



## POLITIET

Justis- og beredskapsdepartementet  
Politiavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

*Deres referanse*  
13/1108-THK

*Vår referanse*  
201300460

*Dato*  
05.04.2013

### **Høringsuttalelse – forslag til endringer i passloven og passforskriften – utvidet adgang for politiet til å benytte opplysninger fra passregisteret**

Kripos viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 20. februar 2013 vedrørende forslag til endringer i passloven og passforskriften. Høringsforslaget legger opp til en utvidet adgang for politiet til å benytte opplysninger fra passregisteret til flere formål enn de som ligger i dagens regelverk, herunder til forebygging og etterforskning av straffbare forhold.

Forslaget er et resultat av at flere politiorganer har påpekt uheldige konsekvenser av den innsnevring av tilgangen til registeret som er gjennomført. I denne forbindelse kan det vises det til vårt skriv av 18. desember 2012 til Politidirektoratet. Som påpekt der er politiets tilgang til opplysninger i passregisteret av sentral betydning for en målrettet og effektivt oppgaveløsning. Disse hensyn taler for at politiet kan benytte opplysninger i passregisteret i langt større grad enn det den nåværende passlovgivningen legger opp til, og da særlig sett i lys av det relativt begrensede inngrepet i den enkeltes personvern en slik utvidet tilgang vil representere.

Det er svært positivt at Justis- og beredskapsdepartementet så raskt har tatt tak i de utfordringer som er påpekt fra politietaten. Forslaget er et godt utgangspunkt for prosessen videre. Samtidig er det vår vurdering at forslaget etterlater flere uklarheter og løsninger som nødvendiggjør merknader herfra. Disse omtales i det følgende.

Høringsfristen var 2. april og Kripos vil beklage at våre merknader foreligger etter den frist som er satt.

#### *Innledende merknader*

Den foreslåtte passloven § 8 a angir i hvilke tilfelle opplysninger fra passregisteret kan utleveres til politiet for bruk til andre formål enn de passloven opprinnelig legger opp til.

Vi legger til grunn at bestemmelsen ikke er ment å gjøre begrensninger i politiets generelle adgang til å ta beslag i eller begjære utlevert opplysninger fra passregisteret i medhold av straffeprosesslovens bestemmelser om beslag og utleveringspålegg (kapittel 16). Kripos oppfatter således den foreslåtte bestemmelse som en mulighet for politiet til

#### **Kripos**

*Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet*  
Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO  
Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80  
E-post: [kripos@politiet.no](mailto:kripos@politiet.no)

Org.nr.: 974 760 827

å få utlevert opplysninger på en enklere måte, men likevel slik at de straffeprosessuelle hjemlene uansett må kunne benyttes fullt ut uavhengig av de skranker passloven måtte oppstille.

Straffeprosessloven fastsetter det naturlige utgangspunkt for politiets bevissikring i etterforskningssporet. Disse rammene bør ikke innskrenkes ved "kolliderende" rammer i annen lovgivning uten korresponderende endringer i straffeprosessloven. Eventuelle endringer bør etter vår vurdering fremgå av straffeprosessloven selv, etter en tilhørende grundig utredning. I høringsnotatet er temaet blant annet omtalt på side 13 flg., og departementet gjør der noen henvisninger til lignende bruk av eksempler på terskler knyttet til annen informasjonstilgang. Vi vil til disse eksemplene - blant annet DNA, pågripelse, varetektsfengsling, taushetsplikt, trafikkdata, kommunikasjonsavlytting – fremheve nettopp det forhold at det for samtlige er snakk om innskrenkninger som fremgår av straffeprosesslovens egne bestemmelser.

Kripos understreker dette, da det av høringsnotatet synes noe uklart om departementet mener at de foreslåtte terskler for tilgang *også* skal representere absolutte rammer for tilgang i etterforskningssporet. Vi mener lovgivers syn her bør klargjøres i den videre prosess.

Kripos har videre noen generelle kommentarer til den vurdering av sensitivitet som departementet gir uttrykk på side 10 i høringsnotatet. Rett nok kan et ansiktsfoto tilkjenne sensitiv informasjon; alt fra helseopplysninger gjennom eksempelvis et utslett, til et politisk budskap på en t-skjorte, smykker med religiøse symboler eller kjennetegn som kan tilkjenne en etnisk tilhørighet. Etter Kripos' oppfatning må det imidlertid 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 ikke være avgjørende for om registeret som sådan oppfattes som sensitivt. Vi vil i denne sammenheng minne om at bilder i passregisteret tidligere var ansett som offentlig tilgjengelige dokumenter. Kripos anser likevel ikke den foreslåtte endringen i passforskriften § 13 første ledd siste punktum som problematisk, all den tid det fortsatt er adgang til å registrere de personopplysninger som måtte være nødvendig for forvaltning av pass.

#### *Etterforskning og forebygging av straffbare forhold*

Den foreslåtte § 8 a første ledd bokstav c gir politiet tilgang til passregisteret ved *etterforskning og forebygging* av straffbare forhold. Etter vår vurdering fremstår den foreslåtte reguleringen noe uklar. Så vidt vi kan se er ikke politiets etterretningsarbeid omhandlet i høringsnotatet. Om dette skyldes at departementet legger til grunn at etterretning omfattes av etterforsknings- og/eller forebyggingsbegrepet er usikkert.

Vi antar imidlertid at det ikke har vært departementets hensikt å stenge for bruk av passregisteret i denne sammenheng. For politiet er etterretningsvirksomhet en sentral oppgave. Slikt arbeid omfatter eksempelvis kartlegging opp mot ungdomsmiljøer, organisert kriminalitet og grupperinger som kan utgjøre en trussel mot alminnelig ro og orden. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvorvidt etterretningsvirksomheten faller innenfor etterforskning eller forebygging, men det sentrale i denne sammenheng er politiets behov for å kunne benytte passbilder også til dette formål. Begrepsbruken og grensedragningene på dette området kan i enkelte sammenhenger være utfordrende, jf

blant annet NOU 2004:6 Mellom effektivitet og personvern, punkt 7.2. og 10.1. Slik departementets forslag er utformet synes det likevel nødvendig med noen avklaringer / føringer i det videre lovarbeidet. En løsning kan være å likestille "inngangskriteriene" for å få utlevert opplysninger til bruk i etterforskning og forebyggende arbeid, slik at grensedragningen som sådan ikke vil skape problemer i forhold til politiets behov.

En annen løsning kan være å erstatte uttrykkene "forebygging" og "etterforskning" med en formulering som klarere vil dekke behovet for bruk i etterretningsformål. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom en mer generell formulering som tilsier at politiets kan få utlevert bilder fra passregisteret til "politimessige formål", jf. definisjonen den kommende politiregisterloven § 2 nr. 13. På denne måten ville man i tillegg klarere regulere politiets adgang til å benytte blant annet passbilder i forbindelse med ordenstjenesten. Dette vil etter vår vurdering være en løsning å foretrekke.

#### *Foreslåtte strafferammer*

Forslaget legger opp til at politiets bruk av passregisteret til andre formål begrenses til situasjoner hvor passfoto er av vesentlig betydning for utførelse av sentrale politioppgaver, og at det bør etableres en nedre grense for hvilke straffbare forhold som vil gi politiet adgang til å få utlevert informasjon fra passregisteret. Av den foreslåtte § 8 a bokstav c fremgår det at grensen er satt ved "forebygging av straffbare 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".

For etterforskningsformålet er den nedre grensen lagt tilsvarende det krav som gjelder for pågripelse. Etter Kripos' vurdering fremstår pågripelse som et langt større inngrep mot den enkelte enn det å benytte et passbilde. I den sammenheng, og til sammenligning, vises det til at strafferammekravet for ransaking er frihetsstraff.

Når det gjelder forebygging, er departementet av den oppfatning at dette er "mindre konkret enn hva som inngår i en etterforskning" og at terskelhøyden derfor bør være vesentlig høyere. Hvorfor kravet til tre års strafferammes er valgt, fremstår imidlertid som noe uklart. Konsekvensene av dette valget er heller ikke i særlig grad berørt, annet enn at det vises til at seksuelle handlinger med barn under 16 år vil omfattes.

Dersom høringsforslaget vedtas vil regelen avskjære for bruk av passregisteret ved forebygging av en rekke straffbare forhold, herunder forbrytelser i den offentlige tjeneste (straffelovens kap.11), forbrytelser mot den offentlige myndighet (straffeloven § 128), forbrytelser mot den alminnelige orden og fred (straffelovens kap.13) §§ 135, 137, 138, 147, seksuallovbrudd (straffelovens kap.19) §§ 200, 201, 201a, 202a, 203, forbrytelser mot liv, legeme og helbred (straffelovens kap.22) §§ 228, og skadeverk (straffelovens kap.28), § 291. Heller ingen av bestemmelsene i straffelovens forseelsesdel har høy nok strafferamme for bruk av passregisteret i forebyggende øyemed, herunder eksempelvis § 326, § 333, § 342, § 349, § 349a, § 350, § 352, § 352a, § 390 og § 390a.

