

Høringsnotat – politiets tilgang til personopplysninger i Statens vegvesens registre

Innledning

Meld. St. 11 (2012-2013) *Personvern – utsikter og utfordringer* legger opp til at behandling av personopplysninger som forutsetning for offentlig forvaltnings virksomhet, i størst mulig grad bør forankres i lov. På bakgrunn av blant annet denne meldingen og en høring i regi av Statens vegvesen, ble det i Prop. 115 L (2013-2014) fremmet forslag til ny § 43 b i vegtrafikkloven med hjemmel for offentlige myndigheters behandling av personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre forvaltningsoppgaver på vegtrafikkområdet. Forslaget som ble fremmet, lød:

§ 43 b Rett til å behandle personopplysninger

Offentlig myndighet kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre forvaltningsoppgaver for å oppfylle bestemmelser gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven, eller for å oppfylle internasjonale forpliktelser på vegtrafikklovens virkeområde.

Departementet gir forskrift med utfyllende bestemmelser om behandling av personopplysninger etter første ledd, herunder om formål med behandlingen, hvilke opplysninger som kan behandles, vilkår for eventuell utlevering, bruk av databehandlere, krav til sletterutiner og krav til eventuell sammenstilling av personopplysninger til bruk i forskning og til statistiske formål.

Under Justiskomiteens behandling av saken, tok komiteen i brev 1. desember 2014 opp enkelte spørsmål vedrørende forslaget til § 43 b. Under henvisning til omtale av høringsuttalelse fra Politidirektoratet, ba komiteen om avklaring på om bestemmelsen ville påvirke politiets arbeid, og om bestemmelsen ville ivareta politiets ulike behov for opplysninger og kjøretøy- og dokumentkontroll. Videre ba komiteen om en vurdering av hvilken rolle domstolene er tiltenkt i saker knyttet til vegtrafikkloven § 43 b. I svarbrev 8. desember 2014 til komiteen uttalte samferdselsministeren blant annet:

«Formålet med lovforslaget § 43 b er å presisere hjemmelen for behandling av opplysninger i Statens vegvesens registre til forvaltningsoppgaver etter vegtrafikkloven. Lovforslaget ivaretar politiets behov for opplysninger ved utførelsen av slike oppgaver. Forslaget må ses i sammenheng med hjemler også i andre regelverk for politiets tilgang til personopplysninger, herunder straffeprosessloven.

Det er nå stilt spørsmål om den foreslåtte reguleringen, sammenholdt med andre hjemler for tilgang, er hensiktsmessig for å ivareta politiets behov. I likhet med justis- og beredskapsministeren er jeg opptatt av at politiets behov for tilgang til opplysninger skal være ivaretatt, og ha en hensiktsmessig rettslig forankring. Politiets bekymringer gjør at jeg i samråd med justis- og beredskapsministeren vil gjennomgå dette på nytt.»

Politiet har i dag direkte tilgang til førerkortregisteret og motorvognregisteret, men ikke til bilde- og signaturregisteret. Som det redegjøres for nedenfor, vil politiet ha behov for personopplysninger fra Vegvesenets registre også i andre deler av sin virksomhet enn ved utførelse av forvaltningsoppgaver etter vegtrafikkloven.

Departementet ser at det kan være hensiktsmessig om bestemmelsen i vegtrafikkloven gir rettslig grunnlag også for dette. I dette høringsnotatet er forslaget til § 43 b derfor bygget ut, slik at det også regulerer politiets adgang til å benytte personopplysninger fra Vegvesenets registre til andre formål enn det som var dekket av det tidligere forslaget til § 43 b første ledd. I tillegg foreslås det å åpne for at politiet kan få tilgang til opplysninger fra bilde- og signaturregisteret til politimessige formål.

Det opprinnelige lovforslaget åpnet videre for at offentlig myndighet kan behandle personopplysninger for å oppfylle internasjonale forpliktelser på vegtrafikklovens område. På bakgrunn av forpliktelser etter Prüm-avtalen, som er nærmere beskrevet nedenfor, er lovforslaget bygget ut slik at utenlandske myndigheter skal kunne gjøre oppslag i motorvognregisteret i forbindelse med blant annet etterforskning når dette følger av internasjonale rettsakter eller avtaler som Norge er bundet av.

Nærmere om de aktuelle registrene

Statens vegvesens høringsnotat 7. februar 2014 med forslag til § 43 b i vegtrafikkloven, inneholder en gjennomgang av ulike registre som inneholder personopplysninger på vegtrafikkområdet. Spørsmålene dette høringsnotatet tar opp, gjelder politiets tilgang til Statens vegvesens førerkortregister, inkludert bilde- og signaturregisteret, og motorvognregisteret. Førerkortregisteret inneholder følgende opplysninger om førerkortinnehavere:

- navn
- kjønn
- fødeland
- fødselsnummer
- adresse
- om man er registrert i folkeregisteret som fast bosatt i Norge
- foretrukket målform
- dato for førerkort første gang i Norge
- hvilke klasser den registrerte har førerett for, inkludert opplysning om gyldighetstid
- klasser og utløpsdato angitt på eksisterende førerkort
- eventuelle førerkortkoder som utvider eller begrenser kompetansen
- historikk over tidligere utstedte førerkort
- førerkortnummer
- utstedende trafikkstasjon
- eventuelle merknader. Kan eksempelvis omfatte henvisning til et saksnummer, opplysning om sperrefrist eller opplysning om inndragning eller beslag så lenge førerretten ikke er gjennervert.

