



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 153 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i passloven (politiets adgang til
å benytte passregisteret)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	7	Departementets vurderinger	28
			7.1	Generelt	28
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	7.2	Særlig om bruk av opplysninger fra passregisteret ved forebygging og etterforskning av straffbare forhold	28
3	Kort om hvilke opplysninger som registreres i passregisteret	8	7.3	Særlig om behov tilknyttet politiets arbeid etter utlendingsloven	29
4	Gjeldende rett om adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret	10	7.4	Særlig om automatiserte søkeprosesser i bildemateriale	30
4.1	Generelt om bruk av registre med personopplysninger	10	7.5	Spørsmål om samtykke som grunnlag for å hente opplysninger fra passregisteret	30
4.2	Nærmere om adgangen til å benytte opplysninger fra passregisteret	11	7.6	Spørsmål om oppbevaring mv. av opplysninger etter bruk	31
4.3	Enkelte ytterligere bemerkninger om innholdet i dagens regler	11	7.7	Utlevering av opplysninger til utlandet	31
4.4	Kort om svensk og dansk rett	13	7.8	Enkelte andre forhold	31
4.5	Kort om reform av EUs regelverk om personvern	14	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	32
5	Forslag i høringsnotatet	15	9	Merknader til de enkelte bestemmelsene	33
6	Høringsinstansenes syn	21		Forslag til lov om endringer i passloven (politiets adgang til å benytte passregisteret)	36
6.1	Hovedtrekk	21			
6.2	Nærmere om høringsinstansenes syn på lovforslaget	22			

Prop. 153 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i passloven (politiets adgang til å benytte passregisteret)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 7. mai 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen fremmer Justis- og beredskapsdepartementet forslag til en ny § 8 a i passloven. Bestemmelsen åpner for at politiet kan benytte opplysninger fra det sentrale passregisteret til flere oppgaver enn det som ligger i dagens regler. Foruten til formål som ligger innenfor passloven, skal politiet etter forslaget kunne hente ut opplysninger fra passregisteret til bruk:

- i arbeid med å finne savnet person eller med å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe
- i arbeid med å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest
- ved forebygging eller etterforskning av en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder
- i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å gi opplysninger om egen identitet
- ved kontroll av opplysninger som skal føres inn i det sentrale registeret over strafferettslige reaksjoner
- når den som opplysningene gjelder har gitt et uttrykkelig samtykke som er basert på frivillighet og informasjon.

Etter forslaget skal uthenting av opplysninger fra passregisteret til de nevnte formålene kunne skje ved direkte tilgang. Videre går bestemmelsen ut på at opplysninger som er hentet ut på grunnlag av den, ikke skal lagres ut over det som er nødvendig for å oppfylle formålet med behandlingen av opplysningene eller dokumentere behandlingen av den saken som opplysningene er innhentet for. For å dekke de behov som i praksis oppstår for å kunne utveksle opplysninger innenfor internasjonale politisamarbeid som Norge deltar i, foreslås det dessuten en regel om adgang til å utlevere opplysninger fra passregisteret til utenlandske samarbeidende politimyndigheter og sikkerhetstjenester når dette ikke anses uforholdsmessig.

Øvrige forslag i proposisjonen er tilpasninger til den nye bestemmelsen.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det har tidligere vært en viss praksis for at politiet, som er passmyndighet i Norge, har benyttet opplysninger fra passregisteret til andre politimesige formål enn dem som kan knyttes til passloven. I 2010 fikk passforskriften en tilføyelse om at ansatte i norsk grensekontroll, Kripos og passmyndigheten kun gis tilgang til opplysningene i passregisteret til bruk for passutstedelse, grensekontroll og ved innlevering og beslag etter passloven § 7. Videre tok Datatilsynet opp spørsmål om lovligheten av rutinemessig å innhente opplysninger fra passregisteret for å identifisere bilførere som er avbildet i forbindelse med automatisk trafikkontroll. Senere har departementet påpekt overfor Politidirektoratet at personopplysningsloven inneholder begrensninger i adgangen til å benytte personopplysninger til andre formål enn dem de er innsamlet for.

Det er nevnt i NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ønsker tilgang til flere offentlige registre enn i dag, herunder til passregisteret (rapporten punkt 16.4, side 387 annen spalte). Kommisjonen selv har blant annet anbefalt at taushetsbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at tjenesten i større grad kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater. Det vises til NOU 2012: 14 punkt 19.9 (anbefaling nr. 27, side 459 annen spalte).

Ved brev 20. februar 2013 sendte Justis- og beredskapsdepartementet ut et høringsnotat med forslag til endringer i passloven og passforskriften som åpner for at politiet kan benytte opplysninger fra passregisteret til flere formål enn i det som ligger i dagens regler (nevnt også i Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap, punkt 6.5.5). Forslaget i høringsnotatet fremgår av punkt 5 nedenfor. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Forbrukerombudet
Generaladvokaten
Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen
Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo
Juridisk fakultet, Universitetet i Tromsø
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Konkurransetilsynet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Norsk senter for menneskerettigheter
Personvernemnda
Politidirektoratet
Politihøgskolen
Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Post- og teletilsynet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksarkivet
Sametinget
Skattedirektoratet
Spesialenheten for politisaker
Statistisk Sentralbyrå
Statsadvokatembetene
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
 overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-
 utvalget)
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 (Sivilombudsmannen)
Sysselmannen på Svalbard
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Økokrim

Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bedriftsforbundet
Ciliat
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening

DIXI ressurscenter for voldtatte, Oslo og
 Stavanger
 Fellesskap mot seksuelle overgrep (FMSO)
 Finansnæringens Fellesorganisasjon
 Forsvarergruppen av 1977
 ICJ Norge
 Innvandrernes landsorganisasjon
 Institutt for samfunnsforskning
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen i Bergen
 Jusshjelpa i Nord-Norge
 Kommunenes sentralforbund
 Kontoret for fri rettshjelp
 Landsorganisasjonen i Norge
 Mediebedriftenes landsforening
 Mira ressurscenter
 Norges Juristforbund
 Norges politilederlag
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk Journalistlag
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Presseforbund
 Norsk Redaktørforening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Organisasjon mot offentlig diskriminering
 (OMOD)
 Personvernemnda
 Politiembetsmennenes landsforening
 Politiets Fellesforbund
 Redd Barna, Rettighetssenteret
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Stiftelsen for kritisk og undersøkende presse
 (SKUP)

Høringsfristen var 2. april 2013. Følgende høringsinstanser har hatt merknader til innholdet i forslaget:

Datatilsynet
 Det nasjonale statsadvokatembetet for
 bekjempelse av organisert og annen alvorlig
 kriminalitet
 Kripos

Politidirektoratet
 Politiets data- og materieltjeneste (PDMT)
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
 Post- og teletilsynet
 Riksadvokaten
 Riksarkivet
 Samferdselsdepartementet
 Toll- og avgiftsdirektoratet
 Utlendingsdirektoratet
 Økokrim

Den Norske Advokatforening
 Finans Norge (tidligere Finansnæringens
 Fellesorganisasjon)
 Norges Politilederlag
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og
 Norsk Journalistlag (i fellesskap)
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene i Norges Juristforbund

Hovedelementene i høringsuttalelsene er referert i punkt 6 nedenfor (enkelte i punkt 4.3). Følgende høringsinstanser har meddelt at de ikke har merknader eller ikke avgir uttalelse:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arbeidsdepartementet
 Barne- og likestillingsdepartementet
 Domstoladministrasjonen
 Fiskeri- og kystdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Gjenopptakelseskommisjonen
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Miljøverndepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Regjeringsadvokaten
 Statistisk sentralbyrå
 Utenriksdepartementet

Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Landsorganisasjonen i Norge

3 Kort om hvilke opplysninger som registreres i passregisteret

De rettslige rammene for innholdet i passregisteret fremgår av passloven § 8 og passforskriften § 13. Passloven § 8 lyder:

«§ 8 Passregister

Det kan opprettes et sentralt passregister. Også utlendingspass og reisebevis for flyktninger kan registreres i registeret.

Registeret kan inneholde passinnehavers navn, fødselsnummer, høyde, øyenfarge, hårfarge, fødested, utsendelsesadresse, samt passnummer, utstedende myndighet, utstedelsesdato og utløpsdato. Ved endring av navn eller lignende, og ved utstedelse av nytt pass, kan også tidligere data beholdes i registeret.

I registeret kan også inntas passinnehavers signatur og ansiktsfoto.

Bare passmyndigheten, Kripos og norsk grensekontrollmyndighet skal ha tilgang til passregisteret.

I registeret inntas for øvrig slike opplysninger som er nødvendig for forvaltning av registeret og utstedelse av pass.

Behandlingsansvarlig for passregisteret er Politidirektoratet.

Ved passmyndighet som ikke er tilknyttet det sentrale passregister, kan det føres midlertidig passregister etter regler gitt av Politidirektoratet.

For diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt etter regler gitt i medhold av lov om utenrikstjenesten § 1 kan det også inntas andre opplysninger etter forskrift fastsatt av Utenriksdepartementet.»

Passforskriften § 13 første ledd sier følgende om hva passregisteret kan inneholde:

«I sentralt passregister opprettet i medhold av passloven § 8 kan i tillegg til de opplysninger som fremgår av bestemmelsen, også registrere opplysninger om pass som er meldt tapt eller stjålet, beslutning om passhindring, jf. passloven § 5, beslutning om innlevering og beslag av pass, jf. passloven § 7, årsaken til at det ikke

utstedes pass med fingeravtrykk, jf. § 5, samt kopi av dom eller lignende, jf. § 10.»

Ved utstedelse av pass skal det som hovedregel tas bilde av søkeren ved hjelp av teknisk utstyr for opptak av biometri, og avgis fingeravtrykk på en fingertrykksavleser som er integrert i opptaksutstyr for biometri, jf. passloven § 3 og passforskriften §§ 4 og 5. Denne informasjonen lagres i selve passet til bruk for verifisering eller kontroll av passinnehaverens identitet, jf. passloven § 6 annet ledd.

I henhold til passloven § 6 a annet ledd skal biometrisk personinformasjon som er innhentet til bruk ved personalisering av passet slettes så snart passet er oversendt eller utlevert til passinnehaver. Biometrisk personinformasjon som innhentes fra den som passerer grensekontroll eller annet kontrollsted for kontroll av reisedokumenter, skal dessuten slettes så snart som mulig etter at vedkommendes identitet er fastslått, jf. samme bestemmelse fjerde ledd. Disse bestemmelsene medfører plikt til å slette informasjon som blir liggende igjen hos den som har utstedt eller deltatt i produksjonen av passet.

Passinnehavers ansiktsfoto og signatur inngår som nevnt i passregisteret, i tillegg til opplysninger om fødselsnummer, høyde, øyenfarge, hårfarge, fødested, utsendelsesadresse mv., jf. passloven § 8 annet og tredje ledd. Fotografiet er et JPEG-bilde som tilfredsstiller internasjonale krav til oppløsning og kvalitet. På bakgrunn av de tekniske egenskapene er fotografiene i passregisteret egnet til såkalt biometrisk gjenkjenning.

Det er tidligere vurdert om fingeravtrykk skal lagres i passregisteret. Under henvisning blant annet til et visst misbrukspotensiale, konkluderte departementet i Ot.prp. nr. 64 (2008-2009) med at det ikke ville fremme forslag om dette, jf. proposisjonen punkt 5.3.2.

Etter passloven § 8 femte ledd kan det inntas i registeret «for øvrig slike opplysninger som er nødvendig for forvaltning av registeret og utstedelse av pass». Etter passforskriften § 13 første ledd kan det registreres beslutning om passhindring etter passloven § 5, beslutning om innleve-

ring og beslag av pass etter § 7, årsaken til at det ikke utstedes pass med fingeravtrykk i samsvar med hovedregelen etter passforskriften § 5, og det skal avmerkes i et merknadsfelt i passregisteret når det er fremlagt kopi av dom eller lignende, jf. også passforskriften § 10. Beslutning om passhindring etter § 5 kan ha bakgrunn i sinnslidelse, domfellelse og andre forhold av personlig karakter. At beslutning om passhindring må kunne registreres i passregisteret, kommer til uttrykk allerede i Ot.prp. nr. 61 (1996-97). I Ot.prp. nr. 64 (2008-2009) punkt 5.3.3 er det uttalt at registrering av opplysninger etter passloven § 8 femte ledd ikke vil være informasjon som direkte gjelder passinnehaver. I praksis er det imidlertid behov for å registrere passhindring mv., og det er ikke noe som tyder på at det man har ment å stenge denne muligheten.

I tillegg til det som er nevnt nå og i høringsnotatet, legges det inn i saksbehandlingssystemet for pass enkelte andre opplysninger eller merknader som passmyndigheten har behov for, slik som kontaktinformasjon, hvem som har møtt ved søk-

nad om pass til barn og informasjon om fremlagte fullmakter. Videre legges det i noen tilfeller inn en såkalt obs-merknad om forhold som kan være av betydning for om det skal utstedes pass. Eksempel på slike forhold er en bekymringsmelding om at en forelder vil prøve å få utstedt pass uten den andre forelders samtykke for å bringe barnet ut av landet. Andre eksempler er at søker venter på soning av en dom, eller at det kan være fare for misbruk av pass eller at søker ikke er i stand til å ta vare på seg selv i utlandet. Videre vil det være nødvendig å registrere opplysninger om forhåndsvarsel om passnektelse eller tilbakekall av pass og innkomne meldinger fra Schengen informasjonssystem mv. Praksis må ses på bakgrunn av at det etter passloven § 8 femte ledd kan inntas i passregisteret opplysninger som er nødvendige for forvaltning av registeret og utstedelse av pass.

Det er ikke gitt særskilte forskrifter etter passloven § 8 siste ledd for diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt i medhold av utenrikstjenesteloven § 1.

4 Gjeldende rett om adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret

4.1 Generelt om bruk av registre med personopplysninger

Personopplysningsloven gir regler om opprettelse og forvaltning av registre som inneholder personopplysninger. I henhold til personopplysningsloven krever behandling av personopplysninger at det foreligger et behandlingsgrunnlag, som eksempelvis kan være en lov, samtykke fra den opplysningene gjelder eller at behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet. For behandling av sensitive personopplysninger gjelder det ytterligere krav, jf. personopplysningsloven § 9. Personopplysninger kan i utgangspunktet bare brukes til angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet, og ikke senere brukes til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen uten at den registrerte samtykker, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd. Innenfor rammen av Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8 og andre folkerettslige forpliktelser kan det gis særskilte regler som åpner for en videre bruk av personopplysninger enn det som følger av personopplysningsloven.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (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 kriminali-

tet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Rekkevidden av EMK artikkel 8 er behandlet blant annet i forarbeidene til politiregisterloven (Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 4.3.1, proposisjonen ble fremmet på ny ved Prop. 12 L (2009-2010)). Kjernen i bestemmelsen er at den enkelte har krav på respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse (artikkel 8 nr. 1). Departementet legger til grunn at politiets behandling av personopplysninger skal ligge innenfor de rammer som EMK artikkel 8 oppstiller.

