

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
16/7361

Vår referanse
16/01883-2/SBL

Dato
17.02.2017

Høringsuttalelse fra Datatilsynet - Endringer i passloven

Vi viser til høring datert 23.11.2016 vedrørende endringer i passloven og ID-kortloven.

Datatilsynet har merknader til forslaget om hjemmel til utlevering fra passregisteret i forbindelse med ny taps- og verifikasjonstjeneste og utlevering til Folkeregisteret.

Utlevering av opplysninger fra passregisteret til andre myndigheter mv. i forbindelse med ny taps- og verifikasjonstjeneste

Departementet viser til at regjeringen har foreslått å øke bevilgningene slik at det kan tilbys en taps- og verifikasjonstjeneste til private og offentlige for kontroll av norske og utenlandske ID-dokumenters ekthet, samt tapskontroll for norske pass og nasjonale ID-kort. Tjenesten vil være koblet til registrene for offentlig utstedte norske dokumenter og politiets tjenester for ekthetskontroll av dokumenter med elektronisk brikke. Departementet foreslår en bestemmelse som gir hjemmel for utlevering når det er nødvendig for å kontrollere passinnehaverens identitet eller passets ekthet. Dette skal foregå ved direkte søk som går ut på treff eller ikke treff.

Datatilsynet har ingen merknader til etableringen av taps- og verifikasjonstjeneste og utlevering av personopplysninger når det er nødvendig for å kontrollere passinnehaverens identitet eller passets ekthet.

Datatilsynet støtter ikke departementets forslag om å gi hjemmel for å utlevere mer utfyllende opplysninger fra passregisteret i mottakerens interesse. Pass kan nektes på å en lang rekke grunnlag, jf. passloven § 5, og vi antar at det vil kunne være lagret mye sensitive personopplysninger i passregisteret om konkrete enkeltpersoner. Det vil være svært problematisk om særlig private gis tilgang til slik informasjon uten at dette er svært godt begrunnet.

I beskrivelsen av forslaget er det ikke sagt noe klart om hva formålet med utleveringen av opplysningene skal være eller hva slags opplysninger som kan bli utlevert. Departementet avgrensner forslaget til opplysninger som «kan kaste lys over identitetsspørsmålet», men det gis liten informasjon om hvilke opplysninger man ser for seg at kan utleveres.

Det er også uklart hvem det er aktuelt å utlevere opplysninger til. Det vises til at det kun er sagt at det vil kunne være offentlige eller private aktører som har behov for å «fremme sine oppgaver etter lov eller hindre at virksomheten blir utøvd på en uforvarlig måte». Det er dermed vanskelig for oss å vurdere hvilke konsekvenser for personvernet det vil kunne få å gi en slik hjemmel. Personvernkonsekvenser er heller ikke vurdert i forslaget. Vi anbefaler at det gjøres i det videre arbeidet med forslaget.

Utlevering til folkeregisteret

Det vises i høringsnotatets punkt 5.2.4 til ny folkeregisterlov § 3-2 som vil gi hjemmel for å synliggjøre for brukerne av folkeregistret på hvilket grunnlag en identitet er registrert inn i registeret. Det foreslås å registrere «unik» dersom justisforvaltningens har registrert biometri fra vedkommende i sine registre. De andre kategoriene er «kontrollert» eller «ikke kontrollert».

Departementet foreslår, i tråd med forslaget i folkeregisterloven, å presisere i passloven og ID-kortloven at opplysninger om passutstedelse og utstedelse av ID-kort kan utleveres til Folkeregistret. Dette skal «sikre entydig registrering og forhindre at person som allerede er registrert med biometri i Norge gis adgang til å opptre med andre identiteter». Departementet ser ingen betenkeligheter med dette, men understreker at de øvrige forutsetningene for hvorvidt en slik knytning skal fungere etter hensikten må utredes nærmere.

Datatilsynet er i utgangspunktet enig i at informasjon om at en person har fått utstedt pass og/eller ID-kort i seg selv ikke er noen veldig følsom personopplysning. Folkeregistret har imidlertid mange brukere og opplysninger som følger av registret benyttes i mange ulike sammenhenger. Vi mener derfor at det må være godt begrunnet og utredet hvilke opplysninger som skal fremgå i Folkeregistret.