Begrensninger som følge av helsemessige forhold legges inn i registeret i form av internasjonalt baserte koder, på grunnlag av saksbehandling i helsevesenet.

Fører kortregisteret er supplert med et eget register, bilde- og signaturregisteret, som inneholder fører kortinnehavernes digitale bilde og signatur, i tillegg til navn, fødselsnummer, fører kortnummer og dato for lagring av bildene.

Motorvognregisteret inneholder følgende opplysninger:

- navn, adresse og fødselsnummer for eier av et kjøretøy
- tekniske opplysninger om kjøretøy
- informasjon om eierskifte
- forsikringsforhold
- informasjon om avgifter knyttet til bruk av kjøretøy
- periodisk kjøretøykontroll
- bruksforbud
- begjæringer om avregistrering, og opplysninger om vraking og om utførsel av kjøretøy fra landet

Generelt om utlevering av opplysninger fra fører kortregisteret og motorvognregisteret

Politiet gjør i dag oppslag i (i form av direkte tilgang til) fører kortregisteret og motorvognregisteret. Gjennom oppslag får politiet opplysninger om fører kortinnehavers førerrettigheter, herunder om et fører kort er inndratt eller beslaglagt. Politiets direkte tilgang omfatter i dag ikke bilde- og signaturregisteret. For øvrig utleveres det opplysninger fra Vegvesenets registre til politiet med hjemmel i straffeprosessloven kapittel 16, her også fra bilde- og signaturregisteret.

Opplysninger fra fører kortregisteret utleveres også til andre forvaltningsmyndigheter i henhold til lov. Opplysninger fra motorvognregisteret utleveres til andre offentlige myndigheter når det er nødvendig for utøvelse av deres oppgaver, og til selskaper som driver virksomhet som omfattes av retningslinjene for utlevering av personopplysninger fra registeret.

Norge utveksler fører kort- og motorvognopplysninger med myndigheter i ulike land. Gjennom RESPER skal Norge ha oppslagsmulighet direkte i alle EU-landenes fører kortregistre i forbindelse med innbytte og utstedelse av fører kort. Som et verktøy for bekjempelse av bilkriminalitet, verifisering av antatte førerrettigheter og å sikre korrekte opplysninger ved godkjenning og registrering av import av brukte kjøretøy, er det dessuten en gjensidig, direkte oppslagsmulighet i de sentrale motorvogn- og fører kortregistre for myndighetene i land som er tilsluttet samarbeidet EUCARIS. I motsetning til RESPER, som er regulert gjennom direktiv 2006/126/EU, kan oppslagsmuligheten gjennom EUCARIS benyttes til kontrollvirksomhet i regi av Statens vegvesen og politiet.

Politiets behov for opplysninger i førerkortregisteret og motorvognregisteret

Politiet har betydelige oppgaver etter vegtrafikklovgivningen, blant annet med å gjennomføre trafikkkontroller langs vegen, beslaglegge førerkort og tilbakekalle førerrett. For utførelse av slike oppgaver har politiet behov for opplysninger i Vegvesenets registre. Som nevnt har politiet i dag direkte tilgang til førerkortregisteret og motorvognregisteret, men ikke til bilde- og signaturregisteret tilknyttet førerkortregisteret.

Foruten situasjoner der det utelukkende utføres forvaltningsoppgaver etter vegtrafikklovgivningen, har politiet i praksis behov for tilgang til registrene for et bredt spekter av andre oppgaver, blant annet:

- for å kartlegge førers identitet ved ileggelse av gebyr eller anmeldelse for straffbare forhold i trafikken
- i situasjoner der det haster med å få avklart hvem som disponerer et kjøretøy fordi kjøretøyet eller bruken av det kan innebære en ekstraordinær trussel eller fare (personer fryktes bortført i bil, det fryktes at en bil kan være plassert for å gjøre skade, mv.)
- ved behov for å klarlegge eierforhold til kjøretøy eller om en person har førerkort mv. i forbindelse med etterforskning eller forebyggende arbeid
- ved undersøkelse i forbindelse med mistanke om identitetsmisbruk eller andre straffbare forhold
- til verifisering av data ved mottak av anmeldelse om stjålet motorvogn
- for å kunne besvare henvendelser fra politiet i samarbeidende land i forbindelse med saker i utlandet der norsk kjøretøy eller norsk bileier er involvert
- ved undersøkelser i forbindelse med melding om savnet person (verifisering av opplysninger av om vedkommende disponerer kjøretøy mv.)
- for å verifisere opplysninger ved registrering av stjålet skilt eller førerkort
- for å sikre at opplysninger i politiets registre er korrekte
- ved kontroll av om Vegdirektoratet er varslet om beslag/inndragning av førerkort på basis av straffereaksjon innrapportert fra utenlandske myndigheter

Som eksempel på et tilfelle med bruk av motorvognregisteret, vises til NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* side 100. Der beskrives det at operatør ved politiets operasjonssentral søkte i motorvognregisteret etter samtale med et vitne som hadde meldt inn registreringsnummeret på en bil som forlot regjeringskvartalet rett forut for eksplosjonen der 22. juli 2011.