Vilkårene etter artikkel 8 nr. 2 for å gjøre begrensninger i den retten til privatliv og egne personopplysninger som ligger i artikkel 8 nr. 1, er for det første at begrensningen må være «i samsvar med loven». I dette ligger at begrensningene må ha grunnlag i en formell nasjonal norm som er tilgjengelig og gir forutsigbarhet for innbyggerne. For det andre må inngrepet være «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». I kravet til nødvendighet ligger blant annet at det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og den samfunnsmessige verdien av dette. Kravet til forholdsmessighet utgjør en begrensning for hvilke inngrep lovgiver kan åpne for, selv om tiltaket gjelder eksempelvis kriminalitetsbekjempelse.

Også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 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 konvensjonen antas ikke å inneholde flere begrensninger enn de som følger av EMK artikkel 8, jf. eksempelvis NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern, punkt 4.3.5.

4.2 Nærmere om adgangen til å benytte opplysninger fra passregisteret

Passloven § 8 utgjør det rettslige grunnlaget for det sentrale passregisteret. I tillegg til å regulere hvilke opplysninger som kan registreres der, angir bestemmelsen hvem som har tilgang til registeret. Av § 8 fjerde ledd fremgår at bare passmyndigheten, Kripos og norsk grensetollmyndighet skal ha tilgang til passregisteret. Etter § 9 kan det gis nærmere forskrifter til gjennomføring av loven. Passforskriften § 13 annet ledd lyder:

«Ansatte i norsk grensekontroll, Kripos og passmyndigheten gis kun tilgang til opplysningene i passregisteret til bruk for passutstedelse, grensekontroll, og ved innlevering og beslag, jf. passloven § 7.»

Politidistriktene og en del utenriksstasjoner er passmyndighet. Politiet kan i utgangspunktet likevel bare benytte opplysninger fra passregisteret innenfor de rammer som følger av loven. I tillegg til det som er uttrykkelig oppregnet i passforskriften § 13 annet ledd, antar departementet at opplysningene i passregisteret kan benyttes til etterforskning av saker om forfalskning og misbruk av pass, siden slik virksomhet er nært knyttet til passlovens formål. På basis av en presumsjon om samtykke, har departementet dessuten lagt til grunn at opplysninger fra passregisteret kan benyttes i saker om savnede personer, se også personopplysningsloven § 8 bokstav c og § 9 første ledd bokstav c. Også ellers vil samtykke fra den registrerte kunne gi grunnlag for å bruke opplysningene i passregisteret til andre formål.

Opplysninger i elektroniske registre kan være gjenstand for beslag og utlevering i samsvar med reglene i straffeprosessloven kapittel 16. Etter straffeprosessloven § 203 kan det tas beslag i «[t]ing» som antas å ha betydning som bevis i en straffesak. Ordet «ting» omfatter også opplysninger som er elektronisk lagret, jf. eksempelvis Bjerke, Keiserud og Sæther: Straffeprosessloven. Kommentartutgave 4. utgave side 711. Myndigheten til å beslutte beslag ligger i utgangspunktet hos påtalemyndigheten, og beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig, jf. straffeprosessloven § 205. Når særlige grunner foreligger, kan påtalemyndigheten bringe spørsmål om beslag inn for retten, jf. § 205 annet ledd. Den som rammes av beslaget kan dessuten kreve at spørsmålet om opprettholdelse av dette bringes inn for retten.

Påtalemyndigheten skal sørge for at den som rammes, blir gjort kjent med denne retten, jf. § 208. Etter straffeprosessloven § 210 kan videre retten (i hastetilfeller påtalemyndigheten, med etterfølgende fremleggelse av saken for retten) pålegge den som besitter en ting som antas å ha betydning som bevis, og som plikter å vitne i saken, å utlevere tingen. Beslag og utlevering etter disse bestemmelsene er utformet primært med tanke på tilfeller der den aktuelle tingen befinner seg hos andre enn politiet.

Politiregisterloven, som foreløpig ikke er i kraft, regulerer politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. Politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål faller utenfor politiregisterlovens virkeområde, jf. politiregisterloven § 3 første ledd nr. 2. Loven regulerer således ikke spørsmål om politiets bruk av opplysningene i passregisteret.

4.3 Enkelte ytterligere bemerkninger om innholdet i dagens regler

Under høringen uttaler *Politidirektoratet* at det ikke kan se at kravet til nødvendighet og forholdsmessighet i EMK artikkel 8 og personopplysningsloven § 11 utgjør en slik begrensning for lovgiver som departementet har lagt til grunn. Direktoratet viser til uttalelse fra Politiets utlendingsenhet (PU), der det uttales blant annet:

”PU mener at det er sentralt i forbindelse med utførelsen av våre oppgaver at det er enkel tilgang til registre hvor personopplysninger kan undersøkes. Når det gjelder passregisteret, er dette også politiets eget register for personopplysninger i forbindelse med utstedelse av pass. Det følger av passloven § 8 at passmyndigheten, Kripos og norsk grensekontroll skal ha tilgang til passregisteret. Passloven § 2 regulerer hvem som er passmyndigheten, og første ledd gir politiet myndighet, jf. fotnoten vises det til politiloven § 2 nr 7. Ut fra ordlyden i passloven mener PU at det ikke fremgår klart at politiet som sådan ikke skal ha tilgang til registeret. Vi viser også til at passloven bygger på tidligere sedvanerett, hvor passvesenet utgjorde en del av den alminnelige politiforvaltning, og at pass ble også benevnt som politipass. (Ot.prp. nr. 61 (1996-97). Om lov om pass (passloven)). Det har således i all sin tid vært en oppfatning om at pass og passregisteret ”tilhører” politiet. At begrensningene i den senere personopplysningsloven § 11 skal være til hinder for politiets

bruk av passregisteret, kunne høringsbrevet gitt en nærmere redegjørelse for.

Etter vår vurdering har politiet hatt behandlingsgrunnlag ved at registeret er politiets, og at bruk har vært saklig begrunnet i politiets virksomhet. Vi viser i denne sammenheng til høringsbrevets drøftelser av våre internasjonale forpliktelser, EMK artikkel 8 nr 2, og at politiets behandling av personopplysninger skal ligge innenfor rammen til EMK. Inngrep skal være nødvendig i et demokratisk samfunn, hvorav blant annet kriminalitetsbekjempelse og forebygging av uorden ligger innenfor de formålene som artikkel 8 nr 2 anerkjenner. Videre oppstiller EMK et krav om forholdsmessighet. I denne sammenheng må det sees hen til opplysningenes art/sensitivitet, opp mot formålet de er tenkt brukt for.

PU mener at politiets bruk av passregisteret har vært innenfor disse rammene, og at det må legges til grunn at i de tilfeller hvor politiet har tjenestelig behov for å be om identitetsopplysninger, bør politiet også ha adgang til enkelt å kontrollere disse i passregisteret. Vi viser til det vi skriver ovenfor om opplysningenes karakter.”

Videre uttaler Politidirektoratet at begrepet «uforenlig» i personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c om at opplysninger som hovedregel ikke senere skal brukes til formål som er «uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen», er relativt sterkt. Politidirektoratet viser videre til at PU stiller spørsmål ved om høringsnotatet gir uttrykk for en noe snever forståelse av hva som er formålet med passloven og passregisteret, og viser til følgende i uttalelsen fra Politiets utlendingsenhet:

”[...] Formålet med et pass er først og fremst at en stats utlendingsmyndighet kan kontrollere utlendingers identitet som ledd i den utlendingskontroll alle land foretar. Passet tjener derfor som et identitetsbevis for innehaveren. Mangler ved passet kan føre til avvisning ved grensen. Passet tjener også som legitimasjon for at innehaveren kan påberope seg utstederstatens diplomatiske beskyttelse. Norske myndigheter utsteder også reisedokumenter til utlendinger som oppholder seg i riket, dels utlendingspass, dels reisebevis for flyktninger, se Ot.prp. nr. 61 (1996-97) Om lov om pass (passloven).

Pass er altså et reisedokument, men også et viktig og sikkert personlig identitetsdokument,

som benyttes også som et grunnlagsdokument for å verifisere personopplysninger i andre sammenhenger. Når pass også brukes som et identitetsdokument, er PU ikke umiddelbart enig i at sjekk av id-opplysninger opp mot opplysninger i passregisteret, er en bruk av de registrerte opplysningene som går utover passlovens formål. Formålet med passregisteret bør ikke sees som atskilt fra formålet med å ha et pass. Vi viser til at passregisteret er opprettet med det overordnede formål å sikre at pass og ulike personopplysninger kan kontrolleres.

Et grunnleggende utgangspunkt når politiet sjekker opplysninger i passregisteret er at det handler om identifisering og avklaring av ID i ulike sammenhenger. Siden rettigheter og plikter i samfunnet er knyttet opp til det enkelte individ, er det helt sentralt for alt politiarbeid at identifiseringen er korrekt.

Identitetsproblematikk, misbruk av identiteter, bruk av falske og/eller flere identiteter representerer en betydelig utfordring for myndighetene. PU nevner at ID-problematikk har blitt et såpass omfattende problem, nasjonalt og internasjonalt, at det i økende grad vanskeliggjør politiets oppgaver. Høringsbrevet behandler ikke disse problemstillingene.”

Departementet nevner at det er naturlig å anse politioppgaver som består i å avklare om en person er norsk statsborger, som å ligge innenfor passlovens formål. Det mer generelle behovet som høringsinstansen har tatt opp, drøftes i punkt 7.3 nedenfor.

Når det gjelder de mer generelle betraktninger om forståelsen av personopplysningsloven, ser departementet at det kan være forskjellig syn på rekkevidden av begrensningene der. Dette tilsier i seg selv at det vil være en fordel å få en lovbestemmelse som regulerer politiets adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret. Etter departementets oppfatning er det viktig at politiets behandling av personopplysninger ligger innenfor kravene etter EMK artikkel 8, herunder at den behandlingen av personopplysninger som det åpnes for, skal være nødvendig og forholdsmessig. Det er ikke nødvendig i denne sammenheng å gå ytterligere inn på spørsmålet om rekkevidden av begrensningene etter dagens rett.

Presseorganisasjonene *Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* har under høringen etterlyst en beskrivelse av allmennhetens innsynsrett vedrørende passregisteret. Organisasjonene uttaler blant annet at opplysningene i registeret som hovedregel vil være

offentlige i medhold av offentleglova, og at selv om det er hjemmel for å unnta personbilde i passregisteret, har pressen som hovedregel innsyn i registerkortets tekst. Presseorganisasjonen nevner også at passregisteret kan gi avgjørende informasjon til bruk i journalistikken.

Departementet nevner at spørsmål om allmennhetens rett til innsyn i passregisteret ikke er særskilt regulert i passloven. Rett til innsyn kan imidlertid følge av offentleglova. Etter offentleglova § 3 har allmennheten som hovedregel rett til innsyn i «[s]aksdokument, journalar og liknande registre for organet». Med ordet «dokument» menes en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning, overføring eller lignende, jf. offentleglova § 4 første ledd. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt, er unntatt fra innsyn, jf. § 13 første ledd. Videre åpner loven for å gjøre unntak fra innsynsretten for en del andre typer informasjon, blant annet fødselsnummer, jf. offentleglova § 26 femte ledd. Etter offentleglova § 26 tredje ledd første punktum kan det nektes innsyn i «personbilette som er teke inn i eit personregister». I departementets «Rettleiar til offentleglova» punkt 8.18 er passregisteret nevnt som eksempel på et slikt register. Videre er det uttalt at det ikke bør praktiseres meroffentlighet for bilder omfattet av denne bestemmelsen i verneperioden etter åndsverkloven § 45 c siste ledd, dersom ikke et av vilkårene etter åndsverkloven § 45 c første ledd for å vise bildet offentlig, er oppfylt. Etter denne bestemmelsen kan bildet vises offentlig blant annet dersom det har «aktuell og allmenn interesse».

4.4 Kort om svensk og dansk rett

Etter *svensk passlag* (1978:302) er politiet passmyndighet i riket, jf. § 2 annet ledd. Etter samme lov § 6 annet ledd nr. 1 må pass søker avgi fingeravtrykk og et ansiktsbilde i digitalt format. Bildet og fingeravtrykket lagres i passet, jf. § 6 a. Fingeravtrykk og biometriske data fra disse og fra ansiktsbilde skal umiddelbart slettes når passet er utlevert eller passøknaden trukket eller avslått, jf. samme bestemmelse.

Etter § 6 b kan ikke fingeravtrykk og ansiktsbilde, eller biometriske data som kan tas frem fra disse, anvendes ved søk ved hjelp av automatisert behandling. Av Prop. 2004/05:119 Økad sikkerhet i pass m.m. fremgår at man med denne bestemmelsen har ment å utelukke at biometriske data som tas frem i forbindelse med utstedelse av pass blir spart hos myndighetene for eksempelvis

andre typer kontroller, og at ansiktsbilde og biometriske data fra dette ikke skal kunne brukes ved søk ved hjelp av automatisert behandling, for eksempel for identifisering av en ukjent person (proposisjonen punkt 4.2.3). Videre er det i Prop. 2008/09:132 Fingeravtrykk i pass tatt opp spørsmål om de digitale ansiktsbildene og/eller fingeravtrykk bør kunne spares i passregisteret og brukes for automatisk søkning, slik at man ved behandling av nye passøknader kan gjøre rutinemessige undersøkelser opp mot materialet, og på den måten forhindre at en person kan skaffe seg flere pass med ulike identiteter. I proposisjonen uttales det blant annet at denne gevinsten må avveies mot de risiki for den enkeltes integritet som en slik mulighet skulle kunne innebære, og at det ved den anledning (innføring av fingeravtrykk i pass) ikke var grunn til å vurdere spørsmålet annerledes enn ved innføring av ansiktsbilder i pass (proposisjonen punkt 4.2 og 4.3).

Etter passförordning (1979:664) § 23 skal Rikspolisstyrelsen føre blant annet et sentralt passregister. Bestemmelsen lyder:

«23 § Rikspolisstyrelsen skall föra ett centralt passregister samt ett centralt register över omständigheter som avses i 20 § 1 och 3 passlagen (1978:302). Uppgifter förs in i passregistret av Rikspolisstyrelsen och passmyndighet inom riket.

Rikspolisstyrelsen skall på begäran lämna ut uppgift i form av fotografisk bild av enskild från passregistret till polismyndighet, Ekobrottsmyndigheten, svensk ambassad, svenskt lönat konsulat, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.»

Det fremgår ikke av bestemmelsen hvilke opplysninger som skal føres inn i passregisteret. Henvisen i første ledd til passloven § 20 nr. 1 og 3 indikerer imidlertid at opplysninger om behov for særskilt passtillatelse for mennesker under psykisk omsorg, i en del tilfeller skal i et eget register.

Det svenske politiet har direkte tilgang til opplysninger i passregisteret blant annet som ledd i grensekontrollen og for identifikasjonskontroll i annen politivirksomhet. Reguleringen i passloven med tilhørende forordning er summarisk. Spørsmål om reguleringen av passregisteret må endres på bakgrunn av en ny grunnlovsbestemmelse som styrker vernet for den personlige integriteten, er under utredning.