Datatilsynet mener det er uheldig at ingen av disse to nevnte lovforslagene i særlig grad drøfter de praktiske konsekvensene av den foreslåtte tilknytning mellom biometriregistrene og Folkeregistret. Ingen av lovforslagene sier noe klart om hva de som får informasjon om at det er utstedt pass eller ID-kort skal bruke informasjonen til, og ikke minst hvilken betydning brukerne av folkeregisteret vil tillegge graderingen. Uten å vite noe om hvilke konsekvenser utlevering av de aktuelle opplysningene vil få er det etter vår mening vanskelig å ta fullgod stilling til de personvernrettslige konsekvensene av forslaget, herunder om behandlingen av opplysningene er tilstrekkelig *relevant* for formålet med innhenting.

Vi viser særlig til at formålsprinsippet, som er et sentralt personvernprinsipp, går ut på at den som registrerer personopplysningene skal ha klare og uttalte formål med bruken av personopplysningene. Dette prinsippet er viktig for å sikre forutsigbarhet for de registrerte omkring hva opplysninger som blir registrert om dem kan bli brukt til. Her er formålet med

utlevering til Folkeregisteret etter vår mening ikke tilstrekkelig klargjort. Et annet viktig prinsipp er minimalitetsprinsippet, som går ut på at det bare skal behandles opplysninger i den grad det er *nødvendig* for å oppnå det angitte formålet.

Vi er for øvrig usikker på om tiltaket vil få tilsiktet effekt. Som kjent er det personer som har rett til opphold gjennom EU/EØS-regelverket som er den mest problematiske gruppen når det gjelder bruk av falske identiteter. Effekten av tiltaket er, slik vi oppfatter det, helt avhengig av at EU-/EØS-borgerne gis rett til nasjonalt ID-kort og at kortet får stor utbredelse i denne gruppen. Dette er per i dag uklart.

For ordens skyld vil vi presisere at vi er enige i at det er viktig å sikre at det ikke blir registrert falske identiteter i Folkeregisteret. Opplysningskvalitet er et viktig personvernprinsipp, altså at personopplysninger skal være korrekte og oppdaterte. Det er derfor viktig at Folkeregisteret gir et riktig bilde av den registrerte og at beslutningene som tas på bakgrunn av de registrerte opplysningene er korrekte.

Vi anerkjenner også behovet for å kontrollere at det ikke utstedes pass og ID-kort på uriktig grunnlag og at det således er hensiktsmessig å foreta søk på tvers av de ulike biometriregistrene på justis- og utlendingsfeltet. Personer som opptrer med ulike identiteter vi da kunne bli avslørt og feil i Folkeregistret vil kunne bli korrigert.

Hjemmel i passloven for lagring av ansiktsbiometri i passregisteret

Det fremgår av passlovens § 8 tredje ledd at «I registret kan det også inntas passinnehavernes signatur og ansiktsfoto». Selv om det fremgår av forarbeidene (Ot.prp.nr 64 (2008-2009) at denne bestemmelsen gir hjemmel til lagring av *biometrisk* informasjon, fremgår ikke dette klart av lovens ordlyd. I departementets forslag er det foreslått å innta «ansiktsfoto» i § 8 annet ledd, der det ramses opp hvilke personopplysninger som kan registreres i registret. Etter vårt syn gjør denne endringen at det blir enda mindre tydelig at dette er ment som hjemmel for lagring av ansiktsbiometri i passregisteret med sikte på automatiserte en-til-mange-søk.

Vi mener at hjemmelen for sentral lagring av biometrisk personinformasjon i passregistret bør være langt klarere enn både gjeldende bestemmelse og departementets forslag. Som departementet skriver vil politiets nye ABIS- system gjøre det mulig å foreta automatiserte en-til-mange-søk i passregistret og mellom forvaltningsregistre med biometriske opplysninger. Man tar altså i bruk ansiktsfotoene lagret i passregistret på en helt ny måte.

Vi mener at det må være åpenhet omkring dette og at formålet med lagringen fremgår tydelig av loven. Til sammenligning fremgår formålet med elektronisk lagring av ansiktsfoto i selve passet klart av passloven § 6 annet ledd (senere verifisering eller kontroll av passinnehavers identitet). Sentral lagring i et register er etter vår vurdering langt mer personverninnngripende enn lagring i selve passet, og det er da nødvendig med en klar hjemmel med formålsangivelse. Videre viser vi til at i ny personvernforordning defineres biometri som en sensitiv personopplysning, med de særlig krav som da oppstilles.

Vi mener også at det er en mangel ved regelverket at det ikke er foreslått sletteregler for lagring av biometrisk ansiktsfoto i passregistret. Det er et sentralt personvernprinsipp at opplysninger skal slettes når de ikke lenger er nødvendige for gjennomføre formålet med innhenting. I ny forordning er dette presisert i artikkel 5 nr. e.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Signhild Blekastad
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO