



# Innst. 452 L

(2012–2013)

## Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 153 L (2012–2013)

### Innstilling fra justiskomiteen om endringer i passloven (politiets adgang til å benytte passregisteret)

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

##### 1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen fremmer Justis- og beredskapsdepartementet forslag til en ny § 8 a i passloven. Bestemmelsen åpner for at politiet kan benytte opplysninger fra det sentrale passregisteret til flere oppgaver enn det som ligger i dagens regler. Foruten til formål som ligger innenfor passloven, skal politiet etter forslaget kunne hente ut opplysninger fra passregisteret til bruk:

- i arbeid med å finne savnet person eller med å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe
- i arbeid med å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest
- ved forebygging eller etterforskning av en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder
- i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å gi opplysninger om egen identitet
- ved kontroll av opplysninger som skal føres inn i det sentrale registeret over strafferettslige reaksjoner
- når den som opplysningene gjelder har gitt et uttrykkelig samtykke som er basert på frivillighet og informasjon.

Etter forslaget skal uthenting av opplysninger fra passregisteret til de nevnte formålene kunne skje ved direkte tilgang. Videre går bestemmelsen ut på at opplysninger som er hentet ut på grunnlag av den, ikke skal lagres ut over det som er nødvendig for å oppfylle formålet med behandlingen av opplysningene eller dokumentere behandlingen av den saken som opplysningene er innhentet for. For å dekke de behov som i praksis oppstår for å kunne utveksle opplysninger innenfor internasjonale politisamarbeid som Norge deltar i, foreslås det dessuten en regel om adgang til å utlevere opplysninger fra passregisteret til utenlandske samarbeidende politimyndigheter og sikkerhetstjenester når dette ikke anses uforholdsmessig.

Øvrige forslag i proposisjonen er tilpasninger til den nye bestemmelsen.

##### 1.2 Kort om hvilke opplysninger som registreres i passregisteret

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

Passinnehavers ansiktsfoto og signatur inngår i passregisteret, i tillegg til opplysninger om fødselsnummer, høyde, øyenfarge, hårfarge, fødested, utsendelsesadresse mv.

I tillegg legges det inn i saksbehandlingssystemet for pass enkelte andre opplysninger eller merknader som passmyndigheten har behov for, slik som kontaklinformasjon, hvem som har møtt ved søknad om pass til barn og informasjon om fremlagte fullmakter. Videre legges det i noen tilfeller inn en såkalt obsmerknad om forhold som kan være av betydning for om det skal utstedes pass.

### 1.3 Gjeldende rett om adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret

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. 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. Innenfor rammen av Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8 og andre folkerettslige forpliktelser kan det gis særskilte regler som åpner for en videre bruk av personopplysninger enn det som følger av personopplysningsloven.

Kjernen i EMK artikkel 8 er at den enkelte har krav på respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Departementet legger til grunn at politiets behandling av personopplysninger skal ligge innenfor de rammer som EMK artikkel 8 oppstiller.

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.

Politidistriktene og en del utenriksstasjoner er passmyndighet. Politiet kan i utgangspunktet likevel 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 og misbruk 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. Også ellers vil samtykke fra den registrerte kunne gi grunnlag for å bruke opplysningene i passregisteret til andre formål.

### 1.4 Forslagene i proposisjonen og departementets vurderinger

Departementet mener at det vil være av vesentlig verdi for politiets arbeid å kunne benytte opplysninger fra passregisteret, og at det vil være en fordel med en lovbestemmelse som regulerer adgangen.

Departementet foreslår derfor at loven skal nevne de oppgaver politiet skal kunne benytte passregisteret til, og at det skal være en nedre terskel for når opplysningene kan benyttes til forebygging og etterforskning av straffbare forhold. En slik løsning gir innbyggerne mer konkret informasjon om anvendelsesmuligheter enn en «runderer» formulert regel om at politiet kan bruke opplysninger fra passregisteret ved tjenstlige behov, og tydeliggjør at det er foretatt en konkret vurdering av de oppgavene som bestemmelsen nevner.

Det fremmes forslag om at den nye § 8 a skal angi at uthenting av opplysninger kan skje ved direkte tilgang. Beslutninger om bruk av registeret må treffes innenfor rammene av de regler som ellers gjelder for bruk av personopplysninger og god saksbehandlingsskikk.

Departementet mener at det bør stilles et visst krav til forholdets alvor for at det skal være adgang til å benytte passregisteret i kriminalitetsbekjempende øyemed. Hvor den nedre grensen skal gå, finnes det ikke noen fasit på.

Etter høringen ser departementet at en nedre terskel for forebyggende oppgaver bør være lavere enn tre år, blant annet for å fange opp fare for seksuelt krenkende adferd overfor barn (straffeloven § 201). Videre registrerer departementet at høringen ikke vesentlig har bygget opp under forslaget om å sette grensen markert høyere for forebygging enn for etterforskning.

Departementet ser ikke at høringen har frembragt avgjørende argumenter mot at den nedre grensen for bruk av passregisteret i etterforskningsøyemed skal være høyere straff enn fengsel i seks måneder. Forslaget videreføres derfor, og slik at grensen skal være den samme ved forebygging som ved etterforskning.

