

16 SEP 2011

Justis- og politidepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 201000188

Vår ref: 11/2099-7/VEM

Oslo, 13.09.2011

HØRING - FORSLAG TIL POLITIREGISTERFORSKRIFTEN

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høringssak datert 15.6.2011 med forslag til deler av ny politiregisterforskrift. Høringsfristen er 15.9.2011. Under følger våre merknader til forslagene.

Vi tar forbehold om ytterligere innspill når resten av forskriften kommer på høring og det blir enklere å se helheten i regelverket.

MERKNADER TIL FORSKRIFTSFORSLAGENE

Til Del 1 Generelle bestemmelser og behandlingsansvar

§ 1-2 første ledd nr. 1 personopplysning

Ordlyden i bestemmelsen fremstår etter vår oppfatning som uklar. Vi legger til grunn at departementet har ment at det for *alle* typer opplysninger skal være en forutsetning at det ikke må brukes uforholdsmessig mye arbeid, tid eller ressurser på å identifisere personen, for å definere de som personopplysninger. Ordlyden i forslaget kan gi inntrykk av at denne forutsetningen bare gjelder for andre opplysninger enn biologisk materiale.

Vi foreslår at ordlyden i annen setning endres til "En opplysning anses ikke som personopplysning dersom det må brukes uforholdsmessig mye arbeid, tid eller ressurser for å identifisere personen, og.."

§ 1-3 Virkeområde

Punkt nr. 3 i bestemmelsen fastsetter at politiregisterloven og -forskriften kommer til anvendelse når politiet behandler opplysninger dels til politimessige og dels til forvaltningsmessige formål. Departementet viser til at dette vil være aktuelt for politiet i arbeid med utlendings- og grensekontroll, se høringsbrevet under punkt 6.1.2 på side 5.

Forslaget virker hensiktsmessig siden det i praksis kan være vanskelig å trekke eksakt grense mellom politisære oppgaver og de oppgaver som politiet gjør som utlendingsmyndighet etter utlendingsloven. Vi ser ikke bort i fra at forslaget har betydning for samhandlingen mellom politiet og UDI siden oppgaveløsningen mellom oss til tider er

tett knyttet til hverandre. Vi har imidlertid ikke foretatt en nærmere vurdering av om, og eventuelt på hvilken måte, forslaget vil innebære praktiske utfordringer i samhandlingen mellom politiet og UDI, og hvilken betydning dette kan ha for den registrertes personverninteresser. Dette ønsker vi å se nærmere på og vi vil løfte problemstillinger til departementet for å få en avklaring.

Vi legger til grunn at oppgaver som politiet utfører som databehandler for UDI, fortsatt i sin helhet reguleres av personopplysningsloven. I denne sammenheng viser vi til at UDI og politiet har brukt mye tid på å rydde i rolle- og ansvarsområdene mellom oss. I dette arbeidet har det vært sentralt å tydeliggjøre skillet mellom de oppgaver politiet gjør som databehandler for UDI, de forvaltningsoppgaver politiet gjør med hjemmel i utlendingsloven og de politoppgaver som er av polisiær karakter. Skillet mellom disse oppgavene har betydning for hvordan samhandlingen og informasjonsutvekslingen skal være mellom politiet og UDI, og spørsmålet om hvem som har behandlingsansvar for hva. I det videre arbeid fremover er det viktig med bevissthet rundt roller og ansvar i forbindelse med de opplysninger og oppgaver som skal behandles gjennom politiets satsning på UTSYS. Det må også avklares hvilke konsekvenser forslaget har for Utlendingsregisteret som UDI nå er å anse som behandlingsansvarlig for, da det i praksis er en fil i det alminnelige fingeravtrykkregisteret.

Til Del 2 Krav til behandlingen av opplysninger

§ 5-3 Behandling av særlige kategorier av personopplysninger

Som departementet selv sier om bestemmelsen i høringsbrevet på side 12, er det allerede bestemt i politiregisterloven § 7 at de aktuelle personopplysningene bare kan behandles dersom det er strengt nødvendig ut i fra formålet med behandlingen. Departementets argument for å gjenta dette i forskriften § 5-3 første setning er at det fremstår "hensiktsmessig", antakelig fordi dette gjør at forskriften § 5-3 da kan innta eksempelet om behandling av personopplysninger i etterlysningssaker.

Etter vår vurdering er det uheldig at forskriften gjentar bestemmelser som allerede står i lovverket og vi foreslår derfor at første setning i forskriftsbestemmelsen blir strøket. For de som ikke leser forarbeidene til forskriften samtidig som de leser forskriften vil gjentakelsen (umiddelbart) kunne skape inntrykk av at forskriften tilfører noe materielt nytt. Vi kan ikke se at en unnlattelse av å gjenta lovteksten i forskriften vil svekke rettsinformasjonen.

Videre kan vi ikke se at annen setning i forskriften § 5-3, eksempelet knyttet til etterlysning av person, tilfører noe som ikke allerede følger av forskriften § 4-3. Departementet begrunner implemteringen av eksempelet med at man "i disse tilfellene gjerne gir opplysninger om etnisk opprinnelse. Videre kan slike opplysninger være av avgjørende betydning." Dersom departementet ønsker å få frem at nettopp opplysninger om etnisitet kan være strengt nødvendige å behandle i saker om etterlysning, så stiller vi spørsmål ved at denne opplysningstypen da ikke er nevnt særskilt i forskriftsbestemmelsen.

Primært mener vi at departementet kan stryke hele forskriftsbestemmelsen, men dersom dere ønsker å få klarere frem terskelen for å behandle særlige kategorier opplysninger

så foreslår vi at de i stedet nedfeller presiseringen fra lovforarbeidene¹ som delvis fremgår av forskriften § 5-3 annen setning. Følgende tekst fra lovforarbeidene kan danne grunnlag for ny tekst i forskriften § 5-3:

"Behandlingen av sensitive opplysninger må ikke bare være nødvendig, men strengt nødvendig. (...) Relevanskravet vil da som følge av det strenge inngangsvilkåret være oppfylt når behandlingen av slike opplysninger av vesentlig betydning for formålet. I dette ligger at det må være en klar sammenheng mellom den sensitive opplysningen og formålet med behandlingen, eller at unnlatelsen av å behandle opplysningen kunne føre til at man forpurrer eller hindrer formålet med behandlingen."

For øvrig oppfatter vi at bestemmelsen ikke handler om krav til opplysningskvalitet, slik som de øvrige bestemmelsene under politiregisterforskriften kapittel 5. Kvaliteten på opplysninger kjennetegnes av kriterier som relevans, tilstrekkelighet, saklighet, og om opplysningen er korrekt og oppdatert, se politiregisterloven § 6. Vår oppfatning er derfor at forskriftsforslaget § 5-3 gjelder krav til rettslig grunnlag (behandlingsgrunnlag) for å behandle følsomme opplysninger av den typen som fremgår av politiregisterloven § 7. Følgelig mener vi at det er at bestemmelsen i stedet hører hjemme i politiregisterforskriften kapittel 4.

Når det gjelder merknadene til forskriftsforslaget § 5-3, se høringsbrevet under punkt 6.2.4 side 12 avsnitt tre, så kan det gis inntrykk av at religiøs tilhørighet i en bestemt retning gjerne vil kunne belyse en straffbar handling. Vi viser til merknadene der det står at særskilte opplysninger "kan (...)være av avgjørende betydning for motivet for en straffbar handling (...)" Som eksempel kan nevnes at en muslim utøver vold mot en person fordi vedkommende er homofil, eller at en høyreekstremist gjør det samme mot en muslim fordi han er muslim." Videre står det at "her vil religiøs og politisk overbevisning og seksuell legning ha direkte sammenheng med den straffbare handlingen..."

