



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
13/1108

Vår referanse
2013/00682-6 008

Dato
02.04.2013

Høring - forslag til endringer i passloven og passforskriften - utvidet adgang for politiet til å benytte opplysninger fra passregisteret

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 20.02.2013 om ovennevnte.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt, Kripas, Økokrim, Politihøgskolen, Politiets data- og materieltjeneste og Politiets utlendingsenhet (PU). Vi har mottatt svar fra Agder, Hordaland, Oslo, Rogaland, Vestfold og Østfold politidistrikt og PU. Førstnevnte slutter seg i sin helhet til uttalelsen fra Oslo politidistrikt. Østfold politidistrikt slutter seg til departementets forslag. Kopi av høringssvarene følger vedlagt. Svarene er i noen sammenhenger innarbeidet i direktoratets uttalelse. I andre sammenhenger er det vist direkte til disse.

Politidirektoratet er, i likhet med underliggende instanser som har avgitt uttalelse, positive til endringer i passloven som gir politiet adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret til flere formål enn det som følger av dagens regelverk.

Som påpekt av departementet taler hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse og en effektiv utførelse av andre sentrale oppgaver i politiets bidrag til et trygt samfunn, for at politiet bør kunne benytte opplysninger fra passregisteret også til en del andre formål enn dem som ligger til grunn for passloven. Politidirektoratet er videre enig i at utformingen av en slik lovbestemmelse må skje etter en avveining mellom hensynene til personvern og til en effektiv utførelse av kriminalitetsbekjempelse og andre sentrale politioppgaver.

Politidirektoratet er samtidig på enkelte punkter ikke enig i de skranker som departementet har lagt opp til i sitt lovforslag. Vi mener at det foreslåtte skillet mellom etterforskning og forebygging er lite hensiktsmessig og at de foreslåtte strafferammekravene for å gjøre bruk av opplysningene for disse formålene er satt for høyt. Politidirektoratet mener videre at det bør være vid adgang til bruk av passregisteret for id-undersøkelser.

Vi vil nedenfor under punkt 2 gi generelle kommentarer til bakgrunnen og rettslige rammer for endringsforslaget. Punkt 3 inneholder våre merknader til hvilke oppgaver politiet bør

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

kunne benytte opplysninger fra passregisteret til. Vi vil herunder peke på en del uheldige konsekvenser av de foreslåtte vilkårene og komme med forslag til endringer.

2. Merknader

Kort om innholdet i passregisteret

Hvilke opplysninger som registreres i passregisteret fremgår av passloven § 8 og passforskriften § 13 første ledd. Etter passloven § 8 inngår ansiktsfoto, signatur, fødselsnummer, høyde, hårfarge, fødested, utsendelsesadresse m.v. Vi er enig i departementets vurdering av at dette ikke er opplysninger av sensitiv karakter.

Det fremholdes samtidig i høringsnotatet (side 10) at ansiktsfoto kan gi grunnlag for å utlede opplysninger om passinnehaverens helse og etnisitet, og at det dermed ikke kan utelukkes at passregisteret kan anses å inneholde sensitive opplysninger i personopplysningslovens forstand. Vi viser til at det i Ot.prp. nr. 100 (1991-1992) Om lov om endringer i lov om offentlighet i forvaltningen (punkt 4.1) fremgår at departementet i høringsbrevet la til grunn at *"Et fotografi vil i mange tilfelle være del av et saksdokument, og vil derfor som hovedregel være offentlig, jf. offl. §§ 2 og 3. For eksempel vil dette gjelde et fotografi i passregisteret."* Det ble på bakgrunn av dette foreslått å innføre en hjemmel i dagjeldende offentlighetslov til å gjøre unntak fra innsyn i personfoto. Det ble samtidig presisert at det fortsatt ville *"være adgang til å gi innsyn i slike fotografier selv om fotografiene kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 nr. 8. Hvis forvaltningen ønsker å praktisere meroffentlighet, må man imidlertid vurdere om det vil være tillatt å gi innsyn etter [fotografiloven] § 15, altså om fotografiet har "aktuell og ålmann interesse" osv."* En tilsvarende hjemmel for å gjøre unntak for innsyn i personbilde i personregister følger av offentleglova § 26 tredje ledd. Politidirektoratet har imidlertid lagt til grunn av passforskriften § 13 innskrenker virkeområdet for offentleglova § 3.