Det oppstår behov for informasjon fra registrene alle ukedager og på alle tider av døgnet.

Politiets ATK-senter, som er lokalisert ved Møre og Romsdal politidistrikt, behandler årlig et stort antall saker om hastighetsovertredelser målt i automatisk trafikkkontroll (ATK) på vegne av politidistriktene. Saksbehandlingen består i hovedsak i å vurdere om det i en sak skal utstedes forenklet forelegg, om saken skal anmeldes og behandles som ordinær straffesak, eller om den skal avsluttes/ikke straffefølges. Datasystemet

som ATK-senteret benytter, henter automatisk ut opplysninger om kjøretøy og bileier fra Autosys-registrene. Opplysningene bidrar til å avklare om vilkårene for å utstede forenklet forelegg er oppfylt i den enkelte sak. Saksbehandlingen inkluderer blant annet å identifisere hvem som førte kjøretøyet, og om vedkommende har gyldig førerkort. Heller ikke ATK-senteret har direkte tilgang til bilde- og signaturregisteret tilknyttet førerkortregisteret. Oppregningen i passloven § 8 a av de formålene politiet kan benytte opplysningene i passregisteret (herunder passfoto) til, omfatter imidlertid etterforskning på grunnlag av straffebestemmelsen i vegtrafikkloven § 31, som er aktuell ved fartsovertredelser.

Rettslig utgangspunkt

Gjeldende rett

Som nevnt i Prop. 115 L (2012-2013) punkt 2.1 bør behandling av personopplysninger som forutsetning for offentlig forvaltnings virksomhet forankres i lov. Per i dag inneholder ikke vegtrafikkloven noen uttrykkelig regulering av til hvilke formål politiet kan benytte personopplysningene i Statens vegvesens registre. Det følger av ordningen med at politiet har forvaltningsoppgaver, herunder også kontrolloppgaver, etter dette regelverket, at de kan benytte opplysningene i forbindelse med utførelsen av disse oppgavene. Opplysninger som politiet innhenter under utførelsen av slike oppgaver vil dessuten kunne benyttes videre i en eventuell etterforskning, jf. Prop. 115 L (2013-2014) punkt 5.3.2 (side 13-14). I hvilken grad det er rettslig adgang til å innhente opplysninger fra Statens vegvesens registre for å bruke dem i annen oppgaveløsning – herunder i kriminalitetsbekjempelsen på andre områder – beror på en tolkning av generelle regler for behandling av personopplysninger og det nærmere definerte formålet for behandlingen. I personopplysningsloven § 11 er det nedfelt visse grunnkrav for behandling av personopplysninger. Av bestemmelsen fremgår blant annet at den behandlingsansvarlige, i dette tilfellet Statens vegvesen, skal sørge for at personopplysninger som behandles, bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet, og ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen uten at den registrerte samtykker. Det kan være ulike syn på rekkevidden av disse begrensningene. Innenfor rammene av Grunnloven og folkerettslige forpliktelser kan det gis regler som åpner for en videre bruk av personopplysninger enn det som følger av personopplysningsloven, jf. nedenfor.

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

skriftlig beslutning, jf. § 206. Den som rammes av beslaget, kan kreve at spørsmålet om opprettholdelse av dette bringes inn for retten, jf. § 208. Myndigheten til å ilegge utleveringspåbud ligger i utgangspunktet til retten, men kan i hastetilfeller utøves av påtalemyndigheten, med etterfølgende fremleggelse av saken for retten, jf. § 210. I hovedsak er reglene i straffeprosessloven begrenset til å gjelde saker som går i straffesakssporet. I dette ligger blant annet at straffeprosessloven ikke inneholder en generell regulering av hvilke opplysninger politiet kan benytte i sitt forebyggende arbeid.

Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Grunnloven § 102 lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av Dok. nr. 16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven (særlig punkt 30) og Innst. 186 S (2013-2014). I Innst. 186 S (2013-2014) er det understreket blant annet at forslaget til Grunnloven § 102 skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke, og slettes når formålet ikke lenger er til stede.

For øvrig utgjør Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel (EMK) 8 og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17, som begge gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3, det rettslige utgangspunktet for privatlivets fred og personvern i norsk rett.

EMK artikkel 8 lyder i norsk oversettelse:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

- 1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.*
- 2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»*

Rekkevidden av EMK artikkel 8 er behandlet blant annet i forarbeidene til politiregisterloven (Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 4.3.1). Kjernen i bestemmelsen er at den enkelte har krav på respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse (artikkel 8 nr. 1). Artikkel 8 nr. 2 oppstiller vilkår for å gjøre inngrep i retten etter artikkel 8 nr. 1. Slike inngrep må for det første være «i samsvar med loven». I dette ligger at inngrepet må ha grunnlag i en formell nasjonal norm som er tilgjengelig og gir forutsigbarhet for innbyggerne. Videre må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til 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. Også SP artikkel 17 inneholder forbud mot vilkårlige eller ulovlige inngrep i privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse, og rett til beskyttelse mot slike inngrep eller angrep. Denne konvensjonen antas ikke å inneholde flere begrensninger enn de som følger av EMK artikkel 8. Departementet har søkt å utforme forslaget slik at det tilfredsstillende de krav som kan utledes av EMK artikkel 8 og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), jf. den nærmere omtale av departementets forslag nedenfor.