Vi legger til grunn at departementet mener at det kun vil være "strengt nødvendig" å behandle slike opplysninger og andre særskilte kategorier personopplysninger dersom de faktisk fremstår som egnet til å kaste lys over gjerningsmannens *motivasjon* og dermed også på forhold som har betydning for å fastslå *gjerningsinnholdet*. I denne sammenheng *kan* det være riktig å behandle at gjerningsmannen har muslimsk, kristen eller annen religiøs overbevisning. Det samme gjelder dersom vedkommende tilhører radikale islamistiske eller kristenkonserverve grupperinger. Vi viser i denne sammenheng til relevanskravet i politiregisterloven § 7.

§ 5-4 Tidsbegrenset unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans

I første ledd står det at "*Opplysninger som **nevnt** i politiregisterloven § 8(...).*" Denne ordlyden kan gi inntrykk av at politiregisterlovens § 8 lister opp bestemte opplysningskategorier selv om lovbestemmelsen kun peker på opplysninger der det er uklart om relevanskravet osv. er oppfylt. Vi foreslår at ordlyden i denne setningen endres til (vår endring er satt i kursiv): "Opplysninger som *omfattes* av politiregisterloven § 8 skal

¹ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), under merknadene til lovens § 7, side 297.

enten holdes atskilt fra opplysninger som oppfyller lovens alminnelige vilkår eller merkes særskilt.”

Til del 6 Politiets sikkerhetstjeneste

§ 20-2 Formål med behandling av opplysninger i PST

Forskriften § 20-2 fastsetter at forskriften del 6 skal omfatte de fleste av PSTs oppgaver etter politiloven *Kapittel IIIa Politiets sikkerhetstjeneste. Organisering, oppgaver og forebyggende bruk av tvangsmidler*, med avgrensning mot behandlinger som skjer i straffesaker da disse skal reguleres i politiregisterforskriften del 7.

Vi bemerker at forskriften § 20-2 avgrenser mot behandlinger i oppgaver som følger av i politiloven § 17d første ledd bokstav a og b, uten at dette er forklart nærmere i høringsbrevet.

§ 20-4 Behandlingsansvar og daglig ansvar

Til denne bestemmelsen vil vi bemerke at utlendingsloven § 7 første ledd forutsetter at UDI vurderer om grunnleggende nasjonale hensyn tilsier at søknad om visum, midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, kan avslås, eller innvilges på vilkår eller med begrensninger. I denne sammenheng oversender vi visse saker til konsultasjon hos PST, utvalget skjer ved konkret vurdering fra sak til sak eller ved en risikovurdering.

I de sammenhenger der UDI oversender saker til konsultasjon hos PST har vi ansett at PST opptre som databehandler for UDI, i motsetning til de tilfeller der oversendelse skjer i PSTs egen interesse. I realiteten vil oversendelse av konsultasjonssaker til PST også tjene PSTs virksomhetsformål og oppgaver. Følgelig er det grunn til å stille spørsmål ved om det er naturlig å anse PSTs oppgave i konsultasjonssaker som et databehandleroppdrag, i motsetning til en oppgave der PST selv står som behandlingsansvarlig for opplysninger som de behandler i denne sammenheng. Dette er et spørsmål som vi ønsker at departementet avklarer, i tillegg til spørsmålet om ikke dette bør omtales i forskriften.

Til Del 8 Vandelskontroll og akkreditering

§ 28-2 Generelt om politiattest

Forskriften §§ 28-1 til 28-4 gir utdypende forskrifter til politiregisterloven § 36 om generelle krav for vandelskontroll. I forarbeidene til politiregisterloven, Ot.prp.nr.108 (2008-2009), er det presisert på side 311, i merknadene til lovens § 36, at ”Med politiattest menes norsk politiattest. Politiattest som utstedes i et annet EØS-land likestilles norsk politiattest.” Følgelig kanandel ikke dokumenteres med politiattest som er utstedt i et tredjeland. Forarbeidene utdyper dette med at ”det i praksis ofte ikke vil være mulig å gjennomføre tilfredsstillende vandelskontroll av utlendinger fra tredjeland (utenfor EØS-området) eller norske borgere som har oppholdt seg i slike land i et lengre tidsrom. Det vil **regelmessig være svært ressurskrevende og tidkrevende å innhente og verifisere** [vår utheving] politiattester fra slike land, og i enkelte tilfeller vil det selv etter en slik ressursbruk fortsatt **kunne være tvil om attestens pålitelighet** [vår utheving] (...). **I de tilfellene der det av nevnte grunner** [vår utheving] ikke kan kreves fremlagt politiattest er alternativet å gi regler om botid (...).”