Etter passforskriften § 13 første ledd kan det registreres beslutning om passhindring etter passloven § 5, beslutning om innlevering og beslag av pass etter § 7, årsaken til at det ikke utstedes pass med fingeravtrykk, og avmerkes i merknadsfeltet når det er fremlagt kopi av dom eller lignende. Vi deler for så vidt departementets syn om at opplysninger om passbegrensninger, jf. passloven § 5, kan være sensitive personopplysninger. Dette vil imidlertid i stor grad være opplysninger fra registre for politimeslige formål. Ved utstedelse av pass foretas således automatisk kontroll opp mot ELYS, SSP og tidligere registreringer i passregisteret. Det fremkommer om en person er etterlyst og årsaken til dette, om personen har en usonet dom eller er på permisjon fra soning. Det skal også foretas automatisk kontroll mot DUF når passøker tidligere er registrert med utenlandsk statsborgerskap, eller når det skal utstedes utlendingspass. Merknadsfeltet i passregisteret kan imidlertid i særskilte tilfeller også inneholde opplysninger om helsemessige forhold, jf. passloven § 5 annet ledd bokstav d). Vi viser for øvrig til at man som påpekt i høringsnotatet (side 11) i tilfeller hvor politiet må 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, ofte må kunne anse bruk av passregisteret for identifikasjonsformål å være i den aktuelle personens interesse.

Vi slutter oss, i likhet med PU, til departements forslag om at registrering ikke skal omfatte flere personopplysninger enn det som er nødvendig for forvaltningen av passet. Vi viser til at relevansvurderingen etter personopplysningsloven § 11 bokstav d) blir strengere desto mer sensitive opplysninger behandlingen gjelder.

Bakgrunn og gjeldende rett om bruk av opplysninger fra passregisteret

Frem til endringen av passforskriften som trådte i kraft 6. april 2010, var det lagt til grunn at politiet kunne benytte opplysninger fra passregisteret i den utstrekning det forelå tjenestelig behov, jf. politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1. Det heter i høringsnotatet (side 1) at en slik praksis ikke var ”fullt ut avstemt mot de begrensninger som følger av personopplysningsloven”. Høringsnotatet henviser her til punkt 3.1, hvor det redegjøres for bestemmelsene i personopplysningsloven §§ 8 og 11 og EMK art 8. Departementets har i brev av 26.04.2011 også vist til at politiloven § 24 må tolkes i lys av bestemmelsene i passloven og tilhørende forskrifter, og at passloven ikke inneholder noen bestemmelser som åpner for bruk av opplysningene til andre formål.

Politidirektoratet kan ikke se at kravet til nødvendighet og forholdsmessighet i EMK art 8, og personopplysningsloven § 11 om grunnkrav til gjennomføringen av selve behandlingen utgjør en slik begrensning for lovgiver som departementet synes å legge til grunn. PU og Rogaland politidistrikt påpeker også dette.

PU uttaler herunder:

”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 (1996-1997). 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 innefor 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.”

Etter personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav b) skal personopplysninger bare benyttes til ”*utrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet*”. Videre kan opplysninger etter § 11 første ledd bokstav c) som hovedregel ikke senere brukes til formål som er ”*uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen*”. Begrepet

uforenlig er relativt sterkt. Det fremgår av kommentarutgaven til personopplysningsloven (side 118) at ”Hva som skal til for at en behandling anses uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, vil måtte avgjøres konkret i den enkelte sak. Særlig vil det være grunn til å vurdere om det nye formålet representerer vesentlig ulempe for den registrerte, for eksempel i form av kontroll.”

Vi viser her til uttalelsen fra PU, hvor særorganet stiller spørsmål ved om ikke høringsnotatet gir uttrykk for en noe snever forståelse av hva som er formålet med passloven og passregisteret:

”[...] 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 (1996-1997) 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.”

Rogaland politidistrikt uttaler at

”Det faktum at det er politiet som utsteder pass, bør være et bakteppe man har når det gjelder de vurderinger og avveininger som må gjøres i forhold til forventet bruk av informasjon som finnes i passregistre.

Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet, herunder skape trygghet i befolkningen. Det er derfor viktig at det legges til rette for at politiet kan bruke den kunnskap som politiet besitter for å utføre vårt samfunnsoppdrag. [...]”

”[...] forslaget til ny § 8a bokstav c er alt for passivt, hensett til politiets samfunnsoppdrag og det faktum at det er politiet som utsteder pass i Norge. Det bør derfor ikke være uventet for publikum at politiet bruker tilgjengelig informasjon

både for å forebygge og etterforske allerede begått kriminalitet. Denne kunnskapen politiet har via bl.a. passregisteret bør ikke ved lov å begrenses for å forebygge eller bekjempe kriminalitet.

Norge behøver ikke overoppfylle personopplysningsloven og legge unødvendige hindringer i veien, all den tid man etter vår oppfatning er godt innenfor EMK Art 8. *"Hensynet til nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet.... for å forebygge uorden eller kriminalitet"*

Departementet viser til at den vedtatte politiregisterloven ikke gjelder for politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål, og således ikke regulerer spørsmål om bruk av opplysningene i passregisteret.

Politiregisterloven § 21 første ledd viderefører langt på veg politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1, men med en noe annen innfallsvinkel. For det første fremgår det at tilgang omfatter både utlevering og direkte søk. For det andre knyttes tilgang her ikke direkte til taushetsplikten innad i politiet (som reguleres av § 23 fjerde ledd). I tillegg er adgangen til fri tjenestemessig formidling i utgangspunktet begrenset til politimessige formål. Samtidig er det i forarbeidene (NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern side 138) understreket at skillet mellom forvaltningsvirksomhet og annen virksomhet ikke skal hindre politiet i en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det er i § 29 gitt bestemmelser om at opplysninger kan utleveres til politiets forvaltningsvirksomhet i en utstrekning det er *"nødvendig for utøvelsen av politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål."* I det pågående arbeidet med politiregisterforskriften, er det videre lagt til grunn at utlevering fra politimessige formål til forvaltningsformål, jf. lovens § 29, skal kunne skje i form av adgang til direkte søk, og at en slik adgang i tillegg bør fremgå særskilt av forskriftsbestemmelsene for de ulike registrene. Det er for øvrig lagt til grunn at en ved nødvendighetsvurderingen skal legge vekt på om politiet som forvaltningsorgan vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene.

Politidirektoratet 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 fra passregisteret til politimessige formål som forslaget legger opp til.

For øvrig viser vi til uttalelsen fra PU.

3. Nærmere om hvilke formål forslaget bør omfatte

Politidirektoratet er enig med departementet i at det ved vurderingen av hvilke oppgaver politiet bør kunne benytte opplysninger fra passregisteret til må ta i betraktning både politiets behov, hvilke typer opplysninger registeret inneholder, og hvordan bruken av opplysningene vil kunne ramme den som har avgitt dem.

Vi deler departementets syn om at politiets bruk av opplysninger fra passregisteret ikke innebærer noen fysisk eller umiddelbar ulempe for den enkelte innbygger. En mer effektiv kriminalitetsbekjempelse kan selvfølgelig ramme den som kommer i politiets søkelys, men er generelt utvilsomt å anse som en stor fordel, både for samfunnet generelt og for den som er rammet av eller står i fare for å bli utsatt for kriminalitet.

Departementet viser til at den største innvendingen mot å åpne for bruk av passregisteret til flere formål enn i dag, er hensynet til tillit mellom den enkelte og offentlig forvaltning og demokratihensyn. Det vises herunder til at *”ordningen vil være et bidrag til myndighetenes kontroll overfor innbyggerne, med tilhørende fare for at de skal bli mer tilbakeholde med frie ytringer med videre.”* Departementet tar derfor som utgangspunkt at politiets bruk av passregisteret til andre formål skal begrenses til situasjoner der passfoto vil være av *”vesentlig betydning for utførelse av sentrale politioppgaver”*.

PU uttaler at dersom det anses nødvendig at passloven skal ha en hjemmel for såkalt utvidet adgang, bør det fremgå at opplysningene kan benyttes dersom det foreligger tjenestelig behov.

Identifisering av person som kan innbringes, pågripes eller anbringes i politiarrest

Det fremgår av utkast til ny § 8 a første ledd bokstav b) at opplysninger fra passregisteret kan utleveres til politiet til bruk *”i arbeid med å identifisere person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiattest”*.

Det er i høringsbrevet vist til at politiet i visse tilfeller kan innbringe en person til politistasjon eller lensmannskontor for inntil fire timer, jf. politiloven § 8.