Nærmere om departementets forslag

Tilgang til førerkortregisteret og motorvognregisteret

Forslaget til § 43 b første ledd gir hjemmel for behandling av personopplysninger til utførelse av forvaltningsoppgaver som følger av vegtrafikkloven eller bestemmelser gitt i medhold av denne loven. Forslaget til § 43 b fjerde ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter med utfyllende bestemmelser. Om begrunnelsen for disse delene av forslaget, vises til Prop. 115 L (2013-2014).

Det sentrale spørsmålet i denne høringen er i hvilken grad bestemmelsen bør åpne for at politiet skal kunne innhente opplysninger fra Vegvesenets registre ved utførelse av *andre oppgaver*, det vil si til oppgaver som ikke har utgangspunkt i forvaltningsoppgaver etter vegtrafikklovgivningen. Departementets utgangspunkt er at både hensynet til innbyggerne og behovet for klare rammer for politiets arbeid, tilsier at det må reguleres i hvilken grad politiet skal kunne benytte de aktuelle registrene til ulike formål.

I Prop. 115 L (2013-2014) punkt 5.4.3 er det pekt på at en bestemmelse i vegtrafikkloven om tilgang for politiet til Statens vegvesens registre for annet enn forvaltningsoppgaver i eller i medhold av vegtrafikkloven, vil kunne medføre en uthuling av reglene i straffeprosessloven. I det videre arbeidet har politiet understreket at det er behov for tilgang til de aktuelle registrene ut over det som ligger i straffeprosessloven, som i hovedsak regulerer de ulike trinn i straffesaksbehandlingen. Videre nevner departementet at reglene i straffeprosessloven kapittel 16 ikke er utformet spesielt med tanke på registeropplysninger, og reglene har et langt bredere nedslagsfelt enn opplysningene i Statens vegvesens registre. De kravene til saksbehandling mv. som ligger i straffeprosessloven, er således ikke konkret avstemt mot innholdet i de aktuelle registrene. Slik departementet forstår det, anser politiet det som en klar forutsetning for å kunne drive godt politiarbeid at det har *direkte tilgang* til opplysninger fra disse registrene. Dette blant annet fordi opplysningene er nødvendige i et stort antall saker, og at behovet kan oppstå til alle døgnets tider. En ordning med *utlevering* av opplysningene vil i denne sammenheng ikke imøtekomme politiets behov.

Departementet har forståelse for de behov politiet skisserer, og for at det for førerkortregisteret og motorvognregisteret kan være behov for direkte tilgang til opplysningene for at politiet skal kunne utføre sine oppgaver effektivt. Samtidig er

privatlivets fred, personvern og personopplysningsvern vesentlig for opprettholdelse av et sunt og levedyktig demokrati. En forutsetning for innbyggernes deltakelse i samfunnet, og for tilliten til det offentlige styringssystemet, er at personopplysninger ikke brukes utenfor den rammen de er avgitt eller har blitt til i. Hensynene må avveies konkret, med vekt blant annet på hvilke opplysninger registrene inneholder, jf. nedenfor.

Departementet foreslår at politiet skal kunne ha tilgang til førerkortregisteret og motorvognregisteret «til bruk for politimessige formål og kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre.». Dette vil også omfatte tilgang som ledd i straffesaksbehandlingen uten de krav til beslutning fra påtalemyndighet og domstol i det enkelte tilfelle som ligger i straffeprosessloven kapittel 16. Begrunnelsen for dette er særlig at registrene bidrar til å effektivisere etterforskningen, samtidig som registrene ikke inneholder mer personsensitiv informasjon enn at dette etter departementets syn vil være personvernmessig forsvarlig.

Politiregisterloven § 2 nr. 13 definerer uttrykket «politimessige formål» slik:

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

Departementet anser det naturlig å legge samme definisjon til grunn for forståelsen av uttrykket «politimessige formål» i den nye bestemmelsen i vegtrafikkloven. Denne formuleringen innebærer blant annet at § 43 b annet ledd ikke vil utgjøre rettslig grunnlag for å benytte opplysninger fra de aktuelle registrene til andre forvaltningsoppgaver på politiets hånd, som for eksempel utstedelse av pass, våpenforvaltning mv, enn de som er omfattet av forslaget til § 43 b første ledd. På den annen side er ikke bestemmelsen ment å utelukke bruk av opplysninger som det finnes et annet rettslig grunnlag for, eksempelvis samtykke fra den opplysningene gjelder. Forslaget er heller ikke ment å begrense adgangen til å foreta beslag mv. i medhold av straffeprosessloven.

Opplysningene i Vegvesenets registre er innsamlet til andre formål enn politimessige, og utlevering av disse opplysningene til politiet til politimessige formål i form av direkte tilgang vil kunne utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8 nr. 1. Kommisjonens avgjørelse i *Lupker and others v. the Netherlands* (Application No. 18395/91), jf. den nærmere omtalen av avgjørelsen nedenfor, kan imidlertid tyde på at ikke all bruk av opplysninger fra registrene til andre formål enn de ble innhentet for vil utgjøre et inngrep.

