



HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I PASSLOVEN OG PASSFORSKRIFTEN – UTVIDET ADGANG FOR POLITIET TIL Å BENYTTE OPPLYSNINGER FRA PASSREGISTERET

1. Innledning

Politijuristene viser til departementets høringsnotat av 20. februar 2013 vedrørende endringer i passloven og passforskriften.

Politijuristene anser prinsipalt at terskelen for tilgang til passregisteret bør være at noen mistenkes for lovbrudd som kan medføre frihetsstraff, alternativt forebyggelse av lovbrudd som kan medføre frihetsstraff.

Politijuristene anser at dette vil være nødvendig, forholdsmessig og i samsvar med prinsippene i EMK art. 8 nr. 2.

2. Kasuistikk

Politijuristene vil innledningsvis påpeke at godt skjønn, konkrete prioriteringer og begrenset saksbehandlingskapasitet i seg selv vil være effektive skranker mot unødig bruk av opplysninger fra passregisteret.

Ifølge forslaget fra departementet vil det være en terskel på 3 års strafferamme ved forebygging, og mer enn 6 mnd fengsel ved etterforskning. Dette reiser flere spørsmål, derunder hvilke forhold som vil falle under departementets foreslåtte terskel og konsekvenser av dette skille mellom forebyggende og etterforskning. Eksempelvis kan nevnes:

a. Grooming og seksuelt krenkende adferd

Straffeloven § 201 (seksuelt krenkende eller annen uanstendig adferd) samt groomingbestemmelsen (straffeloven § 201 a) har begge bare 1 års strafferamme. Dette er saker hvor det ofte kan være relevant å innhente passfoto av hensyn til identifisering, eller utelukkning, av mistenkte.

Forebyggende arbeid i denne type saker kan også være aktuelt i denne type saker, eksempelvis hvis beviskravet foreløpig ikke er godt nok til at det kan åpnes en etterforskning som straffesak.

b. Brudd på besøksforbud m.v.

En annen problemstilling er forebygging av mulige brudd på besøksforbud etter strpl. § 222a. Dette kan være aktuelt i saker der kvinner har vært utsatt for mishandling, saker en tidligere har sett har endt med alvorlige konsekvenser for fornærmede. Brudd på besøksforbud har i seg selv lav strafferamme: straffeloven § 342, første ledd litra c): "bøter eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler". Med andre ord, under grensen for tilgang for forebyggende handlinger.

Strl. § 390a kan være aktuell som en hjemmel i tilfelle av sjikane og "diffuse trusler". Denne bestemmelsen har 2 år strafferamme, og vil også komme under den foreslåtte terskelen mht forebygging.

c: Identitetsmisbruk

Identitetsmisbruk (straffeloven § 190a) har to års strafferamme, og faller også under grensen for tilgang til passregister ved forebyggende handlinger. En har sett eksempler på at identitetstyverier/identitetsmisbruk har ført til omfattende problemer og store økonomiske tap for fornærmede. I flere tilfeller kunne tilgang til passregisteret være et bidrag for å innhente et referansebilde av den antatte id-misbrukeren, for dermed å forebygge straffbare handlinger. Handlinger som da ofte i stort omfang. Misbruket vil i en del tilfeller først materialisere seg som straffesak på et tidspunkt som er senere enn når vedkommendes identitetsopplysninger er innhentet.

d. Voldelige fotballsupportere etc

Norge ratifiserte i 1987 Europarådets konvensjon CETS No 120, "European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sport Events and in particular at Football Matches" av 1985. Konvensjonen pålegger Norge ulike typer ansvar for å forebygge voldsbruk ved idrettsarrangementer, samt strafforfølge eventuelle lovbrudd. Ifølge konvensjonens artikkel 3, nr. 4 litra d) er Norge forpliktet "to exclude from or forbid access to matches and stadia, insofar as it is legally possible, known or potential trouble-makers, or people who are under the influence of alcohol or drugs".

Det konvensjonen beskriver på dette punktet, er en plikt til å foreta forebyggende politiarbeid, og at dette er en plikt som er knyttet til identifikasjon av personer ("known or potential trouble-makers").

På det tidspunktet konvensjonen ble ratifisert, var det ikke en problemstilling om norsk politi hadde tilgang til passregisteret i tilfeller som beskrives i konvensjonen artikkel 3. Det framstår som uheldig og utilsiktet dersom etterfølgende norske endringer av lovgivning og regelfortolkning, gjør det vanskeligere for politiet å identifisere antatt voldelige deltakere på idrettsarrangementer.