I *Danmark* er det som utgangspunkt kommunene som behandler søknader om pass fra danske

borgere i Danmark, jf. bekendtgørelse nr. 1003 av 6. oktober 2006 § 4 og lov om pas til danske statsborgere m.v. § 1. Politiet har imidlertid også oppgaver innen passforvaltningen. Blant annet har politiet myndighet til å nekte utstedelse av pass eller inndra pass i enkelte tilfeller, jf. passloven § 2, og behandler saker der passøker opprettholder sin søknad selv om det foreligger en markering i det sentrale passregisteret som taler imot passutstedelse, jf. nevnte bekendtgørelse § 13. Politiet utsteder pass til danske statsborgere på Færøyene og Grønland.

Også i Danmark avgis det fra 1. januar 2012 fingeravtrykk, som sammen med en kopi av søkerens foto lagres digitalt i passet.

Rigspolitichefen er behandlingsansvarlig for det sentrale passregisteret. Det er ikke regulert særskilt i den danske passlovgivningen hvilke opplysninger passregisteret skal inneholde. For spørsmål om tilgang for andre offentlige myndigheter til opplysningene i passregisteret, sier den danske forvaltningsloven § 32 at «[d]en, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen av den pågældendes opgaver». Spørsmål om anvendelse av opplysningene i registeret, reguleres videre av den danske persondataloven, som blant annet inneholder følgende bestemmelse (§ 5 annet ledd):

«Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Senere behandling af oplysninger, der alene sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, anses ikke uforenelig med de formål, hvortil oplysningene er indsamlet.»

Som det fremgår, inneholder også dansk rett en bestemmelse om at innsamling av personopplys-

ninger skal skje til uttrykkelig angitte og saklige formål, og at senere behandling av opplysningene ikke må være uforenelig med disse formålene. Videre inneholder persondataloven kapittel 4 regler om behandlingsgrunnlag for ulike kategorier av personopplysninger. Systematisk tilsvarer disse reglene den norske personopplysningslovens regler om behandlingsgrunnlag, men utformingen er til dels forskjellig.

4.5 Kort om reform av EUs regelverk om personvern

Personopplysningsloven har bakgrunn i EUs personvern direktiv (direktiv 95/46/EF). Det pågår et arbeid med å modernisere EUs personvernregelverk, blant annet for å møte de utfordringer som den teknologiske utviklingen har skapt. I januar 2012 la EU-kommisjonen frem utkast til revidert personvernregelverk, nærmere bestemt forslag til en generell forordning om databeskyttelse, og til et direktiv om kompetente myndigheters behandling av personopplysninger ved kriminalitetsbekjempelse. Sistnevnte vil innebære en direktivfesting av EUs rammebeslutning 2008/977/JHA om behandling av personopplysninger innenfor rammene av politisamarbeid og annet rettslig samarbeid i straffesaker. Politiregisterloven, som foreløpig ikke er i kraft, gjennomfører i stor grad reglene i rammebeslutningen. Arbeidet med revisjon av EUs personvernregelverk er noe nærmere omtalt i Meld. St. 11 (2012-2013) Personvern – utsikter og utfordringer kapittel 3.

Forslagene til en generell personvernforordning og til et direktiv vedrørende kriminalitetsbekjempelse er fortsatt til behandling i EU, og det er uklart hvordan regelverket kommer til å se ut, og når det blir ferdig. For det som er tema for denne proposisjonen, ser ikke departementet tungtveiende grunner til å avvende EUs revisjon.

5 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet 20. februar 2013 punkt 4 tok departementet utgangspunkt i at den enkelte innbygger i stor grad skal ha kontroll over bruken av egne personopplysninger, og at hensynet til tilliten mellom den enkelte og offentlig forvaltning tilsier at forvaltningen bruker personopplysninger utelukkende til det formålet de er innsamlet for. Det ble nevnt at Stortingets menneskerettsvalg har foreslått en ny grunnlovsbestemmelse om personvern og personopplysningsvern, og at utvalget, ved drøftelsen av om Grunnloven bør ha en slik bestemmelse, har uttalt blant annet (Dokument 16 (2011-2012), punkt 30.6.5):

«Det kan i den forbindelse være viktig å understreke hvilken betydning privatlivets fred, personvern og personopplysningsvern erfaringsmessig har å si for utviklingen av et sunt og levedyktig demokrati. Enkeltindivider som lever i samfunn der de til stadighet opplever overvåking og kontroll, kan bli mer tilbakeholdne med å fremsette ytringer eller på annen måte delta i det politiske liv. Tilsvarende vil lekkasje av personlige opplysninger fra forvaltning eller fra private kunne oppleves som vilkårlig saksbehandling, eller i verste fall som «straff» for manglende lydighet. Slike ytterliggående brudd på privatlivets fred vil i realiteten utgjøre en trussel mot det norske demokratiet.»

Ved drøftelse av om den nye grunnlovsbestemmelsen bør gi anvisning på et personopplysningsvern, uttaler Stortingets menneskerettsutvalg blant annet (Dokument 16 (2011-2012) punkt 30.6.6.3):

«Samtidig er det et stort og trolig økende behov for å verne om personlige opplysninger i samfunnet. Dette har sammenheng med teknologisamfunnets muligheter til å samle, bruke, oppbevare og spre informasjon om enkeltpersoner. Allerede i dag er utfordringene store, og det er all grunn til å tro at disse utfordringene vil bli flere i årene som kommer. For å være rustet til å møte denne utviklingen vil et

generelt grunnlovsværn om personopplysninger være viktig. I dag er personopplysningsvernet spredt i den ordinære lovgivning, og det er uklart hvor langt EMK artikkel 8 verner om personopplysninger.»

Videre redegjorde Justis- og beredskapsdepartementet i høringsnotatet punkt 4 for at utlendingsloven §§ 100 og 102 e er eksempler på andre lovbestemmelser som regulerer spørsmål om politiets adgang til å benytte personopplysninger fra ulike forvaltningsregistre, og som i noen grad åpner for at politiet kan benytte opplysningene blant annet i etterforskningsøyemed.

I den nærmere drøftelsen av i hvilke tilfeller politiet bør kunne benytte opplysninger fra passregisteret (høringsnotatet punkt 4.2), la departementet til grunn at man må ta i betraktning både politiets behov, hvilke typer opplysninger registret inneholder og hvordan bruken av opplysninger vil kunne ramme den som har avgitt dem. Departementet redegjorde for at passregisteret i noen grad kan inneholde sensitiv personinformasjon, men at politiet vil ha taushetsplikt om personlige forhold etter vanlige regler. Videre ble det konstatert at politiets bruk av opplysninger fra passregisteret ikke innebærer noen fysisk eller umiddelbar ulempe for den enkelte innbygger, og at ulempen ved å åpne for utvidet bruk av opplysningene primært er at endringen vil være et bidrag til myndighetens kontroll overfor innbyggerne, med tilhørende fare for at de skal bli mer tilbakeholdne med frie ytringer med videre, jf. ovenfor. For øvrig nevner høringsnotatet blant annet også at selv om det i prinsippet er en frivillig sak å søke om pass, så er muligheten for å krysse landegrenser så sentral i vår tid, at det i denne sammenhengen gir liten mening å betegne pass som en frivillig sak. Høringsnotatet punkt 4.2 inneholder dessuten følgende utgangspunkt og gjennomgåelse:

«Departementet har som utgangspunkt at adgangen til å benytte opplysninger fra passregisteret skal begrenses til situasjoner der dette kan være av vesentlig betydning for utførelsen

av sentrale politioppgaver. Dette gjelder for det første i saker om å *finne savnede personer*. I slike saker vil politiet gjerne ha behov for et bilde av den som er savnet, og kanskje også av andre personer, for eksempel personer som er observert sammen med den savnede eller av andre grunner kan tenkes å bidra til oppklaring av saken. Bilde og andre opplysninger om en savnet vil i mange tilfeller kunne fremskaffes gjennom pårørende eller andre deler av den savnedes miljø, mens det i andre tilfeller kan være vanskelig å oppspore slikt materiale. Ikke minst fordi det i slike saker kan være et stort poeng å komme raskt i gang med letingen, er det behov for at politiet selv har mulighet til å fremskaffe eksempelvis bilde. Som nevnt legger departementet til grunn at man i saker om savnet person må kunne bygge på en presumsjon om samtykke for at politiet kan benytte opplysninger fra passregisteret (med unntak for tilfeller der den savnede er en voksen person, og man har klare holdepunkter for at forsvinningen er i samsvar med vedkommendes eget ønske). Muligheten for å benytte passregisteret til å få frem opplysninger om den savnede er med andre ord til stede også i dag. For at regelverket skal være så fullstendig som mulig, er den likevel gjort synlig i forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav a. Forslaget åpner dessuten for å benytte passregisteret til å identifisere også andre personer enn den savnede selv. Bakgrunnen for dette er det alvor som kan ligge i slike saker, og at muligheten for å finne den savnede i god behold kan være større jo raskere og mer effektivt politiet kan lete.

Også i forbindelse med *identifikasjon av en død eller bevisstløs person*, vil det kunne underlette politiets arbeid vesentlig at det raskt kan fremskaffes den typen opplysninger som passregisteret inneholder. For den som er levende, men bevisstløs, kan muligheten for rask identifikasjon bidra til at personen raskere kan få hensiktsmessig hjelp eller behandling. På samme måte som for savnet person, må søk i passregisteret i slike situasjoner anses å være i personens egen interesse, og et tiltak som de fleste ville samtykket til om de hadde vært forspurt på forhånd. For tilfeller der en person er død, tilsier både hensynet til pårørende og mer generelle samfunnsmessige hensyn at politiet får best mulige forutsetninger for å kartlegge vedkommendes identitet.

I en del tilfeller må politiet håndtere *personer som ikke kan ta vare på seg selv*, og som på

grunn av sykdom eller lignende ikke er i stand til å redegjøre for sin identitet. Særlig hensynet til personens velferd tilsier at politiet også i slike tilfeller bør kunne hente opplysninger fra passregisteret, og på den måten raskest mulig kan få avklart vedkommendes identitet og omsorgssituasjon. Også i slike tilfeller må man ofte kunne anse bruken av passregisteret til identifikasjonsformål å være i den aktuelle personens interesse. For helhetens skyld omfatter forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav a likevel identifikasjonsarbeid knyttet til så vel syke som bevisstløse og døde personer.

Når politiet skal gjennomføre en *pågrepelse*, kan det være vesentlig at politiet på forhånd har mulighet til å gjøre seg kjent med opplysninger om den som aksjonen skal rette seg mot. Kunnskap om den som skal pågripes kan være vesentlig for utførelsen, og øke sikkerheten for at det er rette vedkommende som pågripes. For pågrepelse under etterforskning, jf. særlig straffeprosessloven §§ 171 og 172, vil det i praksis følge allerede at forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav c at politiet vil kunne benytte opplysninger fra passregisteret. For å favne pågrepelse også i andre situasjoner, herunder etter straffeprosessloven § 88 av siktet som uteblir fra rettsmøte eller fremmøteforkynnelse av dom, og etter straffeprosessloven § 115 og tvisteloven § 24-5 av vitne som uteblir fra rettsstedet, er det imidlertid behov for en regel som sier at det kan innhentes informasjon fra passregisteret i forbindelse med en pågrepelse. Bakgrunnen for de ulike hjemler for pågrepelse, er at det er behov for kontroll over den pågrepnes bevegelser, eksempelvis for å sikre at vedkommende gir sitt bidrag til behandlingen av en sak. Pågrepelse innebærer bruk av tvangsmakt, og skal bare utøves i lovbestemte tilfelle og når inngrepet ikke er uforholdsmessig. De vurderinger av behov og alvor som ligger til grunn for de ulike lovhjemlene for pågrepelse, taler for at politiet bør kunne benytte opplysninger fra passregisteret ved gjennomføring av operasjonen, jf. forslag til § 8 a første ledd bokstav b.

I visse tilfeller kan politiet *innbringe* en person til politistasjon eller lensmannskontor for inntil fire timer, jf. politiloven § 8. Blant annet gjelder dette overfor den som ikke på forespørsel oppgir navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel når politiet forlanger det, eller gir opplysninger om dette som det er grunn til å tvile på riktigheten av, jf. politiloven § 8 første ledd nr. 3. I noen tilfeller vil innhenting av opplysning

ger fra passregisteret kunne erstatte behovet for å innbringe en person. For at politiet skal kunne velge den mest effektive arbeidsformen, og under henvisning til det behovet for virkemidler som ligger til grunn for at politiet i lovbestemte tilfeller kan innbringe, antar departementet at det bør kunne hentes opplysninger fra passregisteret i situasjoner der loven åpner for innbringelse. Forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav b inkluderer derfor også alternativet «kan innbringes».

Endelig foreslår departementet at passloven § 8 a første ledd bokstav b skal åpne for at politiet kan benytte passregisteret ved *anbringelse av en person i politiarrest*. Alternativet kan være overflødig når også innbringelse og pågripelse er med, men tas for fullstendighets skyld med, siden det ved anbringelse i politiarrest utvilsomt er behov for klarhet om vedkommendes identitet.

Etter departementets syn bør politiet videre kunne benytte passregisteret ved *etterforskning av straffbare forhold av et visst alvor*. Begrunnelsen for dette er at opplysninger fra passregisteret kan være et vesentlig verktøy for å oppklare en sak, og den verdien som generelt ligger i at straffbare forhold oppklares så raskt som mulig. Rask oppklaring kan være viktig for at saken overhodet skal være mulig å oppklare, og vesentlig for at oppklaringen skal ha de effektene av å gjenopprette trygghet og avskrekke fra nye straffbare handlinger som er bakgrunn for at man etterforsker straffbare forhold.

Blant de situasjoner der bruk av passregisteret vil ha stor verdi, er i tilfeller der en etterforskning må legges bredt an fordi gruppen av potensielle gjerningspersoner i utgangspunktet er stor. Ved å sammenholde opplysninger fra passregisteret med øvrige opplysninger i saken, vil mange kunne sjekkes ut. Dermed kan antallet personer som må kartlegges, reduseres betydelig. På samme måte kan opplysninger fra passregisteret ha vesentlig betydning ved etterforskning av saker som får stor oppmerksomhet i media, og der politiet mottar en stor mengde tips fra publikum. Ved bruk av opplysninger fra passregisteret vil politiet kunne sjekke ut tips ved å sammenligne opplysninger i passregisteret med øvrig informasjon i saken. Alternativene, eksempelvis innkalling av en lang rekke personer til avhør eller besøk i bolig eller arbeidssted, er langt mer tidkrevende, og innebærer også en belastning for personer som lett ville kunne utelukkes gjen-

nom bruk av passregisteret. Både hensynet til effektiviteten i politiets arbeid, til den enkelte som må kartlegges og mer generelle samfunnsøkonomiske hensyn tilsier således at politiet bør kunne hente informasjon fra dette registeret under etterforskning. Muligheten kan være til hjelp også i arbeid med å identifisere vitner.

