

Høringsnotat om endringer i passloven og passforskriften – utvidet adgang for politiet til å benytte opplysninger fra passregisteret

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i passloven og passforskriften som åpner for at politiet kan benytte opplysninger fra passregisteret til flere formål enn det som ligger i dagens regelverk. Foruten til de formål som ligger innenfor passloven, skal politiet etter forslaget kunne benytte opplysninger fra passregisteret

- i arbeid med å finne savnet person og med å identifisere person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe,
- i arbeid med å identifisere person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest,
- 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 6 måneder,
- ved kontroll av opplysninger som skal føres inn i det sentrale registeret over strafferettslige reaksjoner,
- når den som opplysningene gjelder, samtykker.

Det har vært praksis også tidligere at politiet – som i Norge er passmyndighet, jf. passloven § 2 – har benyttet opplysninger fra passregisteret til andre formål enn dem som kan knyttes til passloven. Denne praksis, som har vært basert på en forståelse av at informasjonen i registeret kunne benyttes generelt til politimessige formål, var imidlertid ikke fullt ut avstemt mot de begrensninger som følger av personopplysningsloven, jf. punkt 3 nedenfor. Samtidig ser departementet at hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse og en effektiv utførelse av andre sentrale oppgaver i politiets bidrag til et trygt samfunn, taler for at det bør kunne benytte opplysninger fra passregisteret også til en del andre formål enn dem som ligger til grunn for passloven. Utformingen av forslagene er basert på en avveining mellom hensynene til personvern og til en effektiv utførelse av kriminalitetsbekjempelse og andre sentrale politioppgaver.

Forslaget åpner for at politiet kan ha direkte søketilgang til passregisteret ved utførelsen av oppgaver der det lovlig kan innhentes opplysninger derfra, men angir ikke hvem i politiet som skal ha direkte søketilgang. 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, personvern hensyn og tilgjengelige ressurser. Videre må personopplysningslovens krav til informasjonssikkerhet oppfylles.

2 Kort om innholdet i passregisteret

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

«§ 8 Passregister

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

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

I registeret kan også inntas passinnehavers signatur og ansiktsfoto.

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

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

Behandlingsansvarlig for passregisteret er Politidirektoratet.

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

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

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

«I sentralt passregister opprettet i medhold av passloven § 8 kan i tillegg til de opplysninger som fremgår av bestemmelsen, også registrere opplysninger om pass som er meldt tapt eller stjålet, beslutning om passhindring, jf. passloven § 5, beslutning om innlevering og beslag av pass, jf. passloven § 7, årsaken til at det ikke utstedes pass med fingeravtrykk, jf. § 5, samt kopi av dom eller lignende, jf. § 10.»

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

innhaverens identitet, jf. passloven § 6 annet ledd. Av disse elementene er det bare foto av passinnhaveren som inntas i passregisteret. Det er tidligere vurdert om også fingeravtrykk skal lagres i passregisteret, men under henvisning blant annet til et visst misbrukspotensiale, konkludert departementet med at det på dette tidspunktet (2009) ikke ville fremme forslag om dette, jf. Ot.prp. nr. 64 (2008-2009) særlig punkt 5.3.2.

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

Etter passloven § 8 inngår altså passinnhavers ansiktsfoto og signatur i passregisteret, i tillegg til opplysninger om fødselsnummer, høyde, øyenfarge, hårfarge, fødested, utsendelsesadresse mv. Fotografiet er et JPEG-bilde som tilfredsstiller internasjonale krav til oppløsning og kvalitet. På bakgrunn av de tekniske egenskapene er fotografiene i passregisteret egnet til såkalt biometrisk gjenkjenning, jf. nærmere i punkt 4.3 nedenfor.

Etter passloven § 8 femte ledd kan det inntas i registeret «for øvrig slike opplysninger som er nødvendig for forvaltning av registeret og utstedelse av pass». Etter passforskriften § 13 første ledd kan det registreres beslutning om passhindring etter passloven § 5, beslutning om innlevering og beslag av pass etter § 7, årsaken til at det ikke utstedes pass med fingeravtrykk i samsvar med hovedregelen etter passforskriften § 5, og det skal avmerkes i et merknadsfelt i passregisteret når det er fremlagt kopi av dom eller lignende, jf. også passforskriften § 10. Beslutning om passhindring etter § 5 kan ha bakgrunn i sinnslidelse, domfellelse og andre forhold av personlig karakter.¹ Av personvern hensyn foreslår departementet å ta inn i passforskriften § 13 første ledd en presisering om at registrering etter denne bestemmelsen ikke skal omfatte flere personopplysninger enn det som nødvendig for passforvaltningen, jf. også punkt 4.2 og 5 nedenfor.

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

¹ At beslutning om passhindring må kunne registreres i passregisteret, kommer til uttrykk allerede i Ot.prp. nr. 61 (1996-1997). I Ot.prp. nr. 64 (2008-2009) punkt 5.3.3 er det uttalt at registrering av opplysninger etter passloven § 8 femte ledd ikke vil være informasjon som direkte gjelder passinnhaver. I praksis er det imidlertid behov for å registrere passhindring mv., og det er ikke noe som indikerer at man har ment å stenge denne muligheten.