Politidirektoratet vil bemerke at politiet i forbindelse med håndheving av bestemmelsene om utlendingers innreise og opphold i riket har anledning til å *”stanse en person og kreve legitimasjon når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll”*, jf. utlendingsloven § 21 første ledd. Vi viser til Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) hvor departementet fremholder at politiets utlendingskontroll på territoriet vil fungere som kompensierende tiltak etter at grensekontrollen i indre Schengengrense er avskaffet: *”Avskaffelsen av personkontroll på indre Schengengrense har økt muligheten for blant annet å ta seg ulovlig inn i landet. Som en følge av dette har politiets adgang til å kunne foreta kontroll av utlendinger hvor som helst i riket blitt viktigere en før.”*

Anvendelsesområdet for politiloven § 8 og utlendingsloven § 21 kan være overlappende, og de samme hensyn som det vises til i høringsbrevet under drøftelse av politiloven § 8 vil gjøre seg gjeldende for disse situasjonene. Politidirektoratet mener at det bør fremgå klart av forarbeidene at det er anledning til søk i passregisteret også i disse tilfellene.

Det fremgår videre av utledningsloven § 106 første ledd bokstav a) at en utlending kan *”pågripes og fengsles dersom vedkommende nekter å oppgi sin identitet eller det er skjellig grunn til å mistenke at utlendingen oppgir falsk identitet”*. Det kan være praktisk at utlendingen fremviser norsk pass, som politiet mistenker er falskt eller tilhører annen person og som således må sjekkes opp mot passregisteret. Vi legger ut fra ordlyden til grunn at dette alternativet også omfatter utlendingslovens hjemler om pågripelser i utlendingsloven § 106.

PU påpeker i sin uttalelse at tilgang til bilde og opplysninger i passregisteret er relevant i forbindelse med ID-undersøkelser av utenlandske borgere. Vi viser til uttalelsen fra PU, punkt 3 om politiets og PUs oppgaver med fastsettelse av identitet og misbruk av ID, og særlig om særorganets arbeid opp mot bruk av dobbel eller flere identiteter.

PU uttaler:

”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. 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, i likhet med PU, at det i alle sammenhenger hvor 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, pågripelser, blant annet etter straffeprosessloven § 173, ved trafikkontroller og ved generell etterforskning, bør kunne slås opp i passregisteret.

For øvrig viser vi til at straffeloven § 333 bestemmer at den som nekter å oppgi navn, fødselsdato m.v. overfor offentlig myndighet kan straffes med inntil tre måneders fengsel, jf. også våre merknader i neste punkt om strafferammekravene.

Etterretning

Utkastets § 8 a bokstav c) sonderer mellom ”forebygging” og ”etterforskning” uten at disse begrepene forklares nærmere.

Dette skillet medfører uklarheter og rom for tolkningstvil i regelverket, og da særlig i forhold til etterretning. Dette er ikke omhandlet i høringsbrevet.

Oslo politidistrikt uttaler:

”For politiet er *etterretning* også en viktig – og daglig – oppgave for etaten, og er relevant for kartlegging og forebygging opp mot ungdomsmiljøer, organiserte kriminelle gjenger, eller grupperinger som ved anledninger kan være en trussel mot den alminnelige ro og orden (aksjonistmiljøer av ulike slag) mv. Hvorvidt departementet legger til grunn at etterretning helt eller delvis går inn i ett eller begge begrepene som er omfattet av lovforslaget er usikkert, idet etterretningsbegrepet ikke kan sees omhandlet eller kommentert i det hele tatt. Etterretning er en virksomhet som må vurderes konkret for å vurdere om det skal anses som forebygging eller etterforskning. I denne konteksten blir vurderingen særlig viktig, pga at ”inngangskravet” for å benytte informasjon fra passregisteret i henhold til forslaget vil være enten seks måneder eller tre år, avhengig av om det dreier seg om etterforskning eller forebygging. Etter vår oppfatning bør forståelsen eller ”plasseringen” av politiets etterretnings- eller kartleggingsvirksomhet gjøres til

gjenstand for en nærmere avklaring, om forslaget om sonndring opprettholdes. Oslo politidistrikt vil her vise til de drøftelser som er gjort i NOU 2004:6 *Mellom effektivitet og personvern*, se særlig pkt. 7.2.1 *Usikker terminologi*, hvor det er bl.a. er vist til etterretningsbegrepet om politiets innsamling av informasjon. Her fremgår det at

”Metodeutvalget definerer ikke etterretning, men det fremgår av sammenhengen at det er innhenting av informasjon med betydning for kriminalitetsbekjempelsen. I Tfs 2000 side 11 sonndrer Tor-Geir Myhrer mellom ’strategisk’ kriminaletterretning som han definerer som forebygging, og ’taktisk’ kriminaletterretning som betegnes som etterforskning, se kapittel 2.2.4.2. Det sentrale i sonndringen er om informasjonen som innhentes, gir *generelle* opplysninger om kriminalitetssituasjon, eller om den er *personrelatert* om grupperinger som erfaringsmessig står for alvorlig kriminalitet.”