Forslaget her vil tilfredsstillende kravet til lovhjemmel etter EMK artikkel 8 nr. 2. Utleveringen vil videre ivareta legitime formål. Etter omstendighetene vil utleveringen være begrunnet i hensynet til nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet, å forebygge uorden og kriminalitet eller å ivareta andres rettigheter og friheter. Det springende punkt vil derfor være om utleveringen er nødvendig i et demokratisk samfunn, herunder om utleveringen er et forholdsmessig tiltak for å møte de aktuelle samfunnsbehov. Inngrepet overfor den enkelte vil være begrenset, samtidig som

opplysningene vil kunne være av stor betydning for politiets arbeid. Opplysninger om hvem som eier en motorvogn er i utgangspunktet offentlig informasjon, og det alt vesentlige av informasjonen i førerkortregisteret og motorvognregisteret er ikke sensitiv. Særlig ved at registrene inneholder opplysninger om sperrefrist, inndragning og beslag, knytter det seg imidlertid klare personvern hensyn til dem. Vekten av disse hensynene dempes imidlertid ved at helsemessige opplysninger legges inn i førerkortregisteret i form av koder og ved politiets taushetsplikt etter politiregisterloven § 23. Departementet mener på bakgrunn av arten av de opplysningene som lagres i motorvognregisteret og førerkortregisteret, sett opp mot de behov politiet har, samlet sett at hensynet til effektivt politiarbeid i dette tilfellet bør veie tyngre enn den interesse den enkelte kan ha i at opplysningene i motorvognregisteret og førerkortregisteret ikke utleveres til politiet. Etter departementets vurdering vil utlevering av opplysninger fra førerkortregisteret og motorvognregisteret i disse tilfellene ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep.

Departementet har vurdert om bestemmelsen, istedenfor å vise til «politimessige formål», bør formuleres over samme lest som passloven § 8 a og ID-kortloven § 12. Disse bestemmelsene inneholder en mer spesifikk oppregning av hvilke politioppgaver opplysningene i henholdsvis passregisteret og det fremtidige ID-kortregisteret kan benyttes til. Bestemmelsen angir blant annet en viss terskel for en saks alvor for at det skal kunne innhentes opplysninger i forbindelse med etterforskning. På bakgrunn av innholdet i førerkortregisteret og motorvognregisteret, anser departementet det forsvarlig og mer hensiktsmessig i denne sammenhengen å benytte formuleringen «politimessige formål», jf. eksempelvis også politiregisterloven § 4. Blant annet er en slik løsning bedre tilpasset forpliktelsen etter Prüm-avtalen til å gi utenlandske myndigheter oppslagsmulighet i motorvognregistre, jf. nedenfor.

Tilgang til bilde- og signaturregisteret

Som nevnt har ikke politiet i dag direkte tilgang til Vegvesenets *bilde- og signaturregister*. I høringsnotatet 7. februar 2014 fra Statens vegvesen er det i punkt 7.4.1 uttalt at politiet bør få tilgang til bilde- og signaturregisteret for å kunne gjennomføre en fullstendig kontroll av førerkort, og for å kunne utstede midlertidig kjøretillatelse til personer som har mistet alle ID-dokumenter. Det vises der til at en slik tilgang vil gi ytterligere sikkerhet for at falske førerkort avdekkes, og gi mulighet for å avsløre eventuelle falske identiteter blant førerkortinnehavere.

Tilgang til bilde- og signaturregisteret til politimessige formål står i en noe annen stilling enn tilgang til motorvognregisteret og førerkortregisteret til disse formålene. For det første har ikke politiet tilgang til dette registeret i dag, heller ikke til forvaltningsoppgaver etter vegtrafikklovgivningen. Forslaget innebærer således noe nytt ut over at en eksisterende tilgang kan benyttes til andre formål. For det andre innebærer forslaget at politiet får tilgang til personfoto av den delen av Norges befolkning som har førerkort. Dette omfatter også personer som ikke er norske statsborgere, men som har norsk førerkort.

EMD har blant annet i *Khmel v. Russia* (Application no. 20383/04) i avsnitt 40 lagt til grunn at:

«A person's image constitutes one of the chief attributes of his or her personality, as it reveals the person's unique characteristics and distinguishes the person from his or her peers. The right to the protection of one's image is thus one of the essential components of personal development. It mainly presupposes the individual's right to control the use of that image including the right to refuse publication thereof.»