I den grad det faktisk skjer hendelser som involverer voldelige fotballsupportere, er disse i utgangspunktet på den lavere del av skalaen - politiloven § 7 har 3 mnd strafferamme. Det kan imidlertid være risiko for at hendelsene eskalerer til skadeverk, voldsbruk etc.

I den grad det skal settes en spesifikk grense for strafferammer i slike saker, kunne det være formålstjenlig å ta inn en særskilt henvisning til politiets behov i ordenstjeneste etc. som et punkt 8 a, første ledd litra f). Behovet kan oppstå i tilknytning til et oppgitt personnavn som politiet ikke uten videre kan knytte til eller utelukke fra en observasjon.

Dansk politi har etter en lovendring¹ i 2008 opprettet et eget ”hooliganregister”². Dette er gjort for å ivareta samfunnsbehov knyttet til karantener for å oppsøke idrettsarrangementer etc. En tilsvarende ordning er ikke innført i Norge, men behovet bak loven kan være det samme i Norge, og dette behovet kan bli aktualisert på kort varsel, uavhengig av om et slikt register finnes. Bør politiet da i påkommende tilfeller kunne ha tilgang til passregisteret for å kunne identifisere eksempelvis personer som opptrer i en gruppe sammen med andre personer med en relevant forhistorie av voldsbruk m.v., for å forebygge bråk og uro senere samme dag?

En tilsvarende problemstilling knytter seg identifisering av deltakere på (veg til) treff i belastede ”1%” MC-miljøer, samt deltakere i planlagte, ulovlige demonstrasjoner.

e. Trikkesnikere?

Departementet har under pkt. 4, jf. side 13-14 i høringsnotatet henvist til strl. § 393, strl. § 394 og strl. § 403 som eksempler på forhold som 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”. § 403 omfatter også ”trikkesnikere”. Det kan imidlertid være et samfunnsmessig behov for å kunne sjekke med passregisteret hvis en person er innbrakt for ”trikkesniking” og nekter å identifisere seg. I enkelte tilfeller har personer tidligere oppgitt falsk navn til politiet, slik at uforskyldte personer har fått et foreligg i posten. Behovet for identitetskontroll er til stede, men antakelig kan dette løses i flertallet av tilfeller ved at det etter lovforslaget kan sjekkes i passregisteret for personer innbrakt til politiet. Dette er beskrevet i forslaget til § 8 a litra b). Basert på praktiske erfaringer, vil Politijuristene anta at i flertallet av tilfeller hvor det kan være aktuelt å sjekke identiteten til ”trikkesnikere” og lignende, vil lovforslagets § 8a litra b) gi tilgang til passregisteret.

Men med dette som bakgrunn, kan en reise spørsmål om ikke den praktiske hovedregelen også burde være lovens utgangspunkt, og at departementets problematisering omkring mindre alvorlige forhold i praksis vil kunne løses via godt skjønn, konkrete prioriteringer og begrenset saksbehandlingskapasitet.

3. Terskler

3.1: Etterforskning og forebygging: hvorfor ulike terskler?

I departementets høringsnotat er det en høyere terskel (3 års strafferamme) ved forebygging enn ved etterforskning (6 måneder strafferamme). Politijuristene anser at det ikke er godt nok begrunnet hvorfor det i utgangspunktet skal være ulike terskler. Eksemplene nevnt under pkt. 2

¹ ”Lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder”, Lov nr. 307 av 30/04/2008, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=116657>

² <http://da.wikipedia.org/wiki/Hooliganregisteret>,

illustrerer at forebygging av et mindre alvorlig forhold, eksempelvis brudd på besøksforbud, kan forhindre et etterfølgende straffbart forhold at mer alvorlig karakter.

3.2 Manglende harmonisering

Politijuristene vil peke på at de foreslåtte tersklene reiser spørsmål om manglende harmonisering av reglene sammenligning med tilsvarende typer tilgang til ulike former for informasjon.

For eksempel er terskelen for "kroppslig undersøkelse" etter strpl. §157 og biologisk materiale for DNA-undersøkelse etter strpl. § 158 "frihetsstraff", og dermed for etterfølgende registrering og søkemuligheter i DNA-registeret, etter nærmere regler i påtaleinstruksen kapittel 11a. Det kan framstå som paradoksalt at det er en lavere terskel for noe som framtrer som mer sensitivt (en DNA-prøve med etterfølgende analyse) enn tilgang til et foto i et offentlig register.