I samme utredning, s. 171, anføres det at ”utvalgets flertall (..) mener derfor at utgangspunktet for grensdragningen mellom forebyggende og etterforskning må være gjerningstidspunktet som skjæringstidspunkt. Tiltak som settes inn på et tidligere tidspunkt, er i utgangspunktet forebyggende metoder”. Videre sies det ”Først når politiet går til det skritt å innhente opplysninger knyttet til mistanke om kriminalitet, blir grensen mellom forebygging og etterforskning vanskelig” (pkt. 10.1.1). Mindretallet (riksadvokatens representant) har til dette gitt uttrykk for at grensen mellom forebygging og etterforskning må angis annerledes, jf. en relativt omfattende drøfting i pkt. 13.2.3 og 13.2.4.

Oslo politidistrikt ser at passloven ikke er stedet å lovregulere temmelig kompliserte rettslige gråsoner. Men hensett til at begrepene som skal være styrende for politiets bruk av passregisteret til andre formål altså er nokså uklare, synes det hensiktsmessig at det i motivene er gitt retningslinjer. Behovet for slike retningslinjer blir klart mindre, jo mer ”forebygging” og ”etterforskning” likestilles.[...]

Hordaland politidistrikt uttaler:

”For å sikre forutsigbarhet, tydelighet og rettsikkerheten er det imidlertid viktig at regelverket i minst mulig grad åpner for tolkingstvil. I den forbindelse ønsker vi å peke på forslaget inntatt i loven § 8a andre ledd litra c hvoretter det gjøres en sonndring mellom ”forebygging” og ”etterforskning” uten at begrepene forklares ytterligere. Sonndringen er essensiell da terskelverdien for bruk av opplysninger fra passregisteret er høyst ulik ettersom det dreier seg om forebygging- eller etterforskningssporet (strafferamme på henholdsvis 6 måneder og 3 år). I mange tilfeller er overgangen mellom disse fasene uklare, og praktiseringen av regelverket, slik forslaget legger opp til, kan avstedkomme gråsoner hvoretter rettsikkerheten kan bli utfordret.[...]

Hva gjelder selve begrepsbruken, antas det at såkalte etterretningsopplysninger dekkes av enten betegnelsene ”forebygging” eller ”etterforskning”, noe som i så fall bør fremkomme tydeligere.”

Vi viser for øvrig til neste punkt, hvor Politidirektoratet, i likhet med Agder, Hordaland, Oslo og Vestfold politidistrikt, til orde for at denne sonndringen ikke opprettholdes.

Inngangsvilkår for etterforskning og forebygging

Departementet antar (side 14) at det bør etableres nedre grenser for hvilke handlinger etterforskningen og forebyggingen må gjelde for at passregisteret skal kunne benyttes.

PU uttaler:

”PU deler ikke vurderingen, og finner heller ikke at departementet begrunner dette utover henvisninger til at regelverket inneholder mange ”terskler” for å benytte ulike verktøy under etterforskning av straffbare forhold. Det vises blant annet til bestemmelse om innhenting av DNA, pågrepelse og fengsling. Dette er imidlertid inngripen overfor den enkelte som er av en helt annen karakter. Som departementet selv skriver; for den enkelte innbygger innebærer ikke politiets bruk av opplysninger fra passregisteret noen fysisk eller umiddelbar ulempe. Vi viser derfor igjen til det vi har skrevet ovenfor om utfordringer ved identifisering, og at sentralt for alt politiarbeid er identifisering og en generell kontroll av id-opplysninger. Hensynet til effektivitet i politiets arbeid, til den enkelte som eventuelt må kartlegges, og mer generelle samfunnsøkonomisk og samfunnsikkerhetsmessige hensyn, tilsier at politiet må hente informasjon fra registeret under etterforskning, uavhengig av strafferamme.”

Også Rogaland politidistrikt tar til orde for at kravet til en bestemt strafferamme bør fjernes:

”Selv om strafferammen er lav i forhold til det konkrete forhold som etterforskes, kan dette være inngangen i en langt større sak, som en del av planlegging for å forebygge alvorlige ordensforstyrrelser eller som planlegging av andre viktige politioppdrag. Lovtekniske vilkår, som ikke er en følge av EMK, bør ikke begrense politiets muligheter til å forebygge og bekjempe kriminalitet.