3 Gjeldende rett om bruk av opplysninger fra passregisteret

3.1 Generelt om bruk av registre med personopplysninger

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

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 lyder i norsk oversettelse:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller 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, proposisjonen ble fremmet på ny ved Prop. 12 L (2009-2010)). Kjernen i bestemmelsen er at den enkelte har krav på respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse (artikkel 8 nr. 1). Departementet legger til grunn at politiets behandling av personopplysninger skal ligge innenfor de rammer som EMK artikkel 8 oppstiller.

Vilkårene etter artikkel 8 nr. 2 for å gjøre begrensninger i den retten til privatliv og egne personopplysninger som ligger i artikkel 8 nr. 1, er for det første at begrensningen må være «i samsvar med loven». I dette ligger at begrensningene må ha grunnlag i en formell nasjonal norm som er tilgjengelig og gir forutsigbarhet for innbyggerne. For det

andre må altså 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». Av særlig betydning i denne sammenheng er at kriminalitetsbekjempelse og forebygging av uorden ligger innenfor de formålene som artikkel 8 nr. 2 anerkjenner som grunnlag for å begrense retten etter samme artikkel nr. 1. I kravet til nødvendighet ligger blant annet at det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og den samfunnsmessige verdien av dette. Kravet til forholdsmessighet utgjør en reell begrensning for hvilke inngrep lovgiver kan åpne for selv om tiltaket gjelder kriminalitetsbekjempelse.

Også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17 inneholder forbud mot vilkårlige eller ulovlige inngrep i privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse, og rett til beskyttelse mot slike inngrep eller angrep. Denne konvensjonen antas ikke å inneholder flere begrensninger enn de som følger av EMK artikkel 8, jf. eksempelvis NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern, punkt 4.3.5.

3.2 Dagens regler om bruk av opplysninger fra passregisteret

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

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

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

Opplysninger i elektroniske registre kan være gjenstand for beslag og utlevering i samsvar med reglene i straffeprosessloven kapittel 16. Etter straffeprosessloven § 203 kan det tas beslag i «[t]ing» som antas å ha betydning som bevis i en straffesak. Ordet

«ting» omfatter også opplysninger som er elektronisk lagret, jf. eksempelvis Bjerke, Keiserud og Sæther: Straffeprosessloven. Kommentartutgave 4. utgave side 711. Myn- digheten til å beslutte beslag ligger i utgangspunktet hos påtalemyndigheten, og be- slutningen skal så vidt mulig være skriftlig, jf. straffeprosessloven § 205. Når særlige grunner foreligger, kan påtalemyndigheten bringe spørsmål om beslag inn for retten, jf. § 205 annet ledd. Den som rammes av beslaget kan dessuten kreve at spørsmålet om opprettholdelse av dette bringes inn for retten. Påtalemyndigheten skal sørge for at den som rammes, blir gjort kjent med denne retten, jf. § 208. Etter straffeprosessloven § 210 kan videre retten (i hastetilfeller påtalemyndigheten, med etterfølgende fremleggelse av saken for retten) pålegge den som besitter en ting som antas å ha betydning som bevis, og som plikter å vitne i saken, å utlevere tingen. Beslag og utlevering etter disse bestemmelsene er utformet primært med tanke på tilfeller der den aktuelle tingen be- finner seg hos andre enn politiet selv.

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

3.3 Kort om svensk og dansk rett

Etter *svensk passlag* (1978:302) er politiet passmyndighet. Etter samme lov § 6 annet ledd nr. 1 må passøker avgi fingeravtrykk og et ansiktsbilde i digitalt format. Bildet og fingeravtrykket lagres i passet, jf. § 6 a. Fingeravtrykk og biometriske data fra disse og fra ansiktsbilde skal umiddelbart slettes når passet er utlevert eller passøknaden truk- ket eller avslått, jf. samme bestemmelse. Etter § 6 b kan ikke fingeravtrykk og ansikts- bilde, og biometriske data som kan tas frem fra disse, anvendes ved søk ved hjelp av automatisert behandling.

Etter passförordning (1979:664) skal Rikspolisstyrelsen blant annet føre et sentralt passregister. Det fremgår av bestemmelsen at Rikspolisstyrelsen etter begjæring skal utlevere «fotografisk bild» av enkeltpersoner fra passregisteret til blant annet politiet. I kontakt med svenske myndigheter har departementet fått opplyst at slik utlevering skjer i papirform.

I *Danmark* er det kommunene som behandler søknader om pass. Det er den danske personopplysningsloven (lov 31. mai 2000 nr. 429) som regulerer adgangen til å få innsyn i opplysninger fra passregisteret. Loven § 5 annet ledd lyder:

«Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Senere behandling af oplysninger,

der alene sker i historisk, statistisk eller vitenskabeligt øjemed, anses ikke uforenelig med de formål, hvortil opplysningene er innsamlet.»