I *Lupker and others v. the Netherlands* (Application No. 18395/91) (kommisjonsavgjørelse) la Kommisjonen til grunn at politiets bruk av fotografier som var innhentet ved søknader om pass og førerkort for å identifisere mistenkte i en straffesak om okkupasjon av offentlig bygning samt ildspåsettelse, ikke utgjorde et inngrep etter EMK artikkel 8. Kommisjonen la vekt på at fotografiene var blitt avgitt frivillig i forbindelse med søknad om pass eller førerkort, og at de kun var blitt vist til vitner som ledd i politiets arbeid med å identifisere de mistenkte. Det ble videre lagt vekt på at fotografiene ikke var gjort tilgjengelig for allmennheten. Avgjørelsen er lagt til grunn i flere etterfølgende avgjørelser fra EMD, bl.a. *Perry v. the United Kingdom* (Application no. 63737/00) og *Peck v. the United Kingdom* (Application no. 44647/98). Det synes således ikke å være noe til hinder for at bilder innhentet ved utstedelse av førerkort senere benyttes til politimessige formål, så fremt de ikke gjøres tilgjengelig for allmennheten. Imidlertid gjaldt den nevnte avgjørelsen lovbrudd av en viss alvorlighetsgrad, i form av okkupasjon av en offentlig bygning samt ildspåsettelse ved inngangen til rådhus og politistasjon. Selv om Kommisjonen ikke tok forbehold om lovbruddets alvorlighet, kan det ikke utelukkes at det bør trekkes en nedre grense for når direkte tilgang bør tillates. Departementet viser til at ut fra de behov politiet har skissert, vil det sjelden være aktuelt å offentliggjøre fotografier innhentet fra bilde- og signaturregisteret, og fotografiene vil være underlagt taushetsplikt etter politiregisterloven § 23. En eventuell offentliggjøring av et innhentet fotografi må ha hjemmel i politiregisterloven kapittel 6 om begrensninger i taushetsplikten.

I mange tilfeller kan politiet allerede ha tilgang til personfoto i passregisteret (og etter hvert også ID-kortregisteret) for de formål som er listet opp i passloven § 8 a. Siden tilgangen til personopplysninger bør begrenses til det nødvendige, kan den eksisterende tilgangen til passregisteret tilsi at det ikke bør gis en særskilt hjemmel for utlevering av personfoto fra Vegvesenets registre. Utlevering fra bilde- og signaturregisteret vil imidlertid utvide kretsen av personer politiet raskt kan innhente foto av, og på den måten ha merverdi for politiets arbeid. For personer som ikke har norsk pass (eller ID-kort), vil det ofte heller ikke være mulig å få tilgang til personfoto på andre måter.

Departementet foreslår at det åpnes for at politiet kan få utlevert opplysninger fra bilde- og signaturregisteret. Også denne utleveringen bør etter departementets syn kunne skje i form av direkte tilgang, da det også her vil være lite praktisk å gå veien om en utleveringsadgang. Rask tilgang til personfoto i bilde- og signaturregisteret kan være av stor nytteverdi også for andre deler av politiets arbeid enn de oppgavene som gjelder vegtrafikk, blant annet for å få avklart hvem en person er, eller om en person opererer med falsk identitet. Foruten i kriminalitetsbekjempelsen, gjør behovet for tilgang til foto seg gjeldende blant annet i forbindelse med leteaksjoner, redningsaksjoner og ulykker. I mange tilfeller vil rask avklaring av en persons identitet kunne være avgjørende for

politiets arbeid, herunder i PSTs arbeid med å avdekke alvorlige trusler. Når det gjelder PST er det en ytterligere utfordring at det at PST har behov for søk i registrene etter en bestemt person, kan indikere at tjenesten har vedkommende i sitt søkelys, noe som kan være gradert informasjon. PST vil derfor i mange tilfeller ikke kunne gi en fyllestgjørende begrunnelse overfor den behandlingsansvarlige for hvorfor tilgang til personfoto er nødvendig. En løsning der PST selv kan foreta søk, vil gjøre potensialet for spredning av informasjon om at en person er i PSTs søkelys mindre.

Videre nevnes at politiet selv antar at flere ATK-saker kan ferdigbehandles på et tidligere tidspunkt og med liten ekstra ressursinnsats fra politiet dersom ATK-senteret får direkte tilgang til førerkortbildet i bilde- og signaturregisteret. Tilgangen kan innebære at flere saker kan gjøres opp gjennom tilbud om forenklet forelegg fremfor ved anmeldelse og ordinær straffeforfølgelse, og dermed bli raskere ferdigbehandlet. Departementet bemerker for øvrig at det kan være noe «bakvendt» at politiet ved etterforskning av brudd på vegtrafikkloven, lettere skal kunne hente personfoto fra registre som er opprettet for annet enn vegtrafikkformål (slik som passregisteret) enn fra Vegvesenets registre.

Etter forslaget åpnes det for at politiet kan hente ut bilder til politimessige formål, jf. den nærmere omtalen av begrepet ovenfor. Departementet ser at en såpass vid tilgang til personfoto kan være utfordrende i et personvernmessig perspektiv, særlig ettersom det for tilgang til personfoto i passregisteret eksplisitt er listet opp til hvilke konkrete formål politiet kan hente ut opplysninger. Blant annet er det satt en begrensning på at opplysninger kan utleveres til forebygging og etterforskning der det dreier seg om straffbare forhold som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Det kan synes noe underlig at terskelen settes lavere enn for passregisteret, som politiet selv har ansvaret for. En for lav terskel for å kunne benytte opplysningene kan også være problematisk sett opp mot de forpliktelser som følger av EMK artikkel 8, jf. omtalen av Lupker-avgjørelsen ovenfor.

Departementet har lagt vekt på at direkte tilgang også til bilde- og signaturregisteret vil kunne ha stor betydning for politiets arbeid på mange ulike områder, jf. omtalen av dette ovenfor. Departementet er derfor av den oppfatning at det bør kunne utleveres opplysninger til politiet fra bilde- og signaturregisteret på linje med det som bør gjelde for motorvognregisteret og førerkortregisteret. På denne bakgrunnen foreslås at § 43 b hjemler utlevering av opplysninger i form av direkte tilgang også fra bilde- og signaturregisteret. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på dette. Det bes i tillegg særskilt om høringsinstansenes syn på om det bør etableres en høyere terskel for å hente ut opplysninger fra bilde- og signaturregisteret enn fra motorvognregisteret og førerkortregisteret for øvrig.