Etter vår vurdering kan det tyde på at det ikke har vært lovgivers intensjon å avskjære muligheten til å kreve politiattest fra alle tredjelandsborgere som ikke kan fremlegge en norsk politiattest. Vi viser til det vi har henvist til i forarbeidene der kan utledes en forutsetning om at alternativet med botid gjelder de tilfeller der det regelmessig er svært ressurskrevende og tidkrevende å innhente og verifisere utenlandsk politiattest og ellers der det vil kunne være tvil om attestens pålitelighet. Dersom dette ikke er erfaringen med et bestemt tredjeland antar vi at utenlandsk politiattest kan aksepteres etter politiregisterloven § 36 første ledd nr.1. Eksempel på et tredjeland som det bør være mulig å innhente pålitelige og egnede politiattest fra med relativt lite ressurser er USA og Australia.

§ 28-4 Krav om botid ved ustedelse av politiattest for utlendinger mv.

Vi er i utgangspunktet enig i departementets vurdering av at det ikke bør stilles krav om botid for norske statsborgere. Vi viser i denne sammenheng til departementets argumenter om at "man vil ha bedre oversikt over norske borgeres vandel før de flyttet til utlandet, og dernest er det nærliggende at norske myndigheter får kjennskap til når norske borgere i utlandet kommer under straffeforfølgning – i hvert fall når det dreier seg om alvorlige forhold." Vi antar at argumentet har begrenset gyldighet for situasjoner der vedkommende fikk norsk statsborgerskap kort tid etter gjenbosettingen i Norge. Dette bør departementet etter vår vurdering ta hensyn til ved å legge til en forutsetning i forskriftsbestemmelsen om at vedkommende var norsk statsborger i den tiden han eller hun hadde opphold i utlandet.

Departementet ønsker i utgangspunktet at forskriften fastsetter fra hvilket tidspunkt botiden beregnes. I forarbeidene til politiregisterloven på side 146 under punkt 12.2.6 er det vist til at i Norge utstedes politiattest for den periode vedkommende har vært **registrert bosatt** i landet. Vi forstår det slik at politiet legger til grunn det tidspunktet utlendingen regnes som bosatt i folkeregisterlovens forstand, jf folkeregisterforskriften § 4-2 *Innflytting fra utlandet*:

Personer som kommer fra utlandet, regnes som bosatt i Norge når de har lovlig opphold i norsk kommune, og har til hensikt å bli her ikke bare midlertidig. Opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig.

Det samme gjelder når personer som kommer fra utlandet, oppholder seg skiftevis på den norske kontinentalsokkelen og i norske kommuner, jf. § 5-9 tredje ledd.

Personer som trenger oppholdstillatelse regnes ikke som bosatt før det kan fremlegges slik tillatelse gjeldende for minimum seks måneder. For asylsøkere er vilkåret for bosetting at asylsøknaden er innvilget eller at det foreligger oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Departementet spør om UDI har "rutiner, som for eksempel registrering eller lignende, som kan sikre notoritet med henblikk på når den utenlandske borgeren lovlig har bosatt seg i Norge, og om det i så måte finnes forskjeller mellom nordiske borgere, borgere fra EØS-land og borgere fra tredjeland."

Ved vedtak om førstegangs midlertidig oppholdstillatelse som er gitt til personer før de reiser inn til Norge, vil tidspunktet da vedkommende melder i fra om innreisen til politiet kunne sikre tilstrekkelig notoritet rundt spørsmålet om når vedkommende skal regnes som bosatt i Norge, jf utlendingsloven § 19 første ledd.

For tredjelandsborgere som har adgang til og som søker fra Norge vil tidspunktet for vedtaksregistrering i Databasen for utlendings- og flyktningsaker (DUF) kunne være det beste tidspunktet å se hen til, se utlendingsloven § 56 og utlendingsforskriften § 10-1 som gir bestemmelsene for adgangen til å søke fra Norge. Vi antar at det samme tidspunktet må gjelde for personer som får innvilget søknad om fornyet midlertidig oppholdstillatelse, ny oppholdstillatelse på annet grunnlag eller permanent oppholdstillatelse, siden de fleste av disse vil ha sitt faste tilhold i Norge under søknadsbehandlingen gjennom for eksempel arbeid og familie her, se utlendingsloven §§ 61 og 62.

Ved tilbakekall av midlertidige eller permanente oppholdstillatelse til tredjelandsborger, herunder i tilknytning til utvisningsvedtak, vil utlendingsmyndighetene registrere utreisefrist i DUF. Fastsatt utreisefrist vil kunne sikre tilstrekkelig notoritet rundt spørsmålet om når vedkommende skal regnes som bosatt i Norge. Dersom utlendingsmyndighetene beslutter å gi utsatt iverksettelse av vedtaket, vil dette fremgå av DUF. Sentrale retningslinjer for fastsettelse av utreisefrist og for beslutninger om utsatt iverksettelse er gitt i GI-2010-015 *Retningslinjer for fastsettelse av utreisefrist i vedtak etter utlendingsloven som innebærer at utlendingen skal forlate riket*, UDIs internmelding 2011-003 *Fastsettelse av utreisefrist i vedtak som innebærer en plikt til å forlate Norge etter utlendingsloven § 90 sjette ledd*, og UDIs internmelding 2010-059 *Utsatt iverksettelse av vedtak etter utlendingsloven – utlendingsloven § 90 og forvaltningsloven § 42*.

UDIs rutiner knyttet til personer som omfattes av EØS-regelverket er beskrevet i vårt rundskriv 2011-035 *Rutiner for saker knyttet til EØS-regelverket i norsk utlendingsrett*. I punkt 2.2.1 i rundskrivet står det om nordiske borgere og deres familiemedlemmer:

Nordiske borgere som oppholder seg og/eller arbeider i Norge, behøver verken å registrere seg, søke om oppholdskort eller oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 19-22 fjerde ledd. At disse borgerne er fritatt fra registrering er uten betydning for deres plikt til å registrere seg hos andre offentlige myndigheter etter andre lover, herunder loven om folkeregistrering.

Familiemedlemmer til nordisk borger omfattes av EØS-regelverket dersom de følger eller gjenforenes med en nordisk borger som kommer til eller oppholder seg i Norge og som fyller vilkårene for oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 eller § 112, jf. utlendingsforskriften § 19-5a. Familiemedlemmer kan i så fall velge å bli vurdert enten etter EØS-reglene eller de alminnelige reglene.

Utlendingsforvaltningen foretar ingen registrering av nordiske borgere og familiemedlemmer til disse som omfattes av EØS-regelverket.

EØS-borgere og deres familiemedlemmer (både EØS-borgere og andre) har oppholdsrett i Norge i tre måneder etter innreise forutsatt at de har gyldig identitetskort eller pass og at de ikke utgjør en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger, jf. utlendingsloven § 111 første ledd. Denne gruppen har i utgangspunktet verken registeringsplikt eller meldeplikt overfor utlendingsmyndighetene i løpet av disse tre månedene, og følgelig foretar vi ingen registrering av disse.

Denne persongruppe har rett til å oppholde seg i Norge utover tre måneder dersom de oppfyller de vilkår som fremgår av utlendingsloven §§ 112 - 114. Registrering/søknad om

oppholdskort er en formalisering av denne retten, jf utlendingsloven §§ 117 og 118. Tidspunktet for denne registreringen/utstedelsen av oppholdskort kan bidra til å sikre notoritet med henblikk på når den utenlandske borgeren lovlig har bosatt seg i Norge. Manglende registrering eller oppholdstillatelse vil imidlertid ikke nødvendigvis innebære at vedkommende oppholder seg ulovlig i Norge eller at vedkommende ikke kan regnes som bosatt i Norge.