Norge har ingen alminnelig legitimasjonsplikt. I arbeidet med å håndheve utlendingsloven kan imidlertid politiet innenfor visse rammer kreve legitimasjon. Ved innreise og frem til korrekt identitet er registrert, har en utlending plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det. Etter utlendingsloven skal en asylsøker innlevere pass eller annet reisedokument som utlendingen er i besittelse av, sammen med søknaden. Departementet ser at det, i de oppgaver som politiet har etter utlendingsloven med å identifisere utlendinger, kan være av betydning å innhente informasjon fra passregisteret. Når det foreligger en særskilt plikt til å legitimere seg eller på annen måte opplyse om egen identitet, tilsier de samme hensyn at politiet skal kunne benytte passregisteret. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at politiet kan benytte opplysninger fra passregisteret i arbeid med å avklare identitet etter utlendingsloven når utlendingen har plikt til å gi opplysninger om egen identitet.

Departementet foreslår at opplysninger som er hentet fra passregisteret på grunnlag av den nye § 8 a ikke skal lagres ut over det som er nødvendig for å oppfylle formålet med behandlingen av opplysningene eller dokumentere saksbehandlingen. Departementet forutsetter videre at det ikke opprettes data-messige søkefunksjoner med det formål å kunne gjenbruke opplysninger fra passregisteret.

Norge bidrar til bekjempelse av kriminalitet ved å delta i internasjonalt politisamarbeid, så som nordisk politisamarbeid, Schengen-samarbeidet og samarbeid gjennom Europol og Interpol. Innenfor slike samarbeid er det behov for å kunne utveksle opplysninger. Blant annet gjelder dette i arbeid med å finne savnede og identifisere døde personer, og ved forebygging og etterforskning av straffbare handlinger. Politiregisterloven inneholder en egen bestemmelse om utlevering av opplysninger til utlandet (politiregisterloven § 22). Siden proposisjonen her gjelder adgang til å bruke opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet, vil ikke politiregisterloven dekke behovet for å kunne utlevere opplysninger fra passregisteret. Departementet ser at det bør gis en særskilt regel om adgang til å utlevere opplysninger fra passregisteret til samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter. Forslaget, som ikke var med under høringen, kommer til uttrykk i § 8 a fjerde ledd.

### 1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i proposisjonen åpner for at politiet skal kunne benytte opplysninger fra passregisteret ved løsning av flere 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 oppstiller ikke krav om at flere enn i dag skal få tilgang til passregisteret. Det vil bero på administrative vurderinger, herunder på kravene til en forsvarlig organisering av virksomheten, personvern hensyn og tilgjengelige ressurser, hvem som eventuelt skal ha direkte tilgang. 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.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Tore Hagebakken, Sigvald Oppebøen Hansen, Anna Ljunggren og Tove-Lise Torve, fra

Fremskrittspartiet, Hans Frode Kieland Asmyhr, Ulf Leirstein, Åse Michalsen og lederen Per Sandberg, fra Høyre, André Oktay Dahl og Anders B. Werp, fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til at departementet fremmer forslag til en ny § 8 a i passloven. Den nye bestemmelsen åpner for at politiet kan benytte opplysninger fra det sentrale passregisteret til flere oppgaver enn det som det er adgang til i dag. Komiteen støtter departementets forslag til ny § 8 a i passloven og øvrige endringer som er nødvendig for å tilpasse den nye bestemmelsen.

## 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

### vedtak til lov

om endringer i passloven (politiets adgang til å benytte passregisteret)

### I

I lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd skal lyde:

Med unntak av § 8 og § 8 a gjelder loven ikke diplomatpass, spesialpass og tjenestepass utstedt etter regler gitt i medhold av lov om utenriktjenesten § 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 politiet hente ut opplysninger fra passregisteret til bruk*

- a) *i arbeid med å finne en savnet person eller med å identifisere en død person eller en person som det hører under politiets oppgaver å hjelpe*
- b) *i arbeid med å identifisere en person som kan innbringes eller skal pågripes eller anbringes i politiarrest*
- c) *ved forebygging eller etterforskning av en handling som etter loven kan medføre høyere straff*

- enn fengsel i seks måneder*
- d) *i arbeid etter utlendingsloven med å avklare identiteten til en person som har plikt til å gi opplysninger om egen identitet*
  - e) *ved kontroll av opplysninger som skal føres inn i det sentrale registeret over strafferettslige reaksjoner*
  - f) *når den som opplysningene gjelder har gitt et uttrykkelig samtykke som er basert på frivillighet og informasjon.*

*Uthenting etter første ledd kan skje ved direkte tilgang.*

*Opplysninger som er hentet fra passregisteret på grunnlag av bestemmelsen her, skal ikke lagres ut over det som er nødvendig for å oppfylle formålet*

*med behandlingen av opplysningene eller dokumentere behandlingen av den saken som opplysningene er innhentet for.*

*Til oppgaver nevnt i første ledd kan opplysninger fra passregisteret utleveres til utenlandske samarbeidende politimyndigheter og sikkerhetstjenester når utleveringen ikke anses uforholdsmessig. Utleveringen skal besluttes av den som Politidirektoratet utpeker. Første og annet punktum innebærer ingen begrensning i adgangen til å utlevere opplysninger på annet grunnlag.*

## II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i justiskomiteen, den 6. juni 2013

**Per Sandberg**

leder

**Ulf Leirstein**

ordfører