Særlig om Prüm-regelverket

Prüm-regelverket, som gjelder forsterket grenseoverskridende politisamarbeid mellom en rekke europeiske land, er et instrument for å forbedre informasjonsutvekslingen mellom Europas politimyndigheter. I regelverket ligger blant annet at medlemsstatene skal kunne søke i hverandres databaser for DNA, fingeravtrykk og kjøretøy. I rådsbeslutning 2008/615/JIS fra EU lyder artikkel 12 (i norsk foreløpig oversettelse):

«Artikkel 12 Elektronisk søk i opplysninger i kjøretøyregistre

1. I forbindelse med forebygging og etterforskning av straffbare forhold og behandling av andre overtredelser som er omfattet av domstolenes eller påtalemyndighetens jurisdiksjon i medlemsstaten som foretar søket, samt i forbindelse med opprettholdelse av den offentlige sikkerhet skal medlemsstatene gi andre medlemsstaters nasjonale kontaktpunkter som nevnt i nr. 2, adgang til følgende opplysninger i de nasjonale kjøretøyregistrene, med myndighet til å foreta elektroniske søk i enkelttilfeller:

a) opplysninger om eiere eller innehavere og

b) opplysninger om kjøretøyer.

Søk kan foretas bare med fullstendig understellsnummer eller fullstendig registreringsnummer. Søkene kan foretas bare i samsvar med den anmodende medlemsstatens nasjonale lovgivning.

2. Hver medlemsstat skal utpeke et nasjonalt kontaktpunkt for utleveringen av opplysninger som er nevnt i nr. 1. Gjeldende nasjonal lovgivning får anvendelse på de nasjonale kontaktpunktene myndighet. De tekniske detaljene for framgangsmåten skal fastsettes i gjennomføringstiltakene som er nevnt i artikkel 33.»

Norge undertegnet en avtale om tilknytning til EUs Prüm-regelverk i 2009. Det er nylig lagt frem en proposisjon for Stortinget, Prop. 54 S (2015-2016) med anmodning om Stortingets samtykke til ratifikasjon av avtalen. Det sentrale i Prüm-avtalen i denne forbindelse er det elementet i avtalen som går ut på at enkelte opplysninger i motorvognregisteret skal være tilgjengelige for elektronisk søk fra myndigheter i andre land i forbindelse med forebygging og etterforskning av straffbare forhold, og i forbindelse med opprettholdelse av offentlig sikkerhet. Fordi forpliktelsen gjelder adgang til elektronisk søk i motorvognregisteret, bør utlevering etter avtalen hjemles i lov. Departementet anser det hensiktsmessig at dette inkluderes i forslaget til § 43 b, som et eget ledd i bestemmelsen (tredje ledd). For ordens skyld bemerkes at forslaget ikke innebærer at Prüm-avtalen som sådan gjennomføres i norsk rett, men legger til rette for gjennomføring av den delen av avtalen som gjelder forpliktelser knyttet til tilgang til informasjon fra motorvognregisteret.

Kort om behandlingsansvar

Statens vegvesen er som registreier behandlingsansvarlig for registrene. Vegvesenet skal derfor føre kontroll med at bruken av registrene er i samsvar med gjeldende rett, herunder vegtrafikkloven og personopplysningsloven med forskrift. En del av oppgaven som behandlingsansvarlig er å føre kontroll med at registeret ikke benyttes ut over rammene som følger av regelverket. Når andre enn den behandlingsansvarlige får direkte tilgang til et register, kan det i praksis bli vanskelig for den behandlingsansvarlige å føre kontroll med bruken. Den behandlingsansvarlige vil ikke ha praktisk mulighet til å kontrollere hva opplysningene politiet søker etter blir brukt til. Den behandlingsansvarliges plikt til å føre kontroll vil derfor måtte ivaretas gjennom logging av søk i registrene, samt kontroll med hvem som har tilgang til systemene. Etter departementets syn vil disse kontrollmekanismene tilfredsstille de krav som stilles til den behandlingsansvarliges kontroll.

Politiets videre bruk av opplysninger som det henter ut av andre myndigheters registre til politimessige formål, reguleres av politiregisterloven (uavhengig av om opplysningene legges inn i politiets registre eller ei). Det forutsettes at politiet må ha gode administrative rutiner og et godt apparat for internkontroll med sin behandling av personopplysninger. Det antas videre å være en forutsetning at det foreligger gode avtaler mellom Statens vegvesen og politiet for å regulere det nærmere ansvaret mellom de to etatene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til § 43 b annet ledd er ment som rettslig grunnlag for at politiet skal kunne benytte den faktiske tilgangen det allerede har til Vegvesenets registre, til et bredt spekter av politioppgaver. I tillegg åpner forslaget for at det kan etableres direkte tilgang for politiet også til bilde- og signaturregisteret tilknyttet førerkortregisteret. Forslaget krever ikke at flere i politiet enn i dag skal kunne innhente opplysninger fra de aktuelle registrene, eller at det *må* etableres en ordning med direkte søk i bilde- og signaturregisteret. Det vil bero på administrative vurderinger, herunder av kravene til en forsvarlig organisering av virksomheten, personvern hensyn og tilgjengelige ressurser, hvem som eventuelt skal ha direkte tilgang. Politiet vil måtte benytte de muligheter som finnes innenfor dagens ressurser.

