingen at ansatte i de fleste typer institusjoner mv. som er nevnt som aktuelle mottakere i politiregisterforskriften § 9-7 første ledd, for eksempel finansinstitusjoner og private helseforetak, er underlagt taushetsplikt. Dersom opplysningene ikke er verifiserte, bør det utvises større varsomhet med å utlevere dem, jf. politiregisterloven § 20 første ledd. Slik utlevering kan likevel skje dersom det er nødvendig for å verifisere opplysningene, jf. politiregisterloven § 20 annet ledd.

Av relevans for forholdsmessighetsvurderingen er også særmerknaden til politiregisterloven § 1 i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) (side 291), der det er uttalt at «[i] de tilfellene der hensynet til personvern og hensynet til kriminalitetsbekjempelse ikke kan forenes, er utgangspunktet at hensynet til personvern må vike.» Riktignok er det samme sted uttalt at det ved denne avveiningen alltid skal foretas en forholdsmessighetsvurdering. I praksis er det likevel vanskelig å se for seg tilfeller der bekjempelse av alvorlig kriminalitet må vike for personvernet. Kravet til forholdsmessighet vil først og fremst ha betydning der det er tale om mindre alvorlig kriminalitet. Politiregisterlovgivningen har ingen generell definisjon av «alvorlig kriminalitet». I forbindelse med implementering av enkelte EU-rettsakter er det lagt til grunn at vilkåret er oppfylt når strafferammen for den aktuelle handlingen er tre års fengsel eller mer.

4 Nærmere om behovet for endring av politiregisterforskriften § 9-7

Som nevnt tidligere har departementet i sin dialog med politiet fått tilbakemelding om at det hersker usikkerhet om rekkevidden av § 31. I denne forbindelse er det også blitt nevnt eksempler som det hadde vært ønskelig å få en avklaring på.

For det første er det ytret ønske om at man i politiregisterforskriften § 9-7 nevner de lovene som regulerer banker og finansinstitusjoners virksomhet, eller som pålegger dem oppgaver.

I tillegg er det pekt på at det i ulike situasjoner er uklare grenser mellom utlevering etter politiregisterloven § 31 og utlevering for å forebygge kriminalitet etter politiregisterloven § 27. Det er vist til at det kreves en risiko av en viss styrke for å kunne utlevere opplysninger etter § 27, jf. forskriften § 9-3, og at det i praksis har vist seg at bankene kan ha behov for informasjon ut over det som kan hjemles i § 27, men som vil kunne falle inn under § 31. Det har vært nevnt at det hadde vært ønskelig med en klargjøring i § 9-7 av at opplysninger kan utleveres for å fremme mottakerens arbeid for å forhindre at mottakeren eller dennes kunder blir utsatt for kriminalitet, og at utlevering også kan skje for å forhindre at noen blir utsatt for uberettiget mistanke om lovbrudd eller avtalevilkårsbrudd.

Videre er det meldt inn at det bør komme uttrykkelig frem at utlevering av opplysninger kan skje for å hindre at bankene legger uriktige opplysninger til grunn ved sin saksbehandling.

5 Departementets vurdering

Som det fremgår av punkt 2 over, er adgangen til å utlevere opplysninger etter politiregisterloven kapittel 6 vid. Når tilbakemeldingene likevel viser at politiet synes å tolke utleveringsbestemmelsen i § 31 mer restriktivt enn det er grunn til, med de negative følgene det kan ha for kriminalitetsbekjempelsen, ser departementet det som nødvendig å presisere innholdet i den tilhørende forskriftsbestemmelsen. Dette foreslås gjort ved å innta eksempler i politiregisterforskriften § 9-7 nytt annet ledd på oppgaver og formål som kan gi grunnlag for utlevering. Tilsvarende er til dels gjort i politiregisterforskriften § 9-6 om utlevering av opplysninger til offentlige organer i deres interesse, der det både listes opp eksempler på hvilke organer det kan utleveres opplysninger til, og enkelte oppgaver og formål utlevering kan skje til fremme av.

Departementet mener at de nevnte tilbakemeldingene fra politiet gir en god beskrivelse av de situasjonene der det i praksis er behov for utlevering av opplysninger, og viser at det kan oppstå tvil om hvilken utleveringsbestemmelse som kan komme til anvendelse, eller om forholdet omfattes av politiregisterloven § 31.