Arbeidssøkende EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan oppholde seg inntil seks måneder uten å registrere eller melde seg. Denne gruppen har imidlertid en meldeplikt innen tre måneder etter innreise til politiet eller Sevicesenter for utenlandske arbeidstakere, se utlendingsloven § 111 tredje ledd jf. utlendingsforskriften § 19-11. Meldingen skal registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Som arbeidssøkende vil de kunne søke om skattekort (og i den forbindelse få tildelt D-nummer) samt melde om flytting til Folkeregisteret. Tidspunktet for en slik melding vil kunne sikre tilstrekkelig notoritet rundt spørsmålet om når vedkommende skal regnes som bosatt i Norge.

§ 34-4 Politiattest i forbindelse med oppgaver ved incestsentre mv.

Til denne bestemmelsen står det i høringsbrevet at det ideelt sett også burde være et krav om politiattest for personer som allerede er ansatt ved incest- og ressursentrene. Departementet påpeker imidlertid at:

"I krisesenterloven, barnevernloven, barnehageloven og utlendingsloven har man imidlertid falt ned på en annen løsning. Her gjelder kravet om politiattest bare for dem som blir ansatt etter at bestemmelsen har trådt i kraft – dette er begrunnet med at det å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft vil medføre formelle problemer i forhold til allerede etablerte ansettelsesforhold. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at bestemmelsen ikke skal gis tilbakevirkende kraft – kravet om politiattest bør bare gjelde ovenfor personer som ansettes/tildeles oppgaver etter at bestemmelsen har trådt i kraft."

Departementet standpunkt til spørsmålet om tilbakevirkende kraft, er ikke i overensstemmelse med forskriftsbestemmelse hvor det står:

"Incestsentre og ressursentre for voldtatte skal kreve fremleggelse av barneomsorgsattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd av fysisk person som, lønnet eller ulønnet, utfører eller skal utføre oppgaver for sentrene som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige." (vår utheving)

§ 36-2 Begjæring om å få utstedt politiattest

Annet ledd i forskriftsforslaget legger opp til at begjæring om politiattest kan fremsettes ved bruk av telefaks og e-post, foruten ved ordinær post og personlig oppmøte. Begjæringer som fremsettes på annen måte enn ved personlig oppmøte skal ha vedlagt kopi av gyldig legitimasjon.

Vi stiller spørsmål ved om denne fremgangsmåten er i samsvar med kravene til informasjonsikkerhet; at ID-opplysninger herunder kopi av legitimasjon kan sendes per telefaks (og usikret e-post). Vi viser til kravene til konfidensiell behandling av personopplysninger og til faren for ID-tyveri.

Til del 12 Behandling av opplysninger i henhold til internasjonale rettsakter

§ 66-9 Elektronisk søkeadgang til fingeravtrykksregister

I forskriftsforslaget står det at "Medlemslandene sikres tilgang til det norske fingeravtrykksregister ved elektroniske søk ...". Vi legger til grunn at dette, og eventuelle andre tilsvarende henvisninger, bare gjelder fingeravtrykksregister som politiet er ansvarlig for. Det er viktig at dette blir avklart siden vi UDI nylig er blitt behandlingsansvarlig for Utlendingsregisteret.

§ 67-5 Norsk tilkoplingspunkt

I bestemmelser står det at "Det sentrale tilkoplingspunkt for tilgang til VIS er Kripos."

Vi bemerker at **UDI** er meldt inn som **nasjonalt kontaktpunkt** for de saker som dette kapittelet i politiregisterforskriften handler om, saker under artikkel 3 i EUs råds rammebeslutning (2008/633) om tilgang til søk i VIS. **Kripos** er utpekt som **politiets** kontaktpunkt. Dette bør fremgå av bestemmelsen, og andre bestemmesler i denne delen av forskriften der det er behov, for å skape klarhet i ansvarsforholdene.

Med hilsen



Frode Forfang
assisterende direktør



Frode Mortensen
avdelingsdirektør

Kopi: Justis- og politidepartementet v/Innvandingsavdelingen