Dette synes også indirekte å fremgå av høringsnotat side 12 ”antagelig settes en grense nedad. . .” Også nylig fremlagt Meld St 21 (2012-2013) terrorberedskap, jf. bl.a. sidene 10, 45 og 52 viser viktigheten av at ”politiet kan bruke det politiet vet” for å forebygge og bekjempe kriminalitet.”

For etterforskningsformål antar departementet alle forhold tatt i betraktning at den nedre grensen bør angis som høyere straff enn fengsel i seks måneder, alternativt høyere straff enn fengsel i ett år. Dette tilsvarer kravet som gjelder for pågrepelse – som vel må anses å være et vesentlig større inngrep enn å benytte et passbilde. Til sammenligning krever tvangsmiddelet ransaking bare at den straffbare handlingen kan medføre frihetsstraff.

For forebygging foreslås et strafferammekrav på fengsel i tre år eller mer. Departementet viser i sin begrunnelse til at hva som kan være forebygging er ”*mindre konkret enn hva som inngår i en etterforskning*”, og at terskelen må være en god del høyere enn den som foreslås for etterforsknings saker. Det fremgår ikke av høringsbrevet hvorfor nettopp tre år er valgt, utover at det er påpekt at med en slik grense vil blant annet seksuelle handlinger med barn under 16 år vil være omfattet.

Tersklene 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.

Politidirektoratet mener, i likhet med flere underliggende instanser, at forslaget setter et kunstig skille mellom etterforskning og forebygging. Vi viser herunder til at den proaktive tilnærmingen (forebygging) i mange tilfeller er vel så sentral i kriminalitetsbekjempelsen som den reaktive (etterforskning).

Vestfold politidistrikt uttaler:

”Det bør være alvorligheten av det straffbare forholdet som er avgjørende, uavhengig av om det er begått eller ikke. Det bør være bedre å forebygge et lovbrudd, enn at lovbruddet faktisk blir begått. Et lovbrudd går alltid ut over enkeltpersoner eller samfunnet, og derfor bør politiet gis nødvendig verktøy til å bli i stand til effektiv forebygging. I denne sammenhengen vurderes politiets søk mot passregisteret som et middel som er svært lite inngripende ovenfor den enkelte borger, sett i forhold til samfunnsnyttens av oppklaring/forebygging av de straffbare forhold.”

For hvilken praktisk betydning de foreslåtte strafferammekrav får for politiets arbeid viser vi til Oslo politidistrikt uttalelse som hitsettes:

”Om denne grensen fastholdes, vil bl.a. trolig all aktivitet som Den Kongelige Politieskorte driver med for å sikre Kongefamilien falle utenfor, og bruk av passregisteret som de er avhengig av, vil da fortsatt være utelukket. For så vidt gjelder passbilder til bruk i politiets arbeid i forbindelse med uorden og opptøyer, vil også dette falle utenfor.

DKP, hvis behov for å benytte passregisteret er særlig nevnt i departementets utredning, må forsøke å identifisere personer som kan true Kongefamilien på ulike vis. Dette dreier seg naturlig nok om alt fra alvorlige legemskrenkelser til mindre forseelser. I realiteten kommer trolig den største trusselen fra personer som er i mental ubalanse, og som kan plage eller sjenere på ulikt vis. Det er mange slike personer, jf den nærmere redegjørelsen som er gitt i vårt brev av 12. desember 2012. Ett konkret eksempel på en aktuell handling kan være eggkasting på Dronningen i forbindelse med et arrangement. Det er et overraskende stort antall personer som er ekstremt opptatt av Kongefamilien og som kan representere en plage eller udefinert fare, jf. vår tidligere redegjørelse om dette, og som politiet har som oppgave å holde et øye med.

Det er mange forbrytelser som har en lavere strafferamme enn tre år, og som generelt anses som alvorlige. Forbrytelser i den offentlige tjeneste (kap 11), Forbrytelser mot den offentlige myndighet (§ 128), forbrytelser mot den alminnelige orden og fred (kap. 13) §§ 135, 137, 138, 147; seksuallovbrudd (kap. 19) §§ 200, 201, 201a (grooming – barn under 16 år), 202a, 203; forbrytelser mot liv, legeme og helbred (kap. 22) §§ 228; og skadeverk (kap. 28) § 291. Kanskje mest viktig er likevel at *ingen* av bestemmelsene i forseelsesdelen har høy nok strafferamme for bruk av passregisteret i forebyggende øyemed, og for en god del av politioppgavene vil de relevante bestemmelsene i forbindelse med forebygging av uorden mv være å finne her. Her kan det kort vises til strl. § 326 om krenking av offentlig myndighet, strl. § 333 om å oppgi falsk navn eller nekter å oppgi navn, § 342 om ulovlig gjeninnreise, § 349 om misbruk av nødssignal, § 349a om diskriminering, § 350 om forstyrrelse av den offentlige ro og orden, § 352 om uforsiktig omgang med sprengstoff, skytevåpen mv, § 352a om bæring av kniv, § 390 om krenking av privatlivets fred, og § 390a hensynsløs og plagsom opptreden.