Som det fremgår, inneholder også dansk rett et formålsprinsipp. Dansk retsplejelov gir imidlertid særskilte bestemmelser, herunder § 116 annet ledd, som lyder:

”Politiets Efterretningstjeneste kan indhente opplysninger fra andre forvaltningsmyndigheter, i det omfang opplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 [forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og mot statsforfatningen og de øverste statsmyndigheter, terrorisme mv.].”

Det kan være begrensninger i rekkevidden av denne bestemmelsen for bruk av opplysninger tilknyttet pass.

4 Forslag til lovendringer

4.1 Innledning

Som redegjort for under punkt 3.2, kan opplysninger fra passregisteret i dag benyttes ved utstedelse av pass, ved grensekontroll og i saker om innlevering og beslag av pass etter passloven § 7. Videre legger departementet til grunn at opplysninger fra passregisteret kan benyttes ved etterforskning av forfalskning av pass og i saker om savnede personer, når vilkårene for utlevering og beslag etter straffeprosessloven kapittel 16 er oppfylt, og for øvrig når den registrerte har samtykket til at det hentes informasjon fra passregisteret.

Det er et sentralt utgangspunkt at den enkelte innbygger i stor grad skal ha kontroll over bruken av egne personopplysninger. Hensynet til tillit mellom den enkelte og offentlig forvaltning tilsier at forvaltningen bruker personopplysninger utelukkende til det formålet de er samlet inn for, og ikke bruker dem til andre typer virksomhet, og spesielt ikke til virksomhet som kan innebære å legge byrder på den enkelte. I Dokument 16 (2011-2012) har Stortingets menneskerettighetsutvalg forslått en ny grunnlovsbestemmelse om personvern og personopplysningsvern. Ved drøftelsen av om Grunnloven bør ha en slik bestemmelse, uttaler utvalget blant annet (punkt 30.6.5):

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

Ved drøftelsen av om den nye grunnlovsbestemmelsen bør gi anvisning på et personopplysningsvern, uttaler utvalget blant annet (utredningen punkt 30.6.6.3):

«Samtidig er det et stort og trolig økende behov for å verne om personlige opplysninger i samfunnet. Dette har sammenheng med teknologisamfunnets muligheter til å samle, bruke, oppbevare og spre informasjon om enkeltpersoner. Allerede i dag er utfordringene store, og det er all grunn til å tro at disse utfordringene vil bli flere i årene som kommer. For å være rustet til å møte denne utviklingen vil et generelt grunnlovsvern om personopplysninger være viktig. I dag er personopplysningsvernet spredt i den ordinære lovgivning, og det er uklart hvor langt EMK artikkel 8 verner om personopplysninger.»

Det foreligger enkelte andre lovbestemmelser som regulerer innholdet av politiets adgang til å benytte registrerte personopplysninger ut over formålet med innhenting. Blant dem nevnes *utlendingsloven § 100*, som åpner for at det kan tas fotografi og fingeravtrykk av en utlending som ikke kan dokumentere sin identitet eller som kan mistenkes for å oppgi falsk identitet, som søker, er blitt innvilget eller har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse, eller er bortvist, utvist eller antas å oppholde seg ulovlig i landet. Bestemmelsens annet ledd lyder:

«Fingeravtrykk og fotografi tatt i medhold av denne paragrafen kan registreres elektronisk i et register. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om behandlingen av opplysningene, herunder føring, bruk og sletting av opplysninger i registeret. Politiet kan bruke registeret i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.»

Utlendingsloven § 100 annet ledd tredje punktum angir altså at politiet kan benytte opplysninger fra dette registeret under etterforskning, men bare i saker der de aktuelle straffbare forholdene til sammen etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Videre regulerer *utlendingsloven § 102 e* politiets tilgang til VIS, som er et visuminformasjonssystem i Schengen-samarbeidet, og som består av en sentralenhet for visumopplysninger, nasjonale enheter for hvert av de samarbeidende landene og en kommunikasjonsstruktur mellom disse delene, jf. *utlendingsloven § 102*. Etter samme lov § 102 b skal følgende opplysninger registreres i VIS; alfanumeriske data om søker og om visum som det er søkt om, innvilget, avslått, annullert, tilbakekalt eller forlenget, fotografi, fingeravtrykk og referanse til tidligere søknader og til andre som søker reiser i gruppe sammen med. Videre følger det av § 102 b annet ledd at meldinger som sendes gjennom VIS-infrastrukturen for å gi informasjon i forbindelse med konsultasjon, eller om en søkers erverv av et Schengenlands statsborgerskap eller forslag til endring av registrerte opplysninger, ikke skal registreres i VIS.