I departementets redegjørelse er det ikke problematisert i dybden hvorfor det bør være strengere krav til strafferamme for tilgang til passfoto enn for DNA, sml. departementets drøftelse på side 15, annet avsnitt. En faktisk forskjell, er at passregisteret er opprettet med et annet formål (identifisering av personer som reiser til og fra utlandet), og dette temaet beskrives også av departementet, sml. personopplysningsloven § 28, første ledd. Likevel, denne forskjellen framtrer etter Politijuristenes vurdering som utilstrekkelig begrunnet. Selv om DNA-prøver i normalttilfellet vil være avgitt til politiet og i tilknytning til en straffesak, bør det også tas i betraktning av innhenting og etterfølgende analyse av DNA må oppfattes som et større inngrep enn at politiet får tilgang til et fotografi og et navn i passregisteret av en som er i politiets søkelys for et lovbrudd.

Det er andre terskler for tilgang til foto og fingeravtrykk etter utlendingsloven § 100 annet ledd, tredje punktum, sml. høringsnotatet pkt. 7, side 19 nederst. Denne forskjellen er ikke godt nok begrunnet, etter Politijuristenes vurdering.

Departementets vurderinger omkring hvorvidt etnisitet og helseforhold kan framgå av bilder i passregisteret, framstår som noe søkt. I så fall burde en også problematisere om tilgang til eksempelvis navn i Folkeregisteret også kan gi en indikasjon på etnisitet og religiøs tilknytning. Etter Politijuristenes vurdering, er opplysningene i passregisteret av mindre sensitiv karakter enn opplysninger som politiet kan få lettere tilgang til via andre hjemler, eksempelvis ligningsopplysninger og familiehistorikk fra Folkeregisteret. Dette er opplysninger som, i likhet med passregisteret, er innhentet med andre formål enn å bistå politiet i arbeid med straffesaker m.v.

Videre har politiet mulighet til å ta beslag i tilsvarende type opplysninger etter strpl. § 203, og da uten hensyn til strafferammer, ettersom vilkåret for beslag etter § 203 er "ting som antas å ha betydning som bevis". Fullt navn og foto er opplysninger som mange private og offentlige parter registrerer. Vegdirektoratet lagrer bilder for førerkort. Arbeidsgivere kan ha foto av sine ansatte i tilknytning til adgangskontroll. Private treningssentre tar foto av sine kunder for identifisering i skranken. Mange legger ut foto av seg selv – og andre - på sosiale medier.

3.3 Fortsatt adgang til beslag etter strpl. § 203

Høringsnotatet beskriver kort at det pr i dag er mulighet for politiet å få tilgang til opplysninger i passregisteret via straffeprosesslovens regler om beslag, jf. høringsnotatet side 5 og 6.

Så vidt Politijuristene kan se, vil denne adgangen til beslag fortsatt være til stede, uavhengig av den foreslåtte lovendringen.

Eventuelle terskler for tilgang til opplysninger i passregisteret, bør derfor vurderes i lys av at politiet vil ha en alternativ tilgang via straffeprosessloven § 203: ”ting som antas å ha betydning som bevis”, en lavere terskel enn i lovforslaget.

I den grad lovforslaget er ment som en begrensning i forhold til adgangen til beslag, vil opplysninger i passregisteret få en ubegrunnet høyere beskyttelse enn betydelig mer sensitive og private opplysninger som befinner seg i andre ulike offentlige og private registre. Dette vil i tilfelle være en utilsiktet endring, som i tilfelle dette var intensjonen, korrekt kunne vært gjort via en endring av straffeprosessloven § 203, jf. § 204 og § 118.

4. Automatiserte søkeprosesser i bildemateriale?

En viser til høringsnotatet pkt. 4.3, side 16-17. Departementet kommer ikke med noen konkrete forslag på dette punktet.

Politijuristene mener man må være tilbakeholdne med å innføre restriksjoner mot automatiserte søkeprosesser. Regelverket bør i utgangspunktet være teknologinøytralt. Ved å innføre restriksjoner på problemstillinger som en pr i dag ikke har erfaring med, risikerer en å stenge for framtidige muligheter som lovgiver pr i dag ikke har hatt mulighet til å vurdere. En anser derfor at eventuelle begrensninger mot automatiserte søkeprosesser bør avvendes og ikke innføres nå.

5. Bruk av opplysninger og sletteplikt

I høringsnotatet pkt 7, side 20, nevnes kort at det ikke er anledning for politiet å lage et ”skyggeregister” av passregisteret jf lovforslaget § 8 a tredje ledd om sletteplikt. Denne uttalelsen reiser imidlertid spørsmål om politiets bruk av opplysninger, når de først er innhentet fra passregisteret.