I spesiallovgivningen kan nevnes våpenloven (skytevåpen på offentlig sted), politiloven, utlendingsloven, lov om brann og eksplosjonsvern mv., som alle i utgangspunktet har for lav strafferamme til at politiet kan bruke passbilde for å

identifisere og finne aktuelle personer. Som det vil ha fremgått, er dette forseelsbestemmelser som er aktuelle for sentrale politioppgaver. For DKP er det bestemmelser som § 390 og § 390a som representerer ”hverdagsutfordringene”, og for de som har ”public order policing” som sin oppgave, vil det være mange av de over nevnte bestemmelsene som er aktuelle – når man skal identifisere og følge fotballcasuals, utagerende aktivister ved varslede demonstrasjoner, supportere som liker å ha fyrverkeri med på fotballbanen, gjøre politimannskap kjent med hvordan personer som kan representere en fare for andre ser ut osv. Flere av disse bestemmelsene har tre måneders strafferamme.

Oslo politidistrikt kan ikke se at det er tilstrekkelig begrunnet at terskelhøyden for bruk av passbilde i forebyggende øyemed skal være så mye som tre år. Vi kan ikke se at forebyggende behov nødvendigvis er ”mindre konkrete” enn behov i forbindelse med etterforskning, og kan ikke se at det er tilstrekkelig begrunnet at det skal være en forskjell i ”inngangsverdi”. Noen ganger fremstår arbeid som muligens må anses som forebygging som vel så konkret som det man kan se ifm etterforskning. Vi mener at departementet i denne drøftingen i større grad må legge vekt på at et bilde i liten grad representerer personlig og sensitiv informasjon, og hvilken faktisk bruk politiet gjør av bildene. Slik vi ser det, bør bruk av passbilder for andre politiformål kun kreve at handlingen kan medføre frihetsstraff (tilsvarende som for ransaking), uten at det skilles mellom ”forebygging”, ”etterforskning” eller ”etterretningstadiet” mv. Det minnes her om at politiregisterloven benytter begrep som ”politimessige formål”, definert som ”politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste” (§ 2, 1. ledd nr 13), og som etter vår oppfatning vil dekke politiets behov i forbindelse med bruk av passbilder.”

PU uttaler vedrørende forslaget om en nedre terskel på tre år eller mer for forebygging av kriminalitet at:

”Som tidligere påpekt er for eksempel ID-tyveri et økende problem, hvor det straffbare forholdets art tilsier at forebygging er viktig. PU viser i denne sammenheng til at den nye straffebestemmelsen i straffeloven § 190a om identitetskrenkelser, har en strafferamme på to år, og således vil være utenfor den foreslåtte terskel. Vi nevner også at en rekke annen samfunnskadelig kriminalitet vil falle utenfor en slik høy terskel, for eksempel narkotikakriminalitet etter straffeloven § 162 første ledd.”

Hordaland politidistrikt uttaler i samme retning at:

”I forhold til de foreslåtte strafferammer som vilkår for benyttelse av opplysninger fra passregisteret synes disse å være for høye. Dette gjelder særlig for ”forebyggingsalternativet” idet det er en rekke alvorlige lovbrudd som har lavere strafferamme enn 3 år. Etter vår oppfatning ville det være mer hensiktsmessig om terskelverdien var knyttet til mulighet for frihetsstraff, som til sammenligning er vilkår for ransaking. Bruk av opplysninger fra passregisteret er, etter vår oppfatning, ikke like inngripende som en ransaking særlig da opplysningene fra passregisteret skal slettes etter bruk, jf forslaget § 8a siste ledd. Som påpekt i høringsbrevet, er det riktignok slik at flere vilkår enn mulighet for frihetsstraff må være oppfylt for å gjennomføre ransaking. En sondring mellom tilfellene med ”skjellig grunn til mistanke” med terskelverdi knyttet til mulighet for frihetsstraff, og tilfellene der det ikke foreligger skjellig grunn til mistanke med vilkår om strafferamme i form av frihetsstraff av en hvis lengde, kunne i så fall være et alternativ som bør vurderes.”