Etter § 102 c er det myndigheter med ansvar for behandling av søknad om visum som kan registrere, endre og slette opplysninger i VIS. I tillegg har myndigheter med ansvar for grensekontroll, utlendingskontroll og behandling av asylsøknader lesetilgang til opplysninger i VIS, jf. § 102 c annet ledd. Videre følger av § 102 e første ledd:

«Politimyndigheter med ansvar for å forebygge, etterforske eller oppklare terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger kan gis tilgang til informasjon om en person er registrert i VIS når slik informasjon i et bestemt tilfelle er nødvendig ved at det er rimelig grunn til å anta at informasjonen i vesentlig grad vil bidra til å forebygge, oppklare eller etterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger.»

Bestemmelsen angir også hvilke kriterier det kan søkes på til bruk for politiet, jf. § 102 e annet ledd. Oppregningen omfatter blant annet navn, kjønn, fødested og fødselsdato, fingeravtrykk og identitet til person som har utstedt invitasjon eller garanterer for oppholdet. Dersom søket bekrefter at personen er registrert i VIS, kan det gis tilgang til alle de kategorier av opplysninger som er angitt som søkekriterier, og til blant annet foto og øvrige opplysninger i visumsøknaden, jf. § 102 e tredje ledd.

Utlendingsloven § 102 e presiserer ikke selv hvilke deler av politiet som kan benytte opplysninger på grunnlag av bestemmelsen og hva som inngår i uttrykket «terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger». Av Ot.prp. nr. 36 (2008-2009) kapittel 5 fremgår at adgangen i Norge skal være knyttet til særskilt utpekte tjenestemenn i PST og Kripos. Rådsbeslutning nr. 633/2008, som angir prosedyrer og vilkår for lesetilgang til VIS, og således danner bakgrunn for de norske reglene, definerer «terroristhandlinger» og «alvorlig kriminell handling». I henhold til Ot.prp. nr. 36 (2008-2009) punkt 3.5 henvises det der til en liste i Rådets rammebeslutning 2002/584 som regner opp en rekke handlinger som tradisjonelt anses som alvorlig kriminalitet, som er straffbare etter norsk rett og kan medføre fengselsstraff i minst tre år. Allerede ordlyden i utlendingsloven § 102 e indikerer at terskelen for å hente opplysninger fra VIS som ledd i forebygging eller etterforskning er betydelig høyere enn det som gjelder bruk av fotografi og fingeravtrykk i etterforskning på grunnlag av utlendingsloven § 100 annet ledd.

4.2 Nærmere om hvilke oppgaver forslaget bør omfatte

Ved vurderingen av hvilke oppgaver politiet bør kunne benytte opplysninger fra passregisteret til, må man ta i betraktning både politiets behov, hvilke typer opplysninger registeret inneholder, og hvordan bruken av opplysningene vil kunne ramme den som har avgitt dem. I prinsippet er det en frivillig sak å søke om pass. Muligheten til å krysse landegrenser er imidlertid så sentral i vår tid at det gir liten mening å betegne pass som en frivillig sak. Noen reell mulighet til å unngå registrering i passregisteret, kan man med andre ord ikke legge til grunn at den enkelte har.

De opplysningene som etter passloven § 8 annet ledd kan inntas i passregisteret (navn, fødselsnummer, høyde, øyenfarge, hårfarge osv.), er ikke av sensitiv karakter. Ansiktsfoto kan på sin side gi grunnlag for å utlede noe om en persons etniske bakgrunn, og i noen tilfeller kanskje også noe om helsemessige forhold. Siden fotografiet i denne sammenheng er knyttet til en bestemt identitet (passinnehaveren), utelukkes ikke at passregisteret kan anses å inneholde sensitive personopplysninger i personopplysningslovens forstand. Som det fremgår av punkt 2 ovenfor, kan det videre etter passforskriften § 13 første ledd registreres beslutning om passhindring etter passloven § 5 mv. Politiet vil ha taushetsplikt om personlige forhold etter vanlige regler. Av personvernhen-syn foreslår departementet likevel å ta inn i passforskriften at registrering etter § 13 første ledd ikke skal omfatte flere personopplysninger enn det som er nødvendig for passforvaltningen. I dette vil blant annet ligge at det ikke skal føres inn unødige detaljer, og også vurderes om noen opplysninger utelukkende kan gis i form av henvisning til et saksnummer eller lignende. Med en slik presisering reduseres betenkelighetene ved at politiet skal kunne bruke opplysninger fra passregisteret til annet enn passformål.

For den enkelte innbygger innebærer ikke politiets bruk av opplysninger fra passregisteret noen fysisk eller umiddelbar ulempe. Muligheten for en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse kan naturligvis ramme den som kommer i politiets søkelys, men generelt er effektiv kriminalitetsbekjempelse utvilsomt en stor fordel, både for samfunnet generelt og for den som er rammet eller truet av kriminalitet. Som det fremgår nedenfor, vil bruk av opplysninger fra passregisteret dessuten kunne medføre at politiet kan nøye seg med å kontakte færre personer under etterforskning enn det som ellers ville vært nødvendig. Ulempen ved å åpne for bruk av passregisteret til flere formål enn i dag, er primært at ordningen vil være et bidrag til myndighetens kontroll overfor innbyggerne, med tilhørende fare for at de skal bli mer tilbakeholdne med frie ytringer med videre, jf. punkt 4.1 ovenfor.