Tilgang til bilde- og signaturregisteret kan løses på flere måter rent teknisk. Basert på Statens vegvesens erfaringer med endringer i datatekniske løsninger, vil de omtalte endringer anslagsvis ligge i størrelsesorden 2 millioner kroner. For at løsningene skal kunne tas i bruk av politiet forutsettes også prioritert innsats og endringer av løsninger fra politiet sin side.

§ 43 b gir et behov for utarbeiding av forskrifter med nærmere bestemmelser for Statens vegvesens behandling av opplysninger i medhold av bestemmelsen. Dette er det nærmere redegjort for i Prop. 115 L (2013-2014). I og med at forslaget her innebærer en utvidelse av politiets tilgang til opplysninger, legges det til grunn at politiet må vurdere behovet for ytterligere retningslinjer for sin innhenting og bruk.

Avhengig av en løsning vil det også bli kostnader for Statens vegvesen og politiet i forbindelse med etablering av en loggfunksjon som politiet må bruke. Statens vegvesen har ikke forutsetninger for å analysere en tilgangslogg for politiets brukere. I tillegg til det datatekniske rundt løsningen, vil politietaten også måtte ha et administrativt apparat og en internkontrollfunksjon til dette formålet.

Et klart rettsgrunnlag bidrar til effektivitet i politiarbeidet. Gevinsten vil være mer indirekte enn at den kan konkretiseres i form av prognoser for økt tjenesteproduksjon og kortere saksbehandlingstid. Utover at forslaget må antas å medføre personvernmessige konsekvenser ved at opplysninger i Statens vegvesens registre gjøres tilgjengelig for flere formål enn tidligere, jf. ovenfor, legges det ikke til grunn at forslaget til § 43 b annet og tredje ledd har direkte eller merkbare konsekvenser for innbyggerne.

Heller ikke forslaget til § 43 b tredje ledd medfører i seg selv økonomiske eller administrative konsekvenser.

Merknader til lovforslaget

For merknader til forslaget til § 43 b *første og fjerde ledd* vises til Prop. 115 L (2013-2014).

Forslaget til § 43 b *annet ledd* regulerer adgangen til å utlevere personopplysninger fra nærmere angitte registre til politiet når utleveringen er begrunnet i et annet behov enn å utføre de forvaltningsoppgaver eller oppfylle de internasjonale forpliktelser som er nevnt i første ledd. Bestemmelsen avklarer at bruk til formål som beskrevet der er rettmessig, uavhengig av begrensningene etter personopplysningsloven § 11.

Med «politiet» menes alle deler av politietaten, herunder Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

Uttrykket «politimessige formål» er ment å ha samme innhold som etter definisjonen i politiregisterloven § 2 nr. 13. Uttrykket favner vidt, og inkluderer blant annet politiets etterretningsvirksomhet og undersøkelser i forbindelse med melding om savnet person. Politiets forvaltningsvirksomhet og oppgaver innen den sivile rettspleien på grunnplanet anses i denne sammenheng ikke som «politimessige formål». Forslaget til § 43 b er ikke ment å begrense adgangen til å utlevere personopplysninger til politiet på annet rettslig grunnlag, og berører ikke adgangen til å ta beslag mv. etter straffeprosessloven.

Det ligger implisitt i formuleringen "*har rett til å få tilgang til...*" at politiet kan få tilgang til opplysningene ved direkte søk i de aktuelle registrene.

Forslaget til § 43 b *tredje ledd* skal ivareta de forpliktelsene som vil ligge i avtalen om norsk tilknytning til Prüm-regelverket. Heller ikke denne delen av bestemmelsen er ment å innskrenke adgangen til utlevering på annet grunnlag.

Forslag til vegtrafikkloven § 43 b

Vegtrafikkloven ny § 43 b skal lyde:

§ 43 b Rett til å behandle personopplysninger

Offentlig myndighet kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre forvaltningsoppgaver for å oppfylle bestemmelser gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven, eller for å oppfylle internasjonale forpliktelser på vegtrafikklovens virkeområde.

Politiet har rett til å få tilgang til personopplysninger i Statens vegvesens motorvognregister, førerkortregister og bilde- og signaturregister tilknyttet førerkortregisteret til bruk for politimessige formål og kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre.

Opplysninger i motorvognregisteret kan utleveres til, eller på annen måte gjøres tilgjengelig for, utenlandske myndigheter når dette følger av internasjonale rettsakter eller avtaler som Norge er bundet av.

Departementet gir forskrift med utfyllende bestemmelser om behandling av personopplysninger etter første til tredje ledd, herunder om formål med behandlingen, hvilke opplysninger som kan behandles, vilkår for eventuell utlevering, bruk av databehandlere, krav til sletterutiner og krav til eventuell sammenstilling av personopplysninger til bruk i forskning og til statistiske formål.