Etter forslaget til annet ledd *bokstav a* skal det kunne utleveres opplysninger for å fremme oppgaver etter de sentrale lovene finansavtaleloven, sanksjonsloven, hvitvaskingsloven og skatteloven. Dette er ment å tydeliggjøre hvilke lovpålagte oppgaver som ligger til banker og finansinstitusjoner, og som politiet kan utlevere opplysninger for å fremme. Departementet ber her om innspill fra høringsinstansene til spørsmålet om flere lover er så sentrale her at de bør tas inn i denne opplistingen.

Etter forslaget til annet ledd *bokstav b* skal opplysninger kunne utleveres for å hindre at banker, finansinstitusjoner eller deres kunder og klienter utsettes for lovbrudd. Formålet med dette er å tydeliggjøre politiets adgang til å utlevere opplysninger som bør inngå i bankenes egne risikoflaggingssystemer, slik at disse opplysningene kan sammenholdes med opplysninger bankene allerede sitter på. Selv om politiet ikke har konkrete holdepunkter av en viss styrke for at bestemte personer vil begå kriminalitet, kan opplysningene gi bankene bedre grunnlag for egne vurderinger av risikoen for lovbrudd. Et eksempel er opplysninger som politiet besitter om at det fra én og samme IP-adresse er foretatt flere mistenkelige registreringer i offentlige registre, noe som potensielt kan brukes til bedragerier mot bankens kunder.

Personidentiteter knyttes i stort omfang til mistanker om lovbrudd, som for eksempel bedragerier og hvitvasking. I praksis viser det seg at de fysiske personene som identitetene tilhører, i varierende grad deltar i eller har kunnskap om disse lovbruddene. Mange som tilsynelatende fremstår som gjerningspersoner, er i stedet selv ofre for ID-tyveri. I slike situasjoner bør hensynet til å unngå at den enkelte blir utsatt for strafferettslig mistanke eller for sanksjoner fra banken, i form av for eksempel terminering av Bank-ID eller boliglån, veie tyngre enn de samme personenes personvern. Forslaget til annet ledd *bokstav c* tydeliggjør at utlevering kan skje for å hindre at noen utsettes for uberettiget mistanke om lovbrudd eller brudd på avtalevilkår.

Etter forslaget til annet ledd *bokstav d* forskriftsfestes det at utlevering kan skje for å hindre at bankene og finansinstitusjonene legger uriktige opplysninger til grunn ved sin saksbehandling. Dette kan fremstå vidtfavnende.

Saksbehandlingsprosessene i finansinstitusjonene omfatter imidlertid en lang rekke ulike prosesser som det er vanskelig å beskrive nærmere uten uforvarende å ekskludere prosesser som bør inkluderes. Etter departementets vurdering bør dette i det minste omfattes saksbehandling ved identitetskontroll, opprettelse av kundeforhold, innvilgelse av lån eller kreditt, utredning av mulig svik eller vilkårsbrudd og innfordring. Det vil for øvrig uansett være en forutsetning for utlevering til dette formålet at saksbehandlingsprosessene har tilknytning til utførelsen av lovpålagte oppgaver eller skjer å hindre at virksomheten blir utøvd på uforsvarlig måte. Etter departementets oppfatning er det derfor liten fare for at den foreslåtte eksemplifiseringen på dette punktet vil føre til utlevering av opplysninger utenfor rammen av § 31.

Departementet holder det som nevnt innledningsvis åpent om det bør tilføyes liknende eksempler i § 9-7 første ledd nr. 2 til 6, og imøteser høringsinstansenes forslag til tilføyelser her.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas å ikke medføre nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser. Forslagene er ment å tydeliggjøre regelverket og skape større sikkerhet knyttet til utlevering av opplysninger fra politiet til private i deres interesse. De vil sannsynligvis føre til mer informasjonsdeling mellom politiet og private aktører. Dette vil igjen kunne medføre at man avdekker og forhindrer økonomisk kriminalitet i større grad enn i dag, noe som vil være samfunnsøkonomisk gunstig.

Forslag til endring i politiregisterforskriften § 9-7

Politiregisterforskriften § 9-7 nytt annet ledd skal lyde:

Utlevering av opplysninger til banker og finansinstitusjoner etter første ledd nr. 1 kan skje til blant annet følgende formål:

- a. å fremme oppgaver etter finansavtaleloven, sanksjonsloven, hvitvaskingsloven eller skatteloven
- b. å hindre at banker, finansinstitusjoner eller deres kunder og klienter utsettes for lovbrudd
- c. å hindre at noen utsettes for uberettiget mistanke om lovbrudd eller brudd på avtalevilkår
- d. å hindre at banker og finansinstitusjoner legger uriktige opplysninger til grunn ved sin saksbehandling.

Nåværende § 9-7 andre til fjerde ledd blir tredje til nytt femte ledd.