Et annet eksempel på verdien av passregisteret under etterforskning, er ved identifisering av barn som er avbildet i bilde- og filmmateriale som politiet gjennomgår. Det kan være barn som har blitt lurt eller truet til å la seg avbildet eller filmet i en seksualisert setting. Det kan også være barn som er avbildet eller filmet mens de utsettes for grove seksuelle overgrep fra voksne. Arbeidet med slike saker starter gjerne med søk i beslaglagt materiale og kobling av opplysninger med søk i andre kilder. Bruk av passfoto kan være avgjørende for identifisering av fornærmede (i alle aldre), særlig når politiet har et omfattende bildemateriale. Uten tilgang til bilder fra passregisteret kan muligheten for å identifisere fornærmede være langt dårligere, og veien til identifisering lengre, med tilhørende fare for at det i mellomtiden begås nye overgrep. Ved bruk av fotografi fra passregisteret kan politiet styre ressursene mot avhør av de riktige menneskene, og på den måten øke muligheten for rask oppklaring. Alternativet kan være at politiet under etterforskningen må ta kontakt med mange barn for å få bekreftet eller avkreftet om identiteten er sammenfallende.

Når IP-adresse og abonnement for en person som utfører ulovlige handlinger er identifisert, men det bør flere personer må samme adresse, kan bruk av fotografi fra passregisteret bidra til å identifisere hvem av beboerne som er den personen som politiet søker. Eksempelvis kan det være tilfelle dersom personen har brukt bilde av seg selv i chat eller webcam, eller politiet har funnet bilde av personen etter åpne søk på Internett.

Etter departementets syn bør politiet kunne benytte opplysninger fra passregisteret i etterforskningsøyemed. Samtidig bør det antakelig settes en grense nedad for i hvilke tilfeller muligheten skal stå til disposisjon. I prinsippet skal hjemler for straff være forbeholdt forhold som etter sin art fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet, og der andre reaksjoner eller sanksjoner ikke finnes eller vil være tilstrekkelige, og nyttevirkningene er klart større enn skade-

virkningene, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) kapittel 7. Samtidig spenner de lovhjemler som i dag finnes for straff, over et meget bredt spekter av handlinger og alvorlighet. Enkelte straffbare forhold er såpass lite graverende at det ikke er selvsagt at politiet bør kunne bruke opplysninger som den enkelte innbygger har bidratt med selv for å skaffe seg pass. Eksempler på slike forhold kan være det å urettmessig bruke en annens ting til uleilighet for eieren (straffeloven § 393), å ulovlig tilegne seg hittegods (straffeloven § 394), og å snike seg inn på en utstilling uten å betale (straffeloven § 403). På denne bakgrunnen antar departementet at det bør etableres en nedre grense for hvilke straffbare forhold som bør kunne gi politiet anledning til å innhente opplysninger fra passregisteret.

Regelverket inneholder mange eksempler på denne typen «terskler» for å kunne benytte ulike verktøy under etterforskning av straffbare forhold. Ett eksempel er straffeprosessloven § 158 første ledd, som sier at det kan innhentes biologisk materiale med sikte på å gjennomføre en DNA-analyse (uavhengig av samtykke) av den som med skjellig grunn kan mistenkes for en straffbar handling som etter loven kan medføre frihetsstraff. For dette tiltaket er terskelen altså knyttet til om det aktuelle forholdet etter loven kan medføre frihetsstraff. For en rekke andre sentrale etterforsknings-skritt er adgangen begrenset til forhold som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. eksempelvis straffeprosessloven §§ 171 og 184, som regulerer adgangen til pågrepelse og varetektsfengsling (men slik at loven stiller betydelig flere vilkår enn bare til strafferammen for det skal være adgang til å benytte disse tvangsmidlene). Som nevnt i punkt 4.1 ovenfor, er terskelen for politiets bruk av opplysninger fra utlendingsmyndighetenes foto- og fingeravtrykksregister i etterforskningsøyemed angitt som «etterforskning av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder», jf. utlendingsloven § 100 annet ledd tredje punktum. Videre nevnes ligningsloven § 3-13, som regulerer taushetsplikt i ligningsforvaltningen. Hovedregelen etter § 3-13 nr. 1 er at den som har utført arbeid for ligningsforvaltningen, har taushetsplikt om det man i den sammenheng har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Etter

§ 3-13 nr. 2 er imidlertid ikke taushetsplikten til hinder for at opplysningene gis:

«f. til politi eller påtalemyndighet til bruk i straffesak. Gjelder straffesaken overtredelse av bestemmelser utenfor skatteetatens forvaltningsområde, kan opplysninger bare gis når det foreligger rimelig grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Opplysningene om brutto- og nettoinntekt, bruttoformue og gjeld kan gis til bruk under utmåling av straff eller erstatning i straffesaken.»

Som det fremgår, går terskelen etter denne bestemmelsen for når det kan gis opplysninger fra ligningsforvaltningen til politi og påtalemyndighet i straffesaker utenfor skatteetaten forvaltningsområde, ved at det må foreligge rimelig grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Lovgivningen inneholder også eksempler på høyere terskler enn fengsel i seks måneder. Etter utlendingsloven § 102 e kan PST og Kripos som nevnt gis tilgang til informasjon fra visumregisteret når dette er sentralt for «å forebygge, oppklare eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger», og slik at «alvorlige straffbare handlinger» viser til forhold med minst tre års strafferamme, jf. punkt 4.1 ovenfor. Straffeprosessloven § 210 b og c (slik bestemmelsene lyder etter lov 15. april 2011 nr. 11, foreløpig ikke i kraft) stiller krav til strafferamme på fengsel i henholdsvis fire, tre og fem år (eventuelt at forholdet gjelder overtredelse av nærmere angitte straffebud) for pålegg om utlevering av trafikkdata mv. For adgang til å benytte kommunikasjonsavlytting inneholder straffeprosessloven § 216 a første ledd bokstav a en terskel på fengselsstraff i 10 år eller mer, mens samme lov § 216 b første ledd bokstav a inneholder en terskel på fem år for annen kontroll av kommunikasjonsanlegg.

Ved sammenligning med slike eksempler, må det tas i betraktning at mange av dem gjelder overfor person som er mistenkt for et straffbart forhold. En slik forutsetning er ikke bygget inn i forslagene i dette notatet. I vår sammenheng må en dessuten også ha i mente at det er tale om bruk av opplysninger som er gitt i en annen sammenheng enn etterforskning. På begge disse punktene skiller situasjonen seg fra eksempelvis adgangen til å innhente biologisk materiale etter straffeprosessloven § 158, og tilsier en høyere terskel enn der

(hvor den går ved «frihetsstraff»). Alle forhold tatt i betraktning antar departementet at den nedre grensen i dette tilfellet bør angis som høyere straff enn fengsel i seks måneder, alternativt høyere straff enn fengsel i ett år.

Med en nedre grense på høyere straff enn fengsel i seks måneder, vil også overtredelser av vegtrafikkloven gi grunnlag for å benytte opplysninger fra passregisteret. I praksis er dette en omfattende kategori saker, som inkluderer også mindre alvorlige forhold. Selv om den formelle strafferammen er vid, er det ikke opplagt at denne kategorien saker bør være omfattet av det som kan gi grunnlag for å benytte opplysninger fra passregisteret. På den annen side er det i praksis et stort behov for tilgang til fotografi i saker med utgangspunkt i automatisk trafikk kontroll (ATK-saker), ved at det i mange tilfeller kan være av vesentlig verdi for oppklaringen av hvem som førte bilen, å kunne sammenligne fotografi fra trafikk kontrollen med et annet portrettfotografi. Ut fra sammenhengen mellom førerkort og bekjempelse av kriminalitet i vegtrafikken, kan det være mer nærliggende at dette behovet ivaretas ved å åpne for at politiet kan få utlevert fotografi fra Vegvesenet enn for bruk av opplysninger fra passregisteret. Departementet antar imidlertid at dette bør ses i sammenheng med forslag til endringer av vegtrafikkloven som er under planlegging i Samferdselsdepartementet. Slik lovgivningen i dag er utformet, er det i praksis behov for at politiet kan benytte opplysninger fra passregisteret også ved overtredelse av vegtrafikkloven.

Også for forebygging av kriminalitet kan det være av stor verdi at politiet har anledning til å benytte opplysninger fra passregisteret. For eksempel kan det være tilfelle når en mindreårig har lagt ut en video av seg selv på nettet, og bruk av passfoto kan være til hjelp for å identifisere vedkommende, slik at det kan iverksettes tiltak som reduserer risikoen for at barnet skal utsettes for straffbare forhold. Videre kan bruk av informasjon fra passregisteret være av verdi ved tips om at en voksen person har opprettet en mistenkelig profil som kan være egnet til å forlede barn. Bruk av fotografi fra passregisteret er dessuten vesentlig for å kunne identifisere personer som kan utgjøre en særskilt trussel mot personer som opptre med politiskorte, ved at eskortetjenesten bør kunne være orientert om utseendet på personer som erfaringsmessig kan utgjøre en slik trussel.

Generelt bør hensynet til å kunne forebygge alvorlig kriminalitet veie tyngre enn den enkeltes interesse i at passregisteret bare benyttes i samsvar med formålet med avgivelsen av opplysningene.

Hva som kan være forebygging av straffbare forhold, er mindre konkret enn hva som inngår i en etterforskning. Departementet antar at den nedre grensen for hvilke handlinger forebyggingen må gjelde for at passregisteret skal kunne benyttes, derfor bør være en god del høyere enn den som foreslås for etterforskningssaker. Departementet foreslår at på at forebyggingen må gjelde et forhold som etter loven kan medføre fengsel i tre år eller mer, jf. forslaget til § 8 a første ledd bokstav c. Med en slik grense vil blant annet det å foreta en seksuell handling med barn under 16 år være omfattet, jf. straffeloven § 200 annet ledd, som har en strafferamme på fengsel inntil tre år.

Videre foreslås å ta inn i passloven § 8 a at opplysninger fra passregisteret kan benyttes for å sikre at registrering i det sentrale registeret over strafferettslige reaksjoner blir korrekt. Hver år mottar norsk politi en rekke meldinger om straffereaksjoner vedrørende norske borgere i utlandet. Disse reaksjonene registreres i det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret. I en del tilfeller kan det være usikkerhet knyttet til borgerens identitet, ettersom personnummer og norsk adresse ofte ikke er markert. Dokumentene er imidlertid ofte påført norsk passnummer. I slike tilfeller kan passregisteret benyttes til å konstatere at passnummeret er korrekt og stemmer overens med fødselsdato med videre. Etter departementets syn er det ikke betenkeligheter knyttet til en slik bruk av passregisteret, samtidig som korrekt registrering er helt vesentlig for at reaksjonsregisteret skal fylle sin funksjon. Departementet foreslår at den aktuelle bruken skal komme til uttrykk i loven, jf. forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav d.

At passregisteret kan benyttes når den undersøkelsen gjelder samtykker til det, er allerede på det rene, jf. punkt 3.2 ovenfor. Av informasjonshensyn bør imidlertid også denne adgangen synliggjøres i loven, jf. forslaget til § 8 a første ledd bokstav e. Samtykke vil eksempelvis foreligge der en person ber om midlertidig kjøretillatelse, men ikke kan legitimere seg fordi all legitimasjon er gått tapt med tapt lommebok eller lignende.»

Etter denne gjennomgåelsen, nevnes i høringsnotatet at enkelte av de muligheter for bruk av passregisteret som er beskrevet i notatets punkt 4.2, inkluderer såkalt biometrisk gjenkjenning. Biometrisk gjenkjenning beskrives som en automatisert prosess som innebærer at man ved hjelp av datautstyr bruker en algoritme til å trekke ut visse data fra et ansiktsfoto og oversetter disse til en mal, som igjen kan sammenlignes med en mal fra et annet bilde. Gjennom en slik prosess er det mulig raskt å gjennomføre en stor base med fotografier i arbeid med å finne identiteten til en person som man har et fotografi av. Det nevnes at datautstyret som trengs for slik biometrisk gjenkjenning er tilgjengelig på det alminnelige markedet, og at samme prosess teknisk sett kan gjøres med fotografier fra eksempelvis Facebook. Høringsnotatet inneholder videre følgende drøftelse (punkt 4.3):

«Den svenske passloven (1978:302) § 6 b inneholder et forbud mot søk ved hjelp av automatisert behandling. Av Prop. 2004/05:119 fremgår at forbudet der er motivert av personvern hensyn, for å avdempe betenkelighetene ved biometrisk materiale i pass (punkt 4.2.2 og 4.2.3). Mulighet til å gjennomføre automatiserte gjennomføringsprosesser i fotografiene i passregisteret innebærer i realiteten at man har et bilde register som omfatter alle med norsk pass. Det er lett å se nytten av dette for politiet, jf. også ovenfor. Samtidig stiller muligheten for automatisk søk i bildematerialet i en viss forstand hele befolkningen «til disposisjon» for politiet, for de aller fleste innbyggernes vedkommende uten at de har foretatt seg noe som tilsier at de bør inngå i mer enn nettopp passregisteret. I utgangspunktet er dette en vanskelig avveining. Særlig i møte med alvorlig kriminalitet, slik som eksempelvis voldskriminalitet overfor barn, betales det imidlertid en meget høy pris for personvernet dersom det av personvern hensyn skal stenges for slike muligheter. Det det i så fall betales for, er å unngå en bruk av ansiktsfoto som i seg selv ikke er merkbar eller har andre direkte konsekvenser for innbyggerne.

Det er mulig å tenke seg en mellomløsning, for eksempel å ta inn i forslaget til § 8 a en bestemmelse om at automatiserte søk i fotobasen ved bruk av biometriske data bare kan

benyttes i forbindelse med forebygging eller etterforskning av forhold med en strafferamme på tre år eller mer.»

Høringsnotatets forslag til lovendring går ut på at passloven § 8 fjerde ledd, som i dag sier at «[b]are passmyndigheten, Kripos og norsk grensekontrollmyndighet skal ha tilgang til passregisteret», skal suppleres med ordene «med mindre annet er bestemt i lov eller i forskrift i medhold av lov». Videre skal passloven etter forslaget få en ny § 8 a med følgende innhold:

«§ 8 a Utlevering av opplysninger fra passregisteret til andre formål

Foruten til de formål som ligger innenfor loven her, kan opplysninger fra passregisteret utleveres til politiet til bruk

- a) i arbeid med å finne savnet person, og med å identifisere person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe
- b) i arbeid med å identifisere person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest
- c) ved forebygging av forhold som etter loven kan medføre fengsel i tre år, og ved etterforskning av forhold som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder
- d) ved kontroll av opplysninger som skal føres inn i det sentrale registeret over straffettslige reaksjoner
- e) når den som opplysningene gjelder, samtykker.

Utlevering etter første ledd kan skje ved direkte tilgang.

Politiet skal slette opplysninger som er utlevert fra passregisteret så snart formålet med undersøkelsen er oppfylt.»

Ved innarbeidelse av en henvisning til den nye § 8 a i passloven § 1, ligger det dessuten i høringsnotatets forslag til lovendring at politiets adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret vil omfatte også diplomatpass, spesialpass og tjenestepass.

Endelig inneholder høringsnotatet et forslag til tilpasning av passforskriften til lovendringene, og til en presisering i passforskriften § 13 første ledd om at registrering i passregisteret ikke skal omfatte flere personopplysninger enn det som er nødvendig for forvaltningen av pass.