Departementet har som utgangspunkt at adgangen til å benytte opplysninger fra passregisteret skal begrenses til situasjoner der dette kan være av vesentlig betydning for utførelsen av sentrale politioppgaver. Dette gjelder for det første i saker om å *finne savnede personer*. I slike saker vil politiet gjerne ha behov for et bilde av den som er savnet, og kanskje også av andre personer, for eksempel personer som er observert sammen med den savnede eller av andre grunner kan tenkes å bidra til oppklaring av saken. Bilde og andre opplysninger om en savnet vil i mange tilfeller kunne fremskaffes gjennom pårørende eller andre deler av den savnedes miljø, mens det i andre tilfeller kan være vanskelig å oppspore slikt materiale. Ikke minst fordi det i slike saker kan være et stort poeng å komme raskt i gang med letingen, er det behov for at politiet selv har mulighet til å fremskaffe eksempelvis bilde. Som nevnt legger departementet til grunn at man i

saker om savnet person må kunne bygge på en presumsjon om samtykke for at politiet kan benytte opplysninger fra passregisteret (med unntak for tilfeller der den savnede er en voksen person, og man har klare holdepunkter for at forsvinningen er i samsvar med vedkommendes eget ønske). Muligheten for å benytte passregisteret til å få frem opplysninger om den savnede er med andre ord til stede også i dag. For at regelverket skal være så fullstendig som mulig, er den likevel gjort synlig i forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav a. Forslaget åpner dessuten for å benytte passregisteret til å identifisere også andre personer enn den savnede selv. Bakgrunnen for dette er det alvorret som kan ligge i slike saker, og at muligheten for å finne den savnede i god behold kan være større jo raskere og mer effektivt politiet kan lete.

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

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

Når politiet skal gjennomføre en *pågrepelse*, kan det være vesentlig at politiet på forhånd har mulighet til å gjøre seg kjent med opplysninger om den som aksjonen skal rette seg mot. Kunnskap om den som skal pågripes kan være vesentlig for utførelsen, og øke sikkerheten for at det er rette vedkommende som pågripes. For pågrepelse under etterforskning, jf. særlig straffeprosessloven §§ 171 og 172, vil det i praksis følge allerede at forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav c at politiet vil kunne benytte opplysninger fra passregisteret. For å favne pågrepelse også i andre situasjoner, herunder etter straffeprosessloven § 88 av siktet som uteblir fra rettsmøte eller fremmøteforkynnelse av dom, og etter straffeprosessloven § 115 og tvisteloven § 24-5 av vitne som uteblir fra rettsstedet, er det imidlertid behov for en regel som sier at det kan innhentes informasjon fra passregisteret i forbindelse med en pågrepelse. Bakgrunnen for de ulike hjem-

ler for pågrepelse, er at det er behov for kontroll over den pågrepnes bevegelser, eksempelvis for å sikre at vedkommende gir sitt bidrag til behandlingen av en sak. Pågrepelse innebærer bruk av tvangsmakt, og skal bare utøves i lovbestemte tilfelle og når inngrepet ikke er uforholdsmessig. De vurderinger av behov og alvor som ligger til grunn for de ulike lovhjemlene for pågrepelse, taler for at politiet bør kunne benytte opplysninger fra passregisteret ved gjennomføring av operasjonen, jf. forslag til § 8 a første ledd bokstav b.

I visse tilfeller kan politiet *innbringe* en person til politistasjon eller lensmannskontor for inntil fire timer, jf. politiloven § 8. Blant annet gjelder dette overfor den som ikke på forespørsel oppgir navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel når politiet forlanger det, eller gir opplysninger om dette som det er grunn til å tvile på riktigheten av, jf. politiloven § 8 første ledd nr. 3. I noen tilfeller vil innhenting av opplysninger fra passregisteret kunne erstatte behovet for å innbringe en person. For at politiet skal kunne velge den mest effektive arbeidsformen, og under henvisning til det behovet for virkemidler som ligger til grunn for at politiet i lovbestemte tilfeller kan innbringe, antar departementet at det bør kunne hentes opplysninger fra passregisteret i situasjoner der innbringelse loven åpner for innbringelse. Forslaget til passloven § 8 a første ledd bokstav b inkluderer derfor også alternativet «kan innbringes».