Politiet har flere forebyggende oppgaver knyttet til kriminalitet som rammes av disse bestemmelser. Som middel for kriminalitetsbekjempelse er forebyggende tiltak av avgjørende betydning. Forebygging har også den "gevinst" i forhold til etterforskning at færre utsettes for belastningene ved kriminalitet. At bruk av opplysninger fra

passregisteret skal avskjæres som verktøy for denne oppgaveløsningen fremstår etter vår vurdering som lite rimelig.

Det er Kripos' utgangspunkt at politiets adgang til bruk av opplysninger bør gjelde uavhengig av strafferamme, og uavhengig av om grunnlaget er forebyggende arbeid, etterforskning eller politimessige formål forøvrig. Adgangen til utlevering bør knyttes til politiets saklige behov for bruk av opplysninger til "politimessige formål". En slik regulering vil medføre at politiet i hvert enkelt tilfelle selv må vurdere hvorvidt det er saklig og relevant å benytte seg av adgangen til å få utlevert aktuelle opplysninger med grunnlag i det formålet man ønsker å oppnå. En slik regulering vil også være i samsvar med grunnkravene i personopplysningsloven § 11.

Velger man å opprettholde dagens sontring 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 og DNA, jf. straffeprosessloven §§ 158 og 160. Kripos kan ikke se hvorfor eventuelle personvernkrænkelser ved bruk av passbilde i en sak er større enn ved bruk 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.

Videre viser vi til strafferammekravet i utlendingsloven § 100. Dette er omtalt i høringsforslaget, men forskjellen i strafferamme for bruk av opplysninger fremstår for Kripos som noe uklart begrunnet. Slik vi vurderer det vil opplysninger i passregisteret normalt være av mindre personkrænkende karakter enn den informasjon som kan innhentes med hjemmel i utlendingsloven.

Vedrørende skillet mellom etterforskning og forebygging vises det til våre anførsler over.

#### *Merknader til de konkrete regelendringer*

Kripos synes forslaget til § 8 fjerde ledd er uheldig utformet. Bestemmelsen begrenser tilgangen til "passmyndigheten, Kripos og norsk grensekontrollmyndighet". Vi stiller spørsmål ved om det kan være riktig i loven å tillegge en myndighet til Kripos idet Kripos' rolle vil kunne endres som resultat av pågående og fremtidige endringsprosesser i politiet og justissektoren. Begrepet "norsk grensekontrollmyndighet" samsvarer ikke med noen bestemt organisatorisk enhet og er derfor ikke et formålstjenelig begrep i denne sammenheng. Passmyndigheten er politiet. Ut fra disse betraktninger burde tilgangen til passregisteret tillegges politiet og heller begrenses ut fra formålsbetraktninger.

Når det gjelder forslag til ny § 8a stiller vi spørsmål om sammenhengen mellom bokstav b og bokstav c. I bokstav c omtales pågrepelse som i sin alminnelighet vil være et etterforskningsmessig tvangsmiddel, mens adgangen til å anvende opplysninger fra passregisteret til etterforskning omtales i bokstav c.

Forslaget til ny passforskrift § 13 andre ledd reiser spørsmål knyttet til begrepsbruk tilsvarende som kommentert ovenfor i tilknytning til passloven § 8 fjerde ledd.

*Andre kommentarer*

Av den foreslåtte § 8 a tredje ledd fremgår at politiet skal slette opplysninger innhentet fra passregisteret umiddelbart etter at formålet med undersøkelsen er oppfylt. Kripos legger til grunn at departementet med dette ikke mener å gjøre endringer i straffeprosesslovens system for behandling av dokumenter som inngår i en straffesak, jf blant annet straffeprosessloven § 242 og de foreslåtte bestemmelsene i politiregisterforskriftens kapittel 25.

Kripos er enig i departementets vurdering av at det er mest hensiktsmessig at den praktiske og formelle reguleringen av bruk og tilgang til passopplysninger fastsettes administrativt av den behandlingsansvarlige.

Med hilsen



Ketil Haukaas

Saksbehandler:  
Christine Ask Ottesen  
Seniorrådgiver  
Tlf: 23208227

Kopi:  
Politidirektoratet  
Det nasjonale statsadvokatembetet