For ikke å bli vesentlig hindret i en god og effektiv kriminalitetsbekjempelse må det i disse tilfellene være adgang til å legge opplysningene fra Passregisteret inn i datasystemet Indicia. Opplysningene da vil være underlagt politiregisterloven, som regulerer blant annet Indicia.

Politijuristene anser videre at i den grad opplysninger fra Passregisteret brukes i en straffesak, er opplysningene da regulert av straffeprosessloven, derunder av regler og rettspraksis knyttet til begrepet ”sakens dokumenter”.

Denne type bruk av opplysninger i Indicia/straffesaksdokumenter eller i kontakt med politiet i utlandet, faller slik Politijuristene ser det derfor utenfor det noe ulne begrepet ”skyggeregister”.

På denne bakgrunn vil en eventuell sletteplikt, slik det beskrives i høringsnotatet, kunne komme inn under andre regelverk om lagring og sletting.

6. Oppsummering

Det er et mål å ha et politi som er i stand til å ivareta både enkeltindivids og samfunnets trygghet, både i krisesituasjoner og gjennom et godt forebyggende arbeid og en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Politiet og påtalemyndigheten må i sitt arbeid og for sine hjemler, foreta en avveining mellom samfunnets behov for kriminalitetsbekjempelse og hensyn til personvern og individuelle rettigheter, slik beskrevet i blant annet EMK artikkel 8 nr. 2.

Å få fastslått korrekt identitet er helt sentralt og et avgjørende hjelpemiddel for politiets kjerneoppgaver. Muligheten for tilgang til passfoto er ikke den praktiske hovedregel for politiet i slike tilfeller, men et nødvendig supplement, og i mange tilfeller den nærmeste muligheten for korrekt identifisering.

Politijuristene mener det er i publikums interesse, og til beste for personvernet, at identifisering kan gjøres på en korrekt og betryggende måte. Det kan ikke være til beste for personvern som generell verdi å ha regler som øker risikoen for feilidentifikasjoner grunnet mangelfull informasjon, misforståelser eller identitetsmisbruk. I tillegg vil tilgang til passregisteret øke samfunnets muligheter til å identifisere de som er i politiets søkelys på grunn av kriminell aktivitet.

Passregisterets søkbare opplysninger, er slik Politijuristene ser det av mindre sensitiv karakter enn hva politi og påtalemyndighet gjennom andre hjemler har adgang til.

Det bør også tas i betraktning at politiets ulike muligheter for tilgang til informasjon, bør skje på en gjennomdrøftet og harmonisert måte, slik at det ikke oppstår utilsiktede og tilfeldige forskjeller.

Politijuristene er også av den oppfatning at kravet til strafferamme bør være parallelle både når det gjelder forebyggende arbeid og for straffesaker.

Politijuristene vil tilrå at strafferammene settes til "kan medføre frihetsstraff", og at det ikke skilles mellom forebygging eller etterforskning, jf. forslaget til endringer i passloven § 8 a, første ledd, litra c). I tilfelle det skulle settes strafferamme høyere enn dette, vil en tilrå at § 8 a, første ledd får et ny litra f), hvoretter politiet har tilgang til opplysninger fra passregisteret for å forebygge brudd på politiloven § 7. Dette er nødvendig for at norsk politi får mulighet til å foreta en adekvat identifikasjon blant annet av persongrupper som omfattes av "European Convention on Spectator Violence" artikkel 3 nr. 4 litra d) ("to exclude from or forbid access to matches and stadia, insofar as it is legally possible, known or potential trouble-makers).

I tilfelle strafferammen settes til ”kan medføre frihetsstraff”, anser en at dette behovet vil være ivarettatt av lovforslagets § 8 a, første ledd, litra b) og c).

Avslutningsvis ønsker Politijuristene å presisere at personvern også handler om at enkeltpersoner skal unngå å bli utsatt for identetsmisbruk fra andre. Dette aspektet, at personvern ikke bare handler om vern mot store databehandlere, men også om vern mot tilfeldige kriminelle, må det tas høyde for. Videre, personvern handler om at store databehandlere, som politiet, bør ha mulighet til å ha *korrekte* opplysninger.

Kristin Elnæs
Fung. nestleder
Politijuristene

Eirik Trønnes Hansen
Tillitsvalgt, KRIPOS
Politijuristene