Vestfold politidistrikt uttaler

”Det er Vestfold politidistrikts oppfatning at politiets adgang til direkte søk i passregisteret er mindre inngripende etterforskningskritt ovenfor en mistenkt enn å fysisk innhente en DNA-prøve. Dersom det i det hele tatt skal settes en nedre grense for hvilke straffbare forhold som må ligge til grunn for søke i passregisteret, foreslås det derfor at dette bør ligge på samme nivå som for innhenting av DNA, nemlig et straffbart forhold som kan medføre fengselsstraff.”

Politidirektoratet foreslår, i likhet med Agder, Hordaland, Oslo og Vestfold politidistrikt, at bruk av passbilder for andre politiformål kun bør kreve at handlingen kan medføre frihetsstraff (tilsvarende som for ransaking), uten at det skilles mellom forebygging og etterforskning.

Tilgang (adgang til direkte søk)

Endringsforslaget åpner for at opplysningene gjøres tilgjengelig i form av adgang til direkte søk i passregisteret, jf. forslaget til ny § 8 a annet ledd, men angir ikke hvem i politiet som skal ha direkte søketilgang. Det heter i høringsnotatet (side 1) at "*Spørsmål om hvem som eventuelt skal ha direkte tilgang, må bero på administrative vurderinger, basert på blant annet kravene til en forsvarlig organisering av virksomheten, personvernensyn og tilgjengelige ressurser. Videre må personopplysningslovens krav til informasjonssikkerhet oppfylles.*" Det fremgår videre av høringsnotatet (side 19) at "*Etter § 8 annet ledd vil det bero på interne instruksjoner om adgangen til å benytte opplysninger fra passregisteret skal realiseres gjennom direkte søketilgang til registeret eller anmodning om utlevering gjennom andre som har søketilgang.*"

Politidirektoratet er, i likhet med PU, Oslo og Hordaland politidistrikt, enig i dette.

Vestfold politidistrikt påpeker herunder at ”alle ansatte med politimyndighet vil ha behov for direkte søk i passregisteret. I tillegg vil enkelte sivilt ansatte kunne ha behov for tilgang, som for eksempel saksbehandlere for ATK-saker.”

Automatiserte søkeprosesser i bildematerialet i passregisteret

På bakgrunn av de tekniske egenskapene er fotografiene i passregisteret egnet til såkalt biometrisk gjenkjenning. I høringsnotatet punkt 4.3 drøftes spørsmål om automatiserte søkeprosesser i bildematerialet i passregisteret.

Politidirektoratet støtter, i likhet med Vestfold politidistrikt, forslaget om å ta inn i ny § 8a en bestemmelse om adgang til søk i passregisteret ved automatisk behandling. Vi viser til at automatiserte søkeprosesser i fremtiden vil kunne bli av vesentlig betydning for å oppklare alvorlig kriminalitet. Et slikt massesøk vil videre i svært liten grad vil ramme den enkelte, da det kun vil være personer som passer med kriteriene som gir ”treff”. Strafferammen for forhold som skal gi adgang til bruk av automatiserte søk bør derfor ikke settes for høy.

Vestfold politidistrikt uttaler videre at:

”Det kan ellers i den forbindelse vanskelig ses for seg på hvilken måte det skal eventuelt loggføres hvilke straffbare forhold et søk i passregisteret dreier seg om, enten det dreier seg om etterforskning eller forebygging. En redegjørelse for hvilke personer det er søkt etter, og mistenkt for hvilke forhold, vil være svært u hensiktsmessig/tidkrevende. Som eksempel kan nevnes daglige paroler for både etterforsknings- og ordensstyrken hvor det vil være av verdi for både pågripelser,

etterforskning og forebygging å vise bilder fra passregisteret av person som mistenkes for å ha begått eller står i fare for å ville begå straffbare handlinger. Da blir hele politistyrken kjent med hvordan disse personene ser ut. En loggføring av slike daglige aktuelle "visninger" synes lite hensiktsmessig. En løsning på dette kan muligens være at den som søker må datateknisk bekrefte at forholdene det søkes på oppfyller vilkårene for søk, og at alle søk logges og lagres automatisk."

Med hilsen


Christian Budsberg Pettersen
avdelingsdirektor


for Kristine Langkaas
seksjonsjef

Saksbehandler:
Gunnvor Hovde
Tlf: 23364129

Vedlegg:
7