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

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

Blant de situasjoner der bruk av passregisteret vil ha stor verdi, er i tilfeller der en etterforskning må legges bredt an fordi gruppen av potensielle gjerningspersoner i utgangspunktet er stor. Ved å sammenholde opplysninger fra passregisteret med øvrige opplysninger i saken, vil mange kunne sjekkes ut. Dermed kan antallet personer som må kartlegges, reduseres betydelig. På samme måte kan opplysninger fra passregisteret ha vesentlig betydning ved etterforskning av saker som får stor oppmerksomhet i media, og der politiet mottar en stor mengde tips fra publikum. Ved bruk av opplysninger fra

passregisteret vil politiet kunne sjekke ut tips ved å sammenligne opplysninger i passregisteret med øvrig informasjon i saken. Alternativene, eksempelvis innkalling av en lang rekke personer til avhør eller besøk i bolig eller arbeidssted, er langt mer tidkrevende, og innebærer også en belastning for personer som lett ville kunne utelukkes gjennom bruk av passregisteret. Både hensynet til effektiviteten i politiets arbeid, til den enkelte som må kartlegges og mer generelle samfunnsøkonomiske hensyn tilsier således at politiet bør kunne hente informasjon fra dette registeret under etterforskning. Muligheten kan være til hjelp også i arbeid med å identifisere vitner.

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

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

Etter departementets syn bør politiet kunne benytte opplysninger fra passregisteret i etterforskningsøyemed. Samtidig bør det antakelig settes en grense nedad for i hvilke tilfeller muligheten skal stå til disposisjon. I prinsippet skal hjemler for straff være forbeholdt forhold som etter sin art fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet, og der andre reaksjoner eller sanksjoner ikke finnes eller vil være tilstrekkelige, og nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) kapittel 7. Samtidig spenner de lovhjemler som i dag finnes for straff, over et meget bredt spekter av handlinger og alvorlighet. Enkelte straffbare forhold er såpass lite graverende at det ikke er selvsagt at politiet bør kunne bruke opplysninger som den enkelte innbygger har bidratt med selv for å skaffe seg pass. Eksempler på

slike forhold kan være det å urettmessig bruke en annens ting til uleilighet for eieren (straffeloven § 393), å ulovlig tilegne seg hittegods (straffeloven § 394), og å snike seg inn på en utstilling uten å betale (straffeloven § 403). På denne bakgrunnen antar departementet at det bør etableres en nedre grense for hvilke straffbare forhold som bør kunne gi politiet anledning til å innhente opplysninger fra passregisteret.

Regelverket inneholder mange eksempler på denne typen «terskler» for å kunne benytte ulike verktøy under etterforskning av straffbare forhold. Ett eksempel er straffeprosessloven § 158 første ledd, som sier at det kan innhentes biologisk materiale med sikte på å gjennomføre en DNA-analyse (uavhengig av samtykke) av den som med skjellig grunn kan mistenkes for en straffbar handling som etter loven kan medføre frihetsstraff. For dette tiltaket er terskelen altså knyttet til om det aktuelle forholdet etter loven kan medføre frihetsstraff. For en rekke andre sentrale etterforskningsskritt er adgangen begrenset til forhold som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. eksempelvis straffeprosessloven §§ 171 og 184, som regulerer adgangen til pågrepelse og varetektsfengsling (men slik at loven stiller betydelig flere vilkår enn bare til strafferammen for det skal være adgang til å benytte disse tvangsmidlene). Som nevnt i punkt 4.1 ovenfor, er terskelen for politiets bruk av opplysninger fra utlendingsmyndighetenes foto- og fingeravtrykksregister i etterforskningsøyemed angitt som «etterforskning av en eller flere handlinger som samlet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder», jf. utlendingsloven § 100 annet ledd tredje punktum. Videre nevnes ligningsloven § 3-13, som regulerer taushetsplikt i ligningsforvaltningen. Hovedregelen etter § 3-13 nr. 1 er at den som har utført arbeid for ligningsforvaltningen, har taushetsplikt om det man i den sammenheng har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Etter § 3-13 nr. 2 er imidlertid ikke taushetsplikten til hinder for at opplysningene gis:

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

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

Lovgivningen inneholder også eksempler på høyere terskler enn fengsel i seks måneder. Etter utlendingsloven § 102 e kan PST og Kripos som nevnt gis tilgang til informasjon fra visumregisteret når dette er sentralt for «å forebygge, oppklare eller etterforske

terrorhandlinger eller andre alvorlige straffbare handlinger», og slik at «alvorlige straffbare handlinger» viser til forhold med minst tre års strafferamme, jf. punkt 4.1 ovenfor. Straffeprosessloven § 210 b og c (slik bestemmelsene lyder etter lov 15. april 2011 nr. 11, foreløpig ikke i kraft) stiller krav til strafferamme på fengsel i henholdsvis fire, tre og fem år (eventuelt at forholdet gjelder overtredelse av nærmere angitte straffebud) for pålegg om utlevering av trafikkdata mv. For adgang til å benytte kommunikasjonsavlytting inneholder straffeprosessloven § 216 a første ledd bokstav a en terskel på fengselsstraff i 10 år eller mer, mens samme lov § 216 b første ledd bokstav a inneholder en terskel på fem år for annen kontroll av kommunikasjonsanlegg.