6 Høringsinstansenes syn

6.1 Hovedtrekk

Mange av de høringsinstansene som har uttalt seg i saken, uttrykker støtte til å åpne for at politiet kan benytte opplysninger fra passregisteret til flere oppgaver enn etter dagens regler. Dette gjelder *Riksadvokaten*, *Politidirektoratet* (som viser til samme synspunkt fra Agder, Hordaland, Oslo, Rogaland, Vestfold og Østfold politidistrikter og Politiets utlendingsenhet), *Kripos*, *Økokrim*, *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, *Toll- og avgiftsdirektoratet*, *Utlendingsdirektoratet*, *Politiets Fellesforbund* og *Norges Politilederslag*. Det fremgår at også *Politijuristene i Norges Juristforbund* er positiv.

Flere av høringsinstansene påpeker at adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret er viktig for en målrettet og effektiv oppgaveløsning for politiet. *PST* uttaler blant annet:

«Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter JDs forslag til endring er i passloven og passforskriften. Vi vil understreke at det i forbindelse med PSTs arbeid, både knyttet til forebygging og etterforskning, er av stor betydning å ha tilgang til passregisteret for å kunne foreta en sikker identifisering av personer som er i vårt søkelys. De foreslåtte endringene vil være egnet til å ivareta dette behovet.»

Det nasjonale statsadvokatembetet mener det er åpenbart at utvidet adgang til å få utlevert opplysninger fra passregisteret ved forebygging og etterforskning av straffbare forhold vil gi økt mulighet for en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. *Økokrim* opplyser at passbilder vil være en viktig faktor i arbeid tilknyttet kampen mot hvitvasking og terrorfinansiering. *Politiets Fellesforbund* uttaler blant annet:

«PF mener at høringsforslaget er meget godt dokumentert og forslaget til endring av passloven § 8 vil kunne føre til mer kvalitet og presisjon i politiets arbeid. Tilgang til foto vil være et vesentlig bidrag til å identifisere ofre på et tidlig tidspunkt – i for eksempel overgrepssaker.

Dette vil bidra til å forebygge gjentatte overgrep og dermed redusere ofres lidelser ved å bli utsatt for flere overgrep.»

Noen av de høringsinstansene som er positive til å åpne for utvidet adgang til å benytte opplysningene i passregisteret, mener at forslaget i høringsnotatet inneholder for mange begrensninger til å imøtekomme behovet, og således ikke går langt nok. Dette gjelder sentrale instanser i politiet, herunder *Politidirektoratet* og *Kripos*. Blant annet gis det uttrykk for at de nedre grenser som er angitt for hvor alvorlig forhold det må være tale om for at det skal kunne benyttes opplysninger fra passregisteret ved forebygging eller etterforskning, er satt for høyt. Hovedinnholdet i merknadene refereres nærmere i punkt 6.2 nedenfor.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for skepsis eller motforestillinger til forslaget om å utvide adgangen til å benytte opplysninger fra passregisteret. Det gjelder *Datatilsynet*, som frykter en utvikling der politiet gis lovhjemlet tilgang til ulike registre i kriminalbekjempelsesøyemed. *Tilsynet* viser blant annet til at selv om denne typen lovhjemler isolert sett kan virke godt begrunnet, kan slike bestemmelser i sum få alvorlige konsekvenser for tillitsforholdet mellom borgere og forvaltningen.

Også *Advokatforeningen* gir uttrykk for motforestillinger, idet den uttaler:

«Advokatforeningen ønsker å påpeke en trend hvor stadig flere registre brukes til stadig nye formål. Slik utvikling har negativ påvirkning for borgernes personvern spesielt, og frihet som individer generelt.»

Norsk forening for kriminalreform (KROM) mener prinsipielt at høringsforslaget bør avvises.

Det har fremkommet også ytterligere merknader, jf. punkt 6.2 nedenfor. Blant annet har *Riksarkivet*, *Kripos* og *Politijuristene i Norges Juristforbund* merknader til forslaget om at politiet skal slette opplysninger fra passregisteret så snart formålet med undersøkelsen er oppfylt.

Politidirektoratet og presseorganisasjonene *Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* har synspunkter på fremstillingen av gjeldende rett. Disse er tatt opp under punkt 4.3 ovenfor.

6.2 Nærmere om høringsinstansenes syn på lovforslaget

Riksadvokaten er som nevnt positiv til høringsforslaget, og mener at de ulike hensyn som gjør seg gjeldende, er avveid på en fornuftig og god måte. Høringsinstansen er enig i at forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav c (som gjelder bruk av passregisteret ved forebygging og etterforskning av straffbare forhold) bør inneholde et visst krav til strafferamme, og at «høyere straff enn seks måneder» synes hensiktsmessig. Riksadvokaten savner imidlertid en viss omtale av betydningen av idealkonkurrens, og har enkelte øvrige merknader av teknisk karakter.

Også *PST*, *Toll- og avgiftsdirektoratet*, *Utlendingsdirektoratet*, *Politiets Fellesforbund* og *Norges politilederslag* er som nevnt positive til forslaget. *PST* uttaler – på bakgrunn av tjenestens egne oppgaver – at de foreslåtte tersklene for når informasjon fra passregisteret kan benyttes av politiet til forebygging og etterforskning, synes hensiktsmessige. *Økokrim* viser til aktuelle lovbestemmelser på området for hvitvasking og terrorfinansiering, og konstaterer at disse må sies å tilfredsstille de vilkår som er lagt inn i forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav c.

Finans Norge ser at lovforslaget vil kunne effektivisere politiets arbeid med kriminalitetsbekjempelse, og har enkelte kommentarer om problemer som følge av bruk av falske eller fiktive identiteter og identitetstyverier. Høringsinstansen peker videre blant annet på behovet for at politiet har de verktøy som er nødvendige for kriminalitetsbekjempelsen, og disse må oppdateres i samsvar med samfunnsutviklingen og kriminalitetsutviklingen.

Også *Politidirektoratet* er som nevnt positiv til utvidet adgang for politiet til å benytte opplysninger fra passregisteret, men er uenig i en del av de begrensningene som ligger i forslaget. Direktoratet viser blant annet til uttalelse fra Rogaland politidistrikt om at den kunnskapen politiet har via passregisteret mv. ikke bør begrenses når det gjelder forebygging eller bekjempelse av kriminalitet. Direktoratet mener at det kan stilles spørsmål ved om det gir tilstrekkelig sammenheng i regelverket dersom passloven, ut fra personvern-

hensyn skal sette så vidt strenge begrensninger i bruken av opplysninger til politimessige formål som forslaget legger opp til.

Etter *Politidirektoratets* syn er det lite hensiktsmessig å skille mellom forebygging og etterforskning når det gjelder i hvilke tilfeller passregisteropplysninger skal kunne brukes. De foreslåtte strafferammekravene i § 8 a første ledd bokstav c er dessuten for høye. Videre bør det være vid adgang til bruk av passregisteret for ID-undersøkelser. *Politidirektoratet* har blant annet vist til at det i NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern er understreket at skillet mellom forvaltningsvirksomhet og annen virksomhet ikke skal hindre politiet i en effektiv kriminalitetsbekjempelse, og at det i politiregisterloven § 29 er gitt bestemmelser om at opplysninger kan utleveres til politiets forvaltningsvirksomhet i den utstrekning det er nødvendig for utøvelsen av forvaltningsvirksomheten og sivile gjøremål. Direktoratet viser til uttalelse fra *Politiets utlendingsenhet* (PU) med synspunkt om at dersom det anses nødvendig med en hjemmel i passloven for såkalt utvidet adgang til registeropplysningene, bør den gå ut på at opplysningene kan benyttes dersom det foreligger et tjenstlig behov.

Videre nevner *Politidirektoratet* at anvendelsesområdet for politiloven § 8 og utlendingsloven § 21 kan være overlappende, og at de samme hensyn gjør seg gjeldende. Det bør derfor være anledning til søk i passregisteret for begge kategorier. Det vises videre til uttalelse fra *Politiets utlendingsenhet* om at tilgang til bilde og opplysninger i passregisteret er relevant i forbindelse med ID-undersøkelser av utenlandske borgere, og til enhetens oppgaver med fastsetting og misbruk av identitet og doble identiteter, og til følgende fra samme enhet:

«Enten det dreier seg om politiets forvaltningsmessige oppgaver, eller rent politimessige formål, er det gode samfunnsmessige grunner for at politiet bør kunne sjekke identitetsopplysninger og dokumenter opp mot det mest sikre (og også eneste) sentrale register, for personopplysninger og identitetskontroll.

Vår vurdering er at personvernrettslige hensyn nettopp tilsier at ID-opplysningene gitt til politiet bør kontrolleres uten begrensninger. Et register opprettet for å sikre notoritet over passopplysninger, innehar såpass sikre kvaliteter, at det å begrense politiets tilgang, er betenkelig ut fra flere samfunnsmessige hensyn. Vi nevner igjen at ID-problematikk har blitt et omfattende problem, nasjonalt og internasjonalt.

nalt. ID-tyverier er også et økende samfunnsproblem og er en type straffbart forhold som oppleves meget integritetskrenkende og skaper store problemer for den enkelte som har blitt utsatt for dette, samt at det er vanskelig å etterforske slike lovbrudd. Når det gjelder ID-tyverier må det tenkes forebyggende tiltak, fordi når skaden er skjedd, har den store omkostninger for den enkelte og samfunnet. Mao, myndighetene har generelt, og politiet har spesielt, et legitimt behov for å vite rett identitet på en person i forbindelse med ulike kontroller, og i andre sammenhenger hvor ID-opplysninger er sentralt. Hensynet til den enkelte borger, og av hensyn til tilliten til offentlige dokumenter, tilsier at politiet uten hindring skal kunne sjekke opplysninger opp mot passregisteret.»

Politidirektoratet mener at det i alle sammenhenger der politiet har hjemmel til å be om identifikasjon, eller det er behov for å identifisere en person, for eksempel i forbindelse med utlendingskontroll, jf. utlendingsloven § 21, pågrepser, blant annet etter straffeprosessloven § 173, ved trafikkontroller og ved generell etterforskning, bør kunne slås opp i passregisteret.

Skillet mellom forebygging og etterforskning skaper etter Politidirektoratets syn tolkningstvil, særlig når det gjelder etterretning. Dersom loven skal skille mellom forebygging og etterforskning, bør det avklares hvor etterretningsvirksomhet «plasseres». Politidirektoratet viser i denne sammenheng til uttalelse fra Oslo politidistrikt, som for sin del viser til drøftelse av etterretningsbegrepet i andre sammenhenger, og til uttalelse fra Hordaland politidistrikt. Sistnevnte antar at såkalte etterretningsopplysninger dekkes av enten «forebygging» eller «etterforskning», og mener dette bør fremkomme tydeligere. Politidirektoratet og flere av dets underliggende instanser mener at forslaget til passloven § 8 a setter et kunstig skille mellom etterforskning og forebygging, og at terskelen på tre år for forebygging medfører at en rekke typer alvorlige straffbare handlinger faller utenfor det politiet etter forslaget skal kunne benytte opplysninger fra passregisteret til. Politidirektoratet foreslår, med støtte fra Agder, Hordaland, Oslo og Vestfold politidistrikter, at bruk av passbilder for andre politiformål kun bør kreve at handlingen kan medføre frihetsstraff, og slik at det ikke skilles mellom forebygging og etterforskning.

Videre mener Politidirektoratet, med henvisning til uttalelse fra Vestfold politidistrikt, at det

skal åpnes for søk i passregisteret ved automatisk behandling. Det vises til at automatiserte søkeprosesser i fremtiden vil kunne bli av vesentlig betydning for å oppklare alvorlig kriminalitet, og uttales at strafferammen for forhold som skal gi adgang til en slik fremgangsmåte ikke bør settes for høyt. Endelig viser direktoratet til enkelte merknader fra samme politidistrikt om logging av søk.

Kripas er positiv til at politiet skal kunne benytte opplysninger fra passregisteret til flere formål enn i dag, men mener for det første at det bør klargjøres at forslaget til endringer i passloven ikke er ment å innebære begrensninger i politiets generelle adgang til å ta beslag i eller begjære utlevert opplysninger i medhold av straffeprosessloven kapittel 16. Når det gjelder fotografi i passregisteret, mener høringsinstansen at det må ses hen til formålet med registreringen når registerets sensitivitet skal vurderes. At det mer eller mindre tilfeldig vil fremgå enkelte opplysninger av sensitiv karakter, kan etter høringsinstansens syn ikke være avgjørende for om registeret som sådan oppfattes som sensitivt.

Etter Kripas' syn mangler det en avklaring av hvilke krav som etter forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav c vil gjelde for å kunne benytte opplysninger fra passregisteret til etterretningsoppgaver. Dette behovet reduseres dersom den nedre grense for å benytte opplysningene gjøres lik for forebygging og etterforskning. Kripas foretrekker likevel en løsning der «forebygging» og «etterforskning» erstattes med en mer generell formulering om at politiet kan få utlevert bilder fra passregisteret «til politimessige formål», og der adgangen til å bruke passregisteret skal være uavhengig av strafferamme. Med en slik regulering vil politiet i hvert tilfelle selv måtte vurdere om det er saklig og relevant å benytte adgangen til å få utlevert aktuelle opplysninger med grunnlag i det formålet man ønsker å oppnå.

Kripas viser til at en nedre terskel på tre år for bruk av passregisteret i forebyggingsøyemed, avskjærer bruk av passregisteret ved en rekke straffbare forhold, samtidig som forebygging har avgjørende betydning og gevinst ved at færre utsettes for kriminalitet. Høringsinstansen uttaler videre blant annet:

«Velger man å opprettholde dagens sondering og kravet til strafferamme, er det vår vurdering at strafferammen bør legges lavere og likt for både forebygging og etterforskning. Som redegjort for er tersklene strenge sett i forhold til bruk av tvangsmidlene pågrepelse og ransaking. Vi kan heller ikke finne tungtveiende

argumenter for å oppstille strengere terskelverdier enn de rammer som gjelder for innhenting og lagring av foto, fingeravtrykk eller DNA innhentet etter nevnte regler. Også sammenhengen i regelverket på dette området taler for at strafferammen ved utlevering av passbilder settes tilsvarende. Selv om foto, fingeravtrykk og DNA normalt vil være innhentet som ledd i en straffesak, bør det tas i betraktning at selve registreringen av disse opplysningene nok oppfattes som et større inngrep enn at politiet får tilgang til relativt nøytrale opplysninger i passregisteret.»

Endelig har Kripos merknader til dagens utforming av passloven § 8 fjerde ledd, og til enkelte mer tekniske sider ved forslaget til § 8 a. Når det gjelder forslaget til § 8 a tredje ledd om sletteplikt, uttaler høringsinstansen at den legger til grunn at departementet ikke mener å gjøre endringer i straffeprosesslovens system for behandling av dokumenter som inngår i en straffesak og de foreslåtte bestemmelsene i politiregisterforskriften kapittel 25.

Også *Det nasjonale statsadvokatembetet* mener at den nye § 8 a i passloven ikke bør inneholde krav til strafferamme, og at en eventuell strafferamme i tilfelle må settes lavere enn i forslaget. Vilårene for å få utlevert passopplysninger bør være de samme ved forebygging som ved etterforskning. Skal det være en terskel, bør den være den samme som etter straffeprosessloven § 158.

I likhet med Politidirektoratet, Kripos og Det nasjonale statsadvokatembetet, mener heller ikke *Politijuristene i Norges Juristforbund* at det er grunn til å skille mellom forebygging og etterforskning for i hvilke tilfeller det skal kunne innhentes opplysninger fra passregisteret, og at et slikt skille skaper uklarhet og unntar forhold som bør være omfattet. Etter høringsinstansens syn bør terskelen for begge kategorier gå ved forhold som kan medføre frihetsstraff. Gjøres terskelen høyere, er det behov for en særskilt hjemmel for bruk av passregisteret ved forebygging av brudd på politiloven § 7. For øvrig uttaler Politijuristene blant annet at det er personvern hensyn knyttet også til at identifisering kan gjøres på en korrekt og betryggende måte, og at opplysningene i passregisteret er mindre sensitive enn det som politi og påtalemyndighet har adgang til gjennom andre hjemler.

Politijuristene mener det må utvises tilbakeholdenhet med å innføre restriksjoner mot automatiserte søkeprosesser. Det vises til at regelverket i utgangspunktet bør være teknologinøytralt,

og at en ved å innføre restriksjoner, risikerer å stenge for fremtidige muligheter som man per i dag ikke har erfaring med og mulighet til å vurdere. Eventuelle begrensninger bør derfor avvente og ikke innføres nå. Endelig tar høringsinstansen opp at bruk av passopplysninger i kriminalitetsbekjempelse må inkludere mulighet til å ta opplysningene inn i datasystemet Indicia, med den følge at de i fremtiden vil være underlagt politiregisterloven. Ved bruk av opplysningene i straffesak, vil de være regulert av straffeprosessloven.

Samferdselsdepartementet redegjør for merknader fra Post- og teletilsynet (straks nedenfor). For øvrig støtter høringsinstansen forslaget om at det skal settes en nedre grense for når det kan utleveres opplysninger fra passregisteret, og at grensen etter § 8 a første ledd bokstav c settes til høyere straff enn fengsel i seks måneder. Etter Samferdselsdepartementets syn vil det i utgangspunktet være hensiktsmessig at politiet kan få utlevert opplysninger fra passregisteret også når det gjelder etterforskning av brudd på vegtrafikkloven.

Post- og teletilsynet påpeker, med bakgrunn i erfaring med en lignende bestemmelse i ekomloven § 2-7, at det foreslåtte tillegget til passloven § 8 fjerde ledd («med mindre annet er bestemt i lov eller i forskrift i medhold av lov») kan være problematisk i forhold til kontrollhjemler i andre deler av lovverket. Tilsynet foreslår å presisere lovteksten slik at det fremgår at den gjelder bare politiet. Videre, under henvisning til forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav a, redegjør høringsinstansen for at det ved behandling av anmodninger fra politiet om fritak fra taushetsplikten for savnede personers trafikkdata, for voksne, savnede personers vedkommende kreves konkrete holdpunkter for å mistenke kriminelle forhold før fritak kan gis.

Under henvisning til forslaget til § 8 a første ledd bokstav c, peker Post- og teletilsynet på at behovet tilknyttet saker om overtredelse av vegtrafikkloven ikke trenger stå i veien for at terskelen for bruk av passregisteret i etterforskningsøyemed settes til ett års fengsel (istedenfor høyere straff enn fengsel i seks måneder). Et alternativ kan være å vise særskilt til vegtrafikklovens straffebestemmelse. Videre peker tilsynet på at en eventuell klagemulighet etter EMK artikkel 13 for den som har fått sin informasjon utlevert fra passregisteret, kan bli vesentlig vanskeliggjort dersom det åpnes for søk og uthenting uten å stille krav om forutgående godkjenning eller vedtak.

Med relevans for muligheten til automatiserte søk i passregisteret, nevner Post- og teletilsynet at tilsynet selv har en vesentlig mer restriktiv prak-

sis for fritak fra taushetsplikt for basestasjonssøk enn for trafikkdata på enkelttelefoner, siden førstnevnte «rammer alle uskyldige tredjeparter som har kommunisert med mobiltelefon i det aktuelle området og tidsrom». Gjennomsøk av bildebasen i passregisteret på grunnlag av biometrisk gjenkjenning vil på samme måte innebære søk i personopplysninger om tredjepersoner. Høringsinstansen påpeker at det er uklart hvilke forslag som ligger i høringsnotatet når det gjelder søk med biometrisk gjenkjenning i passregisteret.

Datatilsynet har som nevnt gitt uttrykk for motforestillinger mot forslaget om å åpne for at politiet skal kunne benytte passregisteret til flere formål. Tilsynet uttaler blant annet:

«Datatilsynet frykter en utvikling hvoretter politiet gis særskilt lovhjemlet tilgang til stadig ulike registre og informasjonssystemer for forebygging og etterforskning av kriminelle handlinger. Dette gjelder særlig for forvaltningsregistre.

Isolert sett kan denne type lovhjemler virke nærmest tilforlatelige og godt begrunnet. Flere slike bestemmelser kan i sum få alvorlige konsekvenser for tillitsforholdet mellom borgeren og forvaltningens organer. Den enkelte borger bør kunne ha tillit til at de opplysninger som gis til et forvaltningsorgan kun benyttes til det formålet som opplysningene avgis for, typisk å utstede førerkort eller å opplyse en forvaltningssak. Dersom det erfares at politiet relativt enkelt kan få utlevert opplysningene for politimessige formål, kan det medføre at borgerne blir tilbakeholdne med å gi opplysninger som ellers er nødvendige for at forvaltningen skal kunne utføre sine oppgaver.

Denne type lovregulering etableres i all hovedsak for å senke terskelen for politiet, snarere enn det motsatte. Det innebærer at man tilsidesetter, og til en viss grad uthuler, straffeprosesslovens bestemmelser. Særlig betenkelig er det at beslutningen om å hente inn de aktuelle opplysningene i det enkelte tilfellet ikke kreves dokumentert og etterprøvbart.

Datatilsynet mener at denne type "snarveier" for politiet bør reserveres for de alvorligste lovbruddene, og tilfeller hvor det ellers er nødvendig at politiet iverksetter raske tiltak. I dette tilfellet er det foreslått å gi adgang til å benytte opplysningene ved det meste av såkalt "hverdagskriminalitet". Dette synes i all hovedsak å være begrunnet i rene effektivitetshensyn. Det anføres at det er arbeidskrevende å

følge straffeprosesslovens bestemmelser, særlig i forbindelse med automatisk trafikkkontroll og andre saker som behandles i stort volum.

Datatilsynet vil på generelt grunnlag advare sterkt mot å tillegge effektivitetshensyn avgjørende vekt når det gjelder regulering av politimessige tiltak. Man kan fort ende opp i et sirkelresonnement, hvor terskelen "må" settes lavt for å få tilstrekkelig effektiviseringsgevinst til å rettferdiggjøre reguleringen.

Endelig vil tilsynet understreke at det er uten betydning at det i dette tilfellet at politietaten er behandlingsansvarlig for det aktuelle forvaltningsregisteret, og derved allerede har faktisk tilgang til opplysningene. Det vises til at det er formålet som skal styre tilgangen til personopplysningene, ikke motsatt.»

Datatilsynet har ikke sterke innvendinger mot innholdet i forslaget til § 8 a første ledd bokstav a, men finner innholdet i samme bestemmelse bokstav b og d noe mer betenkelig. Høringsinstansen støtter ikke forslaget til samme bestemmelse bokstav e (bruk av passregisteret når den opplysningene gjelder, samtykker), og uttaler i den sammenheng:

«Samtykke vil i mange sammenhenger være å anse som det foretrukne rettslige grunnlag for behandling av personopplysninger, idet det ivaretar den enkeltes autonomi. Dette gjelder imidlertid ikke ubetinget.

Etter Datatilsynets oppfatning må det soleklare utgangspunktet være at politiets forebyggings- og etterforskningsvirksomhet skal skje i henhold til straffeprosesslovens bestemmelser, og eventuelle særlover, og at politiet er avskåret fra å iverksette tiltak som ikke er hjemlet direkte.

Datatilsynet er bekymret for at det utvikles et "to-sporet"-system for politiets virksomhet hvor politiet i det ene sporet følger lovens system og vilkår, og det andre sporet nærmest reguleres i en bilateral avtale mellom politiet og den enkelte borger.

Det må være opp til Stortinget å angi grensene for hvilke tiltak politiet kan iverksette overfor den enkelte borger. Det kan etter tilsynets vurdering ikke forventes at den enkelte borger i alle sammenhenger er i stand til å ivareta sine egne rettigheter og interesser i møte med politiet. Etter tilsynets vurderinger løper man en klar risiko for at det gis samtykke under opplevd press, og at behandlingen der ved mangler rettslig grunnlag.»

Videre advarer Datatilsynet på generelt grunnlag mot at ett register skal ivareta ulike behandlingsformål. Det vises til at formålet er styrende for blant annet hvilke opplysninger som skal inngå i registeret, hvor lenge opplysningene skal oppbevares der, hvem som skal få tilgang til registeret mv. Normalt vil det derfor være behov for ulike behandlingsregler tilpasset de ulike behandlingsformålene. Dette kan være spesielt vanskelig å gjennomføre når et register allerede er opprettet for ett formål, og senere skal tas i bruk for andre formål, slik som i denne saken. Datatilsynet støtter forslaget om å tydeliggjøre i forskriften at det er forvaltningsformålet som skal være styrende for hvilke opplysninger som skal inngå i registeret. For øvrig minner Datatilsynet om at det, også om utlevering fra registeret skal kunne skje ved direkte tilgang, påhviler den behandlingsansvarlige for registeret å føre kontroll med at opplysningene ikke leveres ut i større utstrekning enn det er rettslig grunnlag for, og at behandlingen ellers er underlagt tilfredsstillende informasjonssikkerhet, herunder med tanke på tilgangsstyring.

Advokatforeningen påpeker at stadig flere registre brukes til stadig nye formål, og at utviklingen har negativ påvirkning for borgernes personvern og frihet. Videre mener høringsinstansen at den foreslåtte § 8 a bør inneholde en viss begrensning med hensyn til antall objekter som utleveres fra passregisteret, og en tidsmessig avgrensning av formålet. Med en vid formulering av formålet ser Advokatforeningen en fare for at politiet får sitt eget passregister, som vil kunne brukes til andre formål enn det opprinnelige.

Norsk forening for kriminalreform (KROM) mener prinsipalt at forslaget i høringsnotatet bør avvises, under henvisning blant annet til at det etter foreningens syn kan karakteriseres som «forsøk på å hjemle en lovstridig formålsutglidning», og at endringene etter foreningens syn ikke oppfyller proporsjonalitetskriteriene i et personvernperspektiv. En eventuell mulighet for direkte søk i passregisteret, bør etter høringsinstansens syn begrenses til særskilt autorisert personell. Videre uttaler KROM at biometrisk identifikasjon synes særlig egnet for formålsutglidninger, og mener at overvåkingspotensialet som ligger i biometrisk ansiktsgjenkjenning i ytterste konsekvens kan representere en trussel mot sentrale demokratiske prinsipper. Etter høringsinstansens syn bør det være forbud mot automatiske søkeprosesser i forhold til passregisteret. Videre peker foreningen på at en slik presumsjon for samtykke som er omtalt i tilknytning til forslaget til § 8 a første ledd bokstav a, neppe oppfyller

kravene til samtykke etter personopplysningsloven § 2 nr. 7, og at betraktningen er relevant også for forslaget til § 8 a første ledd bokstav e.

Vedrørende forslaget om at opplysninger fra passregisteret i angitte tilfeller skal kunne benyttes ved forebygging og etterforskning av straffbare forhold, finner KROM generelt ikke å kunne slutte seg til departementets påstand om at hensynet til å forebygge kriminalitet bør veie tyngre enn den enkeltes interesse i at passregisteret bare benyttes i samsvar med formålet med avgivelsen av opplysningene. En nedre terskel på seks måneder vedrørende etterforskning vil i praksis åpne for bruk av opplysninger i passregisteret i et betydelig antall saker. Hvis forslaget vedtas, bør grensen heves betraktelig. KROM mener at politiet allerede, gjennom straffeprosessloven, er gitt svært omfattende virkemidler med hensyn til etterforskning og forebygging av kriminalitet.

Riksarkivet har påpekt at forslaget til passloven § 8 a tredje ledd om plikt til å slette opplysninger, vil stride mot arkivloven § 9. Utgangspunktet etter sistnevnte bestemmelse er at alt arkivmateriale skal bevares, og kun kan kasseres dersom dette er fastsatt av Kongen ved forskrift i medhold av arkivloven § 12 eller etter særskilt samtykke av Riksarkivaren. Kassasjonsforbudet i arkivloven går foran bestemmelser om kassasjon i eller i medhold av andre lover, jf. arkivloven § 9 bokstav c. Videre uttaler Riksarkivet blant annet:

«Vi ser at det kan være gode grunner til at innhentede opplysninger ikke oppbevares men slettes. Som det blant annet påpekes finnes de aktuelle opplysningene allerede i passregisteret. Bevaringshensyn skulle således ikke tilsi arkivering og/eller bevaring også hos andre enheter i politiet.

På den annen side er det et viktig hensyn, som også skal ivaretas gjennom arkivloven, at offentlige organer dokumenterer sine arbeidsprosesser. Dersom opplysninger innhentet fra passregisteret skal slettes, legger vi derfor til grunn at det like fullt dokumenteres hva slags opplysninger som er innhentet fra passregisteret under arbeidet med en sak. *Gitt dette*, kan Riksarkivaren gå inn for at det fastsettes bestemmelser om sletting av de opplysningene som er innhentet.

Som nevnt fastsetter arkivloven § 9 at kassasjonsforbudet i arkivloven går foran bestemmelser om kassasjon i eller i medhold av andre lover. Det er vesentlig for Riksarkivaren at dette prinsippet ikke uthules. Riksarkivaren vil derfor motsette seg en bestemmelse om slet-

ting i passloven § 8a slik det foreslås i høringsnotatet.

Riksarkivaren ser det som en bedre løsning at det fastsettes en forskrift med hjemmel i arkivloven § 12. I henhold til arkivloven § 12 kan Kongen fastsette forskrifter om blant annet arkivbegrensning og kassasjon. Arkivforskriften, fastsatt av Kongen i statsråd, er hjemlet i denne bestemmelsen.

Med hjemmel i § 12 er det også fastsatt en bestemmelse om kassasjon i § 3 siste ledd i forskrift om tilskot til livssynssamfunn. Forskriften er fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet etter delegasjon fra Kongen.

En kunne tenke seg at det på tilsvarende måte ble delegert myndighet til Justisdepartementet til å fastsette forskrift om kassasjon/sletting etter arkivloven § 12, for eksempel i passforskriften. Vi antar at dette i tilfelle forutsetter et samarbeid mellom Justisdepartementet og Kulturdepartementet.