Ved sammenligning med slike eksempler, må det tas i betraktning at mange av dem gjelder overfor person som er mistenkt for et straffbart forhold. En slik forutsetning er ikke bygget inn i forslagene i dette notatet. I vår sammenheng må en dessuten også ha i mente at det er tale om bruk av opplysninger som er gitt i en annen sammenheng enn etterforskning. På begge disse punktene skiller situasjonen seg fra eksempelvis adgangen til å innhente biologisk materiale etter straffeprosessloven § 158, og tilsier en høyere terskel enn der (hvor den går ved «frihetsstraff»). Alle forhold tatt i betraktning antar departementet at den nedre grensen i dette tilfellet bør angis som høyere straff enn fengsel i seks måneder, alternativt høyere straff enn fengsel i ett år.

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

Også for *forebygging* av kriminalitet kan det være av stor verdi at politiet har anledning til å benytte opplysninger fra passregisteret. For eksempel kan det være tilfelle når en mindreårig har lagt ut en video av seg selv på nettet, og bruk av passfoto kan være til hjelp for å identifisere vedkommende, slik at det kan iverksettes tiltak som reduserer

risikoen for at barnet skal utsettes for straffbare forhold. Videre kan bruk av informasjon fra passregisteret være av verdi ved tips om at en voksen person har opprettet en mistenkelig profil som kan være egnet til å forlede barn. Bruk av fotografi fra passregisteret er dessuten vesentlig for å kunne identifisere personer som kan utgjøre en særskilt trussel mot personer som opptrer med politieskorte, ved at eskortetjenesten bør kunne være orientert om utseendet på personer som erfaringsmessig kan utgjøre en slik trussel. Generelt bør hensynet til å kunne forebygge alvorlig kriminalitet veie tyngre enn den enkeltes interesse i at passregisteret bare benyttes i samsvar med formålet med avgivelsen av opplysningene.

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

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

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

4.3 Særlig om automatiserte søkeprosesser i bildemateriale

Enkelte av de mulighetene for bruk av passregisteret som er beskrevet i punkt 4.2 ovenfor, inkluderer såkalt biometrisk gjenkjenning. Biometrisk gjenkjenning er en au-

tomatisert prosess som innebærer at man ved hjelp av datautstyr bruker en algoritme til å trekke ut visse data fra et ansiktsfoto og oversetter disse til en mal, som igjen kan sammenlignes med en mal fra et annet bilde. Gjennom en slik prosess er det mulig raskt å gjennomføre en stor base med fotografier i arbeid med å finne identiteten til en person som man har et fotografi av. Det datautstyret som trengs for slik biometrisk gjenkjenning, er tilgjengelig på det alminnelige markedet, og samme prosess kan teknisk sett gjøres med fotografier fra eksempelvis Facebook. Manuelle prosesser med sammenligning av bilder er langt mer tidkrevende enn biometrisk gjenkjenning.

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

Det er mulig å tenke seg en mellomløsning, for eksempel å ta inn i forslaget til § 8 a en bestemmelse om at automatiserte søk i fotobasen ved bruk av biometriske data bare kan benyttes i forbindelse med forebygging eller etterforskning av forhold med en strafferamme på tre år eller mer.

4.4 Sletting av informasjon innhentet fra registeret

De samme hensyn som ligger til grunn for at det er begrensninger i adgangen til å benytte registrerte personopplysninger, tilsier at politiet skal slette opplysninger som er innhentet fra registeret så snart formålet med søket eller utleveringen er oppfylt. Siden det er tale om registrerte opplysninger, vil det vanligvis være enkelt å innhente informasjon om samme person på et senere tidspunkt, dersom det skulle oppstå et nytt behov. Forslaget til passloven § 8 a tredje ledd inneholder derfor en regel om at politiet skal slette de innhentede opplysningene så snart formålet med undersøkelsen er oppfylt.

5 Forslag til endringer i passforskriften

Ved endring av passloven i samsvar med forslagene her, må passforskriften tilpasses endringene.

Som et tiltak for å hindre unødig spredning av personopplysninger, foreslås det at passforskriften § 13 første ledd skal få et tillegg om at registrering av opplysninger i passregisteret ikke skal omfatte flere personopplysninger enn det som er nødvendig for forvaltningen av pass. Det vises til punkt 2 og 4.2 om bakgrunnen for forslaget. Det foreslås også enkelte endringer av rent språklig karakter.

Det er passloven og personopplysningsloven som setter begrensninger for hva opplysningene i passregisteret kan benyttes til. Med mindre passforskriften er ment å innebære materielle justeringer sammenlignet med det som følger av loven, er det strengt tatt ikke nødvendig at forskriften sier hva opplysningene kan brukes til. På den annen side kan det naturligvis uansett ha informasjonsverdi at begrensningene etter loven kommer til uttrykk også i forskriften.

Dersom det vedtas endringer av passloven i samsvar med forslagene her, må det vurderes om passforskriften § 13 annet ledd skal tilpasses ny lov eller oppheves. Ved en eventuell justering antar departementet at bestemmelsen kan bestå i en positiv oppregning av hva opplysningene kan brukes til, se forslaget til passforskriften § 13 annet ledd nedenfor.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringsforslagene åpner for at politiet skal kunne benytte opplysninger fra passregisteret ved løsning av flere typer oppgaver enn i dag. Muligheten antas å kunne bidra til effektivt arbeid i politiet. Gevinsten vil være mer indirekte enn at den kan konkretiseres i form av prognoser for flere oppklarte saker eller kortere saksbehandlingstid. Forslaget innebærer ikke krav om at flere enn i dag skal få tilgang til passregisteret. For å ta i bruk adgangen til å innhente opplysninger fra passregisteret, må politiet benytte de tekniske og praktiske muligheter som finnes innenfor dagens ressurser.

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

7 Merknader til de enkelte lovendringsforslagene

Til passloven § 1 annet ledd:

Bestemmelsen tilføyes «og § 8 a» for å gjøre det tydelig at politiets adgang til å benytte opplysninger etter § 8 a skal gjelde også for diplomatpass, spesialpass og tjenestepass gitt i medhold av utenriktjenesteloven § 1. Forslaget er en naturlig konsekvens av at passloven § 8 om passregisteret gjelder for disse kategoriene pass.

Til passloven § 8 fjerde ledd:

Forslaget går ut på at dagens § 8 fjerde ledd tilføyes passusen «*med mindre annet er bestemt i lov eller i forskrift i medhold av lov*». Tilføyelsen er utelukkende en konsekvens forslaget til § 8 a, og gjør det klart at § 8 fjerde ledd alene ikke gir et fullstendig bilde av hvem som kan ha tilgang eller få utlevert opplysninger fra registeret. Uttrykket «politiet» omfatter alle deler av norsk politi, herunder PST og Økokrim.

Til passloven § 8 a:

Bestemmelsens *første ledd* regner opp de oppgavene som politiet etter forslaget skal kunne benytte passregisteropplysninger til utenfor oppgaven som passmyndighet. Forslaget utvider politiets adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret i forhold til det som følger av personopplysningsloven § 11, og er ikke ment å innebære noen begrensning i bruk som ligger innenfor rammene etter dagens regler.

Om innholdet i første ledd bokstav a og b vises til punkt 4.2 ovenfor. Forslaget er ikke ment å åpne for bruk av passregisteret i tilfeller der man har klare holdepunkter for at en savnet person har forsvunnet etter eget ønske.

Første ledd bokstav c åpner for bruk av opplysninger fra passregisteret ved både forebygging og etterforskning av straffbare forhold, men slik at den nedre terskelen skal være høyere ved forebygging enn ved etterforskning. Tersklene (fengsel i tre år ved forebygging og høyere straff enn fengsel i seks måneder ved etterforskning) 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. Forslaget avviker således fra eksempelvis utlendingsloven § 100 annet ledd tredje punktum, som åpner for at politiet kan benytte registeropplysninger i forbindelse med etterforskningen av en eller flere handlinger som *samlet* kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Derimot vil forhøyelse av strafferammen som følge av at forholdet er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, ha betydning for vurderingen av om lovens terskel er oppfylt, jf. hovedregelen etter straffeloven § 60 a tredje ledd.

Etter § 8 a *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. I punkt 4.3 drøftes spørsmål om bruk av automatiserte søkeprosesser i bildematerialet i passregisteret.

§ 8 a *tredje ledd* pålegger politiet å slette opplysninger innhentet fra passregisteret umiddelbart etter at formålet med undersøkelsen er oppfylt. Det vil altså ikke være anledning til å bevare oppslaget lenger enn behovet i den aktuelle saken tilsier, heller ikke med tanke på senere saker som vil oppfylle vilkårene i § 8 a første ledd. Ved nye behov må undersøkelsen heller gjennomføres på nytt. I dette ligger blant annet at det ikke vil være adgang til å opprette et «skyggeregister» av passregisteret.

Forslag til endringer i passloven

I lov 19. juni 1997 nr. 82 (passloven) gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd skal lyde:

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

§ 8 fjerde ledd skal lyde:

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

Ny § 8 a skal lyde:

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

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

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

Utlevering etter første ledd kan skje ved direkte tilgang.

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

Forslag til endringer i passforskriften

Forskrift 9. desember 1999 nr. 1263 om pass § 13 skal lyde:

I sentralt passregister opprettet i medhold av passloven § 8 kan i tillegg til de opplysninger som fremgår av bestemmelsen, også registreres opplysninger om pass som er meldt tapt eller stjålet, beslutning om passhindring *etter* passloven § 5, beslutning om innlevering og beslag av pass *etter* passloven § 7, årsaken til at det ikke utstedes pass med fingeravtrykk *etter forskriften her § 5 første ledd*, samt kopi av dom eller lignende, jf. § 10. *Registrering etter bestemmelsen her skal ikke omfatte flere personopplysninger enn det som er nødvendig for forvaltningen av pass.*

Ansatte i norsk grensekontroll, Kripos og passmyndigheten *kan benytte* opplysningene i *passregisteret* for passutstedelse, grensekontroll og ved innlevering og beslag *etter* passloven § 7. *I tillegg kan politiet benytte registeret i de øvrige tilfeller som er nevnt i passloven § 8 a.*