Til veiledning kunne en eventuelt også ta inn en bestemmelse i passloven om at Kongen, med hjemmel i arkivloven § 12, gir nærmere bestemmelser om kassasjon av opplysninger innhentet med hjemmel i passloven § 8a.»

Videre tar Riksarkivet opp at passloven § 6 a inneholder en henvisning til arkivloven med et noe uklart formål. Høringsinstansen uttaler:

«I forbindelse med at en nå forbereder endringer i passloven, kunne det muligens være hensiktsmessig å se om ikke også § 6a kan og bør presiseres. Meningen må vel være å få frem at slettingspåbudet i § 6a ikke er i strid med kassasjonsforbudet i arkivloven § 9, fordi de opplysningene som slettes uansett ville vært gjenstand for arkivbegrensning etter arkivforskriften § 3-19, jf § 3-18.

Dette kunne for eksempel gjøres ved å endre § 6a siste ledd slik:

«Sletting av opplysninger innhentet med hjemmel i denne paragraf skjer uten hinder av arkivloven § 9, jf arkivforskriftens bestemmelser om arkivbegrensning i § 3-19 jf § 3-18.»

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) har vist til at det i et forslag til politiregisterforskriften er sagt eksplisitt at det kan gis tilgang til registeropplysninger når dette er nødvendig for drift og administrasjon av systemet, og reist spørsmål om det er behov for en tilsvarende bestemmelse i denne saken.

7 Departementets vurderinger

7.1 Generelt

Høringen har styrket inntrykket av at det vil være av vesentlig verdi for politiets arbeid å kunne benytte opplysninger fra passregisteret, og at det vil være en fordel med en lovbestemmelse som regulerer adgangen. Departementet ser det hensynet til tilliten mellom innbyggerne og forvaltningen som blant annet Datatilsynet peker på, og mener at det generelt krever grundige overveielser. Slik departementet vurderer det, vil ikke bruk av opplysninger fra passregisteret til de formål som lovforslaget regner opp, innebære en vesentlig belastning på tillitsforholdet. De personopplysningene som i alle tilfeller registreres i passregisteret, jf. punkt 3 ovenfor, vil i de fleste tilfeller ikke være av følsom karakter (med den modifikasjon at et fotografi kan si noe om blant annet helseforhold). Eventuelle tilleggsopplysninger kan være sensitive, men skal være begrenset til det som er nødvendig for forvaltning av registeret og utstedelse av pass. Departementet vil ta inn i passforskriften en presisering av at registreringen ikke skal omfatte flere personopplysninger enn det som er nødvendig for forvaltningen av pass.

Departementet foreslår at loven skal nevne de oppgaver politiet skal kunne benytte passregisteret til, og at det skal være en nedre terskel for når opplysningene kan benyttes til forebygging og etterforskning av straffbare forhold. En slik løsning gir innbyggerne mer konkret informasjon om anvendelsesmuligheter enn en «rundere» formulert regel om at politiet kan bruke opplysninger fra passregisteret ved tjenstlige behov, og tydeliggjør at det er foretatt en konkret vurdering av de oppgavene som bestemmelsen nevner.

Forslaget til § 8 a første ledd bokstav a er en videreføring av tilsvarende forslag i høringsnotatet, men slik at forslaget her uttrykkelig nevner at bestemmelsen skal inkludere identifikasjon av døde personer. Det fremgår av det lange sitatet under punkt 5 ovenfor at også forslaget i høringsnotatet var ment å omfatte identifikasjon av død person. Hensynet til klarhet tilsier at meningen bør fremgå direkte av loven. Forslaget i proposisjonen her til § 8 a første ledd bokstav b og e er en

videreføring av høringsnotatets forslag til § 8 a første ledd bokstav b og d.

I høringsnotatet er det foreslått å åpne for at politiet kan ha direkte søketilgang til passregisteret ved utførelse av oppgaver der det lovlig kan innhentes opplysninger derfra. Spørsmål om hvem i politiet som eventuelt skal ha direkte søketilgang, er uttalt å måtte bero på administrative vurderinger av blant annet kravene til en forsvarlig organisering av virksomheten, personvern hensyn og tilgjengelige ressurser. Høringen har ikke frembragt avgjørende argumenter mot en slik løsning, og det fremmes forslag om at den nye § 8 a skal angi at uthenting av opplysninger kan skje ved direkte tilgang. Beslutninger om bruk av registeret må treffes innenfor rammene av de regler som ellers gjelder for bruk av personopplysninger og god saksbehandlingsskikk. Departementet fremmer ikke forslag til særskilte krav om godkjenning av beslutningene eller en nærmere begrensning av antall objekter undersøkelsen kan gjelde. Som det fremgår av punkt 7.6 nedenfor, skal ikke opplysninger fra passregisteret kunne lagres på en måte som innebærer at det etableres nye «passregistre» på siden av det sentrale passregisteret.

7.2 Særlig om bruk av opplysninger fra passregisteret ved forebygging og etterforskning av straffbare forhold

Departementet mener at det bør stilles et visst krav til forholdets alvor for at det skal være adgang til å benytte passregisteret i kriminalitetsbekjempende øyemed. Hvor den nedre grensen skal gå, finnes det ikke noen fasit på. Påvisning av at noen typer straffbare forhold vil falle under grensen er naturligvis ikke i seg selv et argument mot det aktuelle nivået, siden poenget med en grense jo er at noe skal falle utenfor.

Etter høringen ser departementet at en nedre terskel for forebyggende oppgaver bør være lavere enn tre år, blant annet for å fange opp fare for seksuelt krenkende adferd overfor barn (straffeloven § 201). Videre registrerer departementet at hørin-

gen ikke vesentlig har bygget opp under forslaget om å sette grensen markert høyere for forebygging enn for etterforskning. Sentrale høringsinstanser i politiet har påpekt at det i noen sammenhenger kan være vanskelig å avgjøre om etterretningsoppgaver bør karakteriseres som forebygging eller etterforskning, og anført at en slik usikkerhet vil skape problemer dersom det ikke settes en felles grense for forebygging og etterforskning. Til dette kan bemerkes at grensen mellom forebygging og etterforskning er av betydning i flere relasjoner enn ved anvendelse av en ny bestemmelse i passloven, og at denne utfordringen består uavhengig av hva som bestemmes om innholdet i passloven. En annen sak er at en felles nedre grense vil gi et enklere og mer oversiktlig regelverk. Spørsmålet blir hvor en slik felles grense bør gå.

Enkelte høringsinstanser i politiet har uttalt at det er vanskelig å se tungtveiende argumenter for å oppstille høyere terskler enn de rammer som gjelder for innhenting og lagring av foto, fingeravtrykk og DNA etter straffeprosessloven §§ 158 og 160. Den nedre grensen etter disse bestemmelsene er at det er tale om en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff.

Straffeprosessloven §§ 158 og 160 regulerer adgang til å innhente opplysninger (foto, fingeravtrykk og DNA) fra personer som er mistenkt eller dømt for en straffbar handling (etter § 158 «med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling»). Opplysningene kan lagres i politiets registre til bruk for blant annet etterforskning av andre saker. Proposisjonen her gjelder bruk av opplysninger som er avgitt eller innført i passregisteret fordi de er relevante for utstedelse av pass, og registeret er opprettet for å administrere passordningen. Forslaget her bygger ikke på noen forutsetning om at den opplysningene gjelder, er mistenkt eller dømt for et straffbart forhold. Det er med andre ord vesentlige forskjeller mellom det som skal reguleres her og det som er regulert i straffeprosessloven §§ 158 og 160. Dermed er det heller ikke gitt at avveiningene mellom hensynene til henholdsvis kriminalitetsbekjempelse og personvern skal falle likt ut. Den nye bestemmelsen i passloven bør gjenspeile at opplysningene i passregisteret er avgitt med et annet formål enn å inngå i den generelle kriminalitetsbekjempelsen. Det kan være like naturlig å se hen til likningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f annet punktum, som setter en terskel på høyere straff enn fengsel i seks måneder for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra skatteetaten til politiet i straffesaker om overtredelse av bestemmelser utenfor skatteetatens forvaltningsområde.

Departementet ser ikke at høringen har frembragt avgjørende argumenter mot at den nedre grensen for bruk av passregisteret i etterforskningsøyemed skal være høyere straff enn fengsel i seks måneder. Forslaget videreføres derfor, og slik at grensen skal være den samme ved forebygging som ved etterforskning.

Forslagene i proposisjonen innebærer ikke noen begrensning i den generelle adgangen til å ta beslag eller begjære utlevert opplysninger fra passregisteret etter straffeprosessloven kapittel 16.

7.3 Særlig om behov tilknyttet politiets arbeid etter utlendingsloven

Under høringen har Politidirektoratet og Politiets utlendingsenhet (PU) påpekt at tilgang til opplysninger fra passregisteret er av betydning for arbeid med ID-undersøkelser av utenlandske borgere, og at det er behov for å kunne slå opp i passregisteret i situasjoner der politiet har hjemmel til å kreve legitimasjon av en person, for eksempel i forbindelse med kontroll etter utlendingsloven § 21. Disse behovene er ikke tatt opp i høringsnotatet.

PU uttaler blant annet:

«Politiet har et overordnet og generelt ansvar for å avklare identitet til utlendinger for å utøve sine oppgaver i forbindelse med å sikre samfunnssikkerheten. Politiet har også andre oppgaver knyttet til fastsettelse av identitet. Politiet utøver dette ansvaret ved grense-/innreisekontroll, generell kontrollvirksomhet, forberedende behandling av utlendingssaker og ved uttransportering av utlendinger.

PU har det nasjonale ansvaret for registrering og identitetsfastsettelse av asylsøkere ved ankomst. PU har i tillegg et nasjonalt ansvar for å bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingssaker som hører inn under distriktene. PU har også oppgaver i forbindelse med inn- og utreisekontroll i for eksempel såkalte Dublin-saker.

Det er store utfordringer for utlendingsmyndighetene at utlendinger som søker beskyttelse eller annen oppholdstillatelse ankommer uten reisedokumenter. I dag tas det opp biometri av utlendinger i visse tilfeller, men biometri lagres i forskjellige databaser, avhengig av sakstype. Det gjør at utlendinger i Norge kan være registrert med forskjellige identiteter i forskjellige databaser, og på den måte kan opp-

tre med ulike identiteter i Norge. Vi viser til Nasjonalt ID-senter sin rapport om Biometri og identitet, som fastslår at behovet for en sikker identifisering og verifiseringsmetode i utlendingsforvaltningen underbygges av at stadig flere blir avslørt i identitetsmisbruk. Det vises til at biometrisk identitetskontroll vil redusere mulighetene for identitetsforveksling og identitetstyverier og forhindre at utlendinger opererer med ulike tillatelser under ulike identiteter.

Vi viser også til KRIPOS rapport: Den organiserte kriminaliteten i Norge - Trender og utfordringer 2011-2012, hvor det fremheves at falsk ID også er sentralt i forbindelse med grensekryssende kriminalitet og at den grensekryssende kriminaliteten øker i omfang. Det vises til de samme forholdene som rapporten til Nasjonalt ID-senter nevner, herunder at man enkelt kan etablere falsk og/eller doble identiteter i Norge. Modus kan for eksempel være at en utenlandsk borger som ikke har avlagt fingeravtrykk og som har fått oppholdstillatelse, kan søke om beskyttelse under en annen identitet. Enkelte personer har fått permanent opphold, og noen kan ha fått norsk statsborgerskap. Hvis personen har fått utstedt norsk pass eller utlendingspass, kan vedkommende finnes ved søk på bilde i passregisteret.

PU erfarer også at det er utstrakt misbruk av imposter, altså at man låner og/eller misbruker andres identitetspapirer, i hensikt å skjule ulovlig opphold eller tilsløre egen identitet i forbindelse med kriminalitet. Det å kunne kontrollere foto i passregister og sammenligne dette med personen man har foran seg er enkelt og ressursbesparende for politiet, men også skånsomt for den som blir kontrollert. Alternativet for verifisering av oppgitt identitet er gjerne innbringelse og fingeravtrykksundersøkelse. Vi mener dette må anses som et lite inngrep overfor den enkelte, sett opp mot tungtveiende samfunnsmessige hensyn.»

Passregisteret vil kunne bekrefte at en person er norsk statsborger. Ved at passregisteret inneholder utlendingspass og reisebevis for flyktninger, jf. passloven § 8 første ledd, kan passregisteret dessuten gi også andre opplysninger av betydning for politiets oppgaver etter utlendingsloven.

Norge har ingen alminnelig legitimasjonsplikt. I arbeidet med å håndheve utlendingsloven kan imidlertid politiet innenfor visse rammer kreve legitimasjon, jf. utlendingsloven § 21. Ved innreise og frem til korrekt identitet er registrert, har en utlending plikt til å medvirke til å avklare sin iden-

titet i den grad utlendingsmyndighetene krever det, jf. samme lov § 83 annet ledd. Etter utlendingsloven § 93 skal en asylsøker innlevere pass eller annet reisedokument som utlendingen er i besittelse av, sammen med søknaden. Departementet ser at det, i de oppgaver som politiet har etter utlendingsloven med å identifisere utlendinger, kan være av betydning å innhente informasjon fra passregisteret. Når det foreligger en særskilt plikt til å legitimere seg eller på annen måte opplyse om egen identitet, tilsier de samme hensyn at politiet skal kunne benytte passregisteret. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at politiet kan benytte opplysninger fra passregisteret i arbeid med å avklare identitet etter utlendingsloven når utlendingen har plikt til å gi opplysninger om egen identitet.

7.4 Særlig om automatiserte søkeprosesser i bildemateriale

I høringsnotatet punkt 4.3 er det nevnt at muligheten til å benytte opplysninger fra passregisteret til blant annet etterforskning, i utgangspunktet inkluderer en mulighet til å gjennomføre såkalte automatiserte søkeprosesser i bildematerialet. Videre er det pekt på enkelte positive og negative sider ved å benytte materialet på denne måten, se punkt 5 ovenfor. Høringsuttalelsene har i bare begrenset grad gitt bidrag til vurderingen av automatiserte søkeprosesser innenfor det området som proposisjonen gjelder. Departementet fremmer ikke forslag om særskilte restriksjoner i denne proposisjonen, men vil ved behov ta temaet opp igjen. For ordens skyld understrekes at vurderingen her ikke kan ses som grunnlag for å lagre ytterligere materiale i passregisteret eller andre steder enn det som loven i dag åpner for.

7.5 Spørsmål om samtykke som grunnlag for å hente opplysninger fra passregisteret

Som det fremgår av punkt 6.2 ovenfor, har Datatilsynet gått imot at samtykke skal inngå som grunnlag for å benytte opplysninger fra passregisteret. Det fremgår at Datatilsynet er bekymret for at det utvikles et «to-sporet» system for politiets virksomhet, der politiet i det ene sporet følger lovens system og vilkår, og det andre sporet nærmest reguleres i en bilateral avtale mellom politiet og den enkelte borger. Datatilsynet mener at det må være opp til Stortinget å angi grensene for hvilke

tiltak politiet kan iverksette overfor den enkelte borger, og at det ikke nødvendigvis kan forventes at den enkelte borger i alle sammenhenger er i stand til å ivareta sine rettigheter og interesser i møte med politiet.

Departementet ser at det kan være betenkelig å etablere rettigheter for politiet – som har tvangsmakt, og som det skal knytte seg en særskilt autoritet til – på grunnlag av samtykke fra den enkelte. Samtidig må man etter departementets syn ta i betraktning at det i dette tilfellet ikke er tale om et mer inngripende tiltak enn å hente opplysninger fra passregisteret. Det er en fare for at regelverket blir unødvendig «stivbent» dersom samtykke ikke skal kunne tjene som grunnlag i denne sammenheng, slik det jo ellers kan for bruk av både alminnelige og sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven §§ 8, 9 og 11. På denne bakgrunnen fastholder departementet at samtykke bør inngå i oppregningen i passloven § 8 a første ledd. Ut fra de hensyn som Datatilsynet har pekt på, foreslås at passloven skal gi uttrykk for at samtykke forutsetter frivillighet og informasjon, og at det er gitt uttrykkelig, jf. forslaget til § 8 a første ledd bokstav f.

7.6 Spørsmål om oppbevaring mv. av opplysninger etter bruk

For at begrensningene etter den nye § 8 a skal være effektive, bør det ikke være adgang til å lagre opplysningene fra passregisteret ut over det som er nødvendig for å oppfylle formålet med behandlingen eller dokumentere behandlingen av den saken som opplysningene er innhentet for. I høringsnotatet var det første av disse elementene ivarettatt, gjennom forslag til en regel om at opplysningene skal slettes så snart formålet med undersøkelsen er oppfylt (forslaget til § 8 a tredje ledd). Departementet ser at regelen bør nevne også behov for å dokumentere saksbehandlingen.

Når opplysninger fra passregisteret er brukt under etterforskning, må de kunne arkiveres i straffesaken som et ordinært straffesaksdokument og være underlagt de regler som gjelder for oppbevaring av straffesaksdokumenter. Ved bruk av opplysningene fra passregisteret i forvaltningsvirksomhet, vil god forvaltningsskikk kreve at politiet dokumenterer de opplysningene som er brukt ved behandling av saken. Ved bruk av opplysninger fra passregisteret i ettersøkningsaker vil det være behov for å dokumentere det fotografiet som er brukt.

Departementet foreslår at den regulering som er nødvendig for å ivareta ovenstående, skal

komme til uttrykk i § 8 a tredje ledd, som en regel om at opplysninger som er hentet fra passregisteret på grunnlag av den nye § 8 a ikke skal lagres ut over det som er nødvendig for å oppfylle formålet med behandlingen av opplysningene eller dokumentere saksbehandlingen. Departementet forutsetter videre at det ikke opprettes datamesige søkefunksjoner med det formål å kunne gjenbruke opplysninger fra passregisteret. Med den regelen som foreslås, ser ikke departementet behov for en slik særordning som Riksarkivaren har tatt opp muligheten for.

7.7 Utlevering av opplysninger til utlandet

Norge bidrar til bekjempelse av kriminalitet ved å delta i internasjonalt politisamarbeid, så som nordisk politisamarbeid, Schengen-samarbeidet og samarbeid gjennom Europol og Interpol. Innenfor slike samarbeid er det behov for å kunne utveksle opplysninger. Blant annet gjelder dette i arbeid med å finne savnede og identifisere døde personer, og ved forebygging og etterforskning av straffbare handlinger. Politiregisterloven inneholder en egen bestemmelse om utlevering av opplysninger til utlandet (politiregisterloven § 22). Siden proposisjonen her gjelder adgang til å bruke opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet, vil ikke politiregisterloven dekke behovet for å kunne utlevere opplysninger fra passregisteret. Departementet ser at det bør gis en særskilt regel om adgang til å utlevere opplysninger fra passregisteret til samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter. Forslaget, som ikke var med under høringen, kommer til uttrykk i § 8 a fjerde ledd.

7.8 Enkelte andre forhold

Av praktiske grunner må teknisk personale ha tilgang til passregisteret når dette er nødvendig for drift og administrasjon av systemet. Departementet ser likevel ikke at det i denne sammenhengen er naturlig å nevne tekniske funksjoner i lovteksten.

Passloven § 8 fjerde ledd har en noe uhensiktsmessig utforming, blant annet ved at innholdet av uttrykket «passmyndigheten» ikke er tydelig i sammenhengen der. Av praktiske grunner foreslår departementet likevel ikke noen ny utforming av hele § 8 fjerde ledd nå, men merker seg temaet for en senere proposisjon.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i proposisjonen åpner for at politiet skal kunne benytte opplysninger fra passregisteret ved løsning av flere oppgaver enn i dag. Muligheten antas å kunne bidra til effektivt arbeid i politiet. Gevinsten vil være mer indirekte enn at den kan konkretiseres i form av prognoser for flere oppklarte saker eller kortere saksbehandlingstid. Forslaget oppstiller ikke krav om at flere enn i dag skal få tilgang til passregisteret. Det vil bero på administrative vurderinger, herunder på kravene til en forsvarlig organisering av virksomheten,

personvern hensyn og tilgjengelige ressurser, hvem som eventuelt skal ha direkte tilgang. For å ta i bruk adgangen til å innhente opplysninger fra passregisteret, må politiet benytte de tekniske og praktiske muligheter som finnes innenfor dagens ressurser.

For innbyggerne vil ikke forslagene i høringsnotatet ha merkbare konsekvenser ut over at politiet i noen tilfeller vil kunne klare seg med færre innkallinger eller forespørsler om identitet mv.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

Etter passloven § 1 annet ledd gjelder passloven § 8 for diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt på grunnlag av utenriktjenesteloven § 1. I passloven § 1 annet ledd tilføyes «og § 8 a» for å få frem at den adgangen som politiet etter den nye § 8 a skal ha til å benytte opplysninger fra passregisteret, skal omfatte også slike pass så langt de er registrert i passregisteret.

Til § 8

Bestemmelsens fjerde ledd tilføyes «med mindre annet er bestemt i lov eller i forskrift i medhold av lov». Endringen er en konsekvens av den nye § 8 a, og gjør det klart at § 8 fjerde ledd alene ikke gir et fullstendig bilde av hvem som kan hente opplysninger fra (eller få direkte tilgang til) passregisteret, og at avvikende regler kan følge av lov eller forskrift. Utformingen av § 8 fjerde ledd er for øvrig kommentert i punkt 7.8 ovenfor.

Til § 8 a

Bestemmelsens *første ledd* angir at politiet, i tillegg til å benytte opplysninger fra passregisteret til oppgaver som må anses å ligge innenfor passlovens formål, kan benytte opplysninger fra registeret til de øvrige oppgavene som er regnet opp i første ledd bokstav a til f. Bakgrunnen for bestemmelsens bokstav a, b, c, e og f fremgår av punkt 5 ovenfor (herunder sitat der fra høringsnotatet 20. februar 2013).

Passloven har ikke en egen formålsbestemmelse. Uttrykket «formål som ligger innenfor loven her», er en henvisning til de oppgaver som begrunner at vi har pass. Bestemmelsen er ikke ment å innebære noen begrensning i bruk som ligger innenfor rammene av dagens regler.

Uttrykket «politiet» omfatter alle deler av etaten, herunder PST.

Etter første ledd *bokstav a* kan opplysninger fra passregisteret brukes i arbeid med å finne savnede personer. Adgangen er ikke ment å gjelde tilfeller der det er en voksen person som er savnet,

og det er klare holdepunkter for at forsvinningen er i samsvar med personens eget ønske. Bestemmelsen er ikke begrenset til å identifisere den som er savnet, og kan gi grunnlag for å identifisere også andre personer som kan ha opplysninger av betydning for letingen.

Etter samme del av bestemmelsen kan opplysninger fra passregisteret brukes i arbeid med å identifisere døde personer, og personer som ikke kan redegjøre for sin identitet, og som det hører under politiets oppgaver å hjelpe. Bestemmelsen omfatter tilfeller der en person trenger hjelp, men på grunn av bevisstløshet, sykdom, sjokk eller lignende ikke kan opplyse om sin identitet. Politiloven § 12 inneholder regler om hjelpeplikt for politiet.

Etter første ledd *bokstav b* kan politiet benytte opplysninger fra passregisteret i arbeid med å identifisere person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest. Adgangen forutsetter at det er lovlig grunnlag for inngrepet, for eksempel adgang til innbringelse etter politiloven § 8. Ordet «pågripes» viser både til pågrepelse under etterforskning etter straffeprosessloven og til pågrepelse med hjemmel i andre lovbestemmelser. Alternativet «anbringes i arrest» vil sjelden ha selvstendig betydning ved siden av «innbringes» og «pågripes», men er med for at regelen skal dekke alle tilfeller der en person skal settes i politiarrest.

Etter første ledd *bokstav c* kan politiet benytte opplysninger fra passregisteret ved forebygging eller etterforskning av straffbare forhold som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Formuleringen inkluderer spaning mot miljøer og objekter, og også andre former for etterretning som inngår i forebygging eller etterforskning. Bestemmelsen åpner for bruk av passregisteret for å avklare identiteten til mulig gjerningsperson, fornærmede og vitner.

Terskelen på høyere straff enn fengsel i seks måneder er ment å innebære at saken må inkludere minst ett forhold som alene har en slik strafferamme, jf. også prinsippet i straffeloven § 61 første ledd annet punktum. Uttrykket «en handling» (fremfor «forhold»), som er benyttet i høringsnota-

tet) er ment å bidra til å gjøre dette tydelig. Terskelen er etter dette ikke den samme som etter eksempelvis utlendingsloven § 100 annet ledd tredje punktum, som åpner for at politiet kan benytte registeropplysninger i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Derimot vil forhøyelse av strafferammen som følge av at forholdet er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, ha betydning for vurderingen av om terskelen etter passloven § 8 a første ledd bokstav c er oppfylt, jf. hovedregelen etter straffeloven § 60 a tredje ledd. Videre skal man ved anvendelse av passloven § 8 a første ledd bokstav c ta i betraktning den økningen i strafferammen som følger av straffeloven § 62 første ledd når samme handling bryter flere straffebud (idealkonkurrens).

Passloven § 8 a er ikke ment å begrense politiets adgang til å innhente informasjon fra passregisteret på grunnlag av straffeprosessloven kapittel 16.

Bakgrunnen for § 8 a første ledd *bokstav d* fremgår av punkt 7.3 ovenfor. Det vises til fremstillingen der. Som det fremgår, er bestemmelsen ment å inkludere politiets oppgaver etter blant annet §§ 21, 83 og 93 i utlendingsloven.

Etter samme bestemmelse *bokstav e* kan politiet benytte opplysninger fra passregisteret for å sikre at registrering i det sentrale registeret over strafferettslige reaksjoner blir korrekt. Bestemmelsen skal dekke behov i tilfeller der det er usikkerhet om identiteten til den som registerføringen skal gjelde.

Adgangen etter § 8 a første ledd *bokstav f* er kommentert i punkt 7.5 og i sitat under punkt 5 ovenfor. Det vises til fremstillingene der.

Etter § 8 a *annet ledd* vil uthenting av opplysninger på grunnlag av bestemmelsens første ledd kunne skje ved direkte tilgang til registeret. Om adgangen til å benytte opplysninger fra passregis-

teret skal realiseres gjennom direkte søketilgang til registeret, vil bero på administrative vurderinger, jf. punkt 7.1 ovenfor. Det vises til fremstillingen der.

Tredje ledd setter rammer for adgangen til å lagre opplysninger innhentet fra passregisteret på grunnlag av § 8 a. Det vises til punkt 7.6 ovenfor.

Fjerde ledd gjelder utlevering av opplysninger fra passregisteret til samarbeidende lands politimyndigheter og sikkerhetstjeneste. Bakgrunnen for denne del av forslaget fremgår av punkt 7.7 ovenfor. Etter bestemmelsen kan norsk politi utlevere opplysninger til utenlandsk politi og sikkerhetstjeneste for at disse kan bistå norsk politi ved utførelse av oppgaver nevnt i § 8 a første ledd. Videre omfatter bestemmelsen å gi bistand til utenlandsk politi i deres oppgaveløsning.

Uttrykket «utenlandske ... politimyndigheter» omfatter myndigheter som utfører politimesige oppgaver som i Norge er lagt til politiet.

Bestemmelsen krever at det foretas en forholdsmessighetsvurdering forut for utlevering. Vurderingen må ta i betraktning blant annet hva opplysningene konkret går ut på og hvordan de kan komme til å bli brukt eller behandlet i mottakerlandet.

Politidirektoratet er behandlingsansvarlig for passregisteret, jf. passloven § 8 sjetten ledd. Ut fra sitt ansvar for registeret er det naturlig at direktoratet definerer hvem som skal ha myndighet til å beslutte utlevering på grunnlag av § 8 a fjerde ledd.

Fjerde ledd siste punktum gjør det klart at bestemmelsen ikke innskrenker rett til å utlevere opplysninger på annet grunnlag, for eksempel etter politiloven eller straffeprosessloven.

Til ikraftsettingsbestemmelsen

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på å sette loven i kraft straks ved sanksjon.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i passloven (politiets adgang til å benytte passregisteret).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i passloven (politiets adgang til å benytte passregisteret) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i passloven (politiets adgang til å benytte passregisteret)

I

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd skal lyde:

Med unntak av § 8 og § 8 a gjelder loven ikke diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt etter regler gitt i medhold av lov om utenrikstjenesten § 1.

§ 8 fjerde ledd skal lyde:

Bare passmyndigheten, Kripos og norsk grensekontrollmyndighet skal ha tilgang til passregisteret med mindre annet er bestemt i lov eller i forskrift i medhold av lov.

Ny § 8 a skal lyde:

§ 8 a Utlevering av opplysninger fra passregisteret til andre formål

Foruten til de formål som ligger innenfor loven her, kan politiet hente ut opplysninger fra passregisteret til bruk

- a) i arbeid med å finne savnet person eller med å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe*
- b) i arbeid med å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest*
- c) ved forebygging eller etterforskning av en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder*

- d) i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å gi opplysninger om egen identitet*
- e) ved kontroll av opplysninger som skal føres inn i det sentrale registeret over strafferettslige reaksjoner*
- f) når den som opplysningene gjelder har gitt et uttrykkelig samtykke som er basert på frivillighet og informasjon.*

Uthenting etter første ledd kan skje ved direkte tilgang.

Opplysninger som er hentet fra passregisteret på grunnlag av bestemmelsen her, skal ikke lagres ut over det som er nødvendig for å oppfylle formålet med behandlingen av opplysningene eller dokumentere behandlingen av den saken som opplysningene er innhentet for.

Til oppgaver nevnt i første ledd kan opplysninger fra passregisteret utleveres til utenlandske samarbeidende politimyndigheter og sikkerhetstjenester når utleveringen ikke anses uforholdsmessig. Utleveringen skal beslattes av den som Politidirektoratet utpeker. Første og annet punktum innebærer ingen begrensning i adgangen til å utlevere opplysninger på annet grunnlag.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.