

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
13/1108-TKH

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)
13/00224-2/CBR

Dato
3. april 2013

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

Det vises til departementets høringsbrev av 20. februar 2013, med forslag til endringer i passloven og -forskriften. Formålet med endringene er å gi politiet adgang til å behandle opplysninger i passregisteret for andre formål enn det som følger direkte av bestemmelsene i dag.

Datatilsynet frykter en utvikling hvoretter politiet gis særskilt lovhjemlet tilgang til stadig ulike registre og informasjonssystemer for forbygging og etterforskning av kriminelle handlinger. Dette gjelder særlig for forvaltningsregistre.

Isolert sett kan denne type lovhjemler virke nærmest tilforlatelige og godt begrunnet. Flere slike bestemmelser kan i sum få alvorlige konsekvenser for tillitsforholdet mellom borgeren og forvaltningens organer. Den enkelte borger bør kunne ha tillit til at de opplysninger som gis til et forvaltningsorgan kun benyttes til det formålet som opplysningene avgis for, typisk å utstede førerkort eller å opplyse en forvaltningssak. Dersom det erfarer at politiet relativt enkelt kan få utlevert opplysningene for politimessige formål, kan det medføre at borgerne blir tilbakeholdne med å gi opplysninger som ellers er nødvendige for at forvaltningen skal kunne utføre sine oppgaver.

Denne type lovregulering etableres i all hovedsak for å senke terskelen for politiet, snarere enn det motsatte. Det innebærer at man tilsidesetter, og til en viss grad uthuler, straffeprosesslovens bestemmelser. Særlig betenkelig er det at beslutningen om å hente inn de aktuelle opplysningene i det enkelte tilfellet ikke kreves dokumentert og etterprøvbart.

Datatilsynet mener at denne type ”snarveier” for politiet bør reserveres for de alvorligste lovbruddene, og tilfeller hvor det ellers er nødvendig at politiet iverksetter raske tiltak. I dette tilfellet er det foreslått å gi adgang til å benytte opplysningene ved det meste av såkalt ”hverdagskriminalitet”. Dette synes i all hovedsak å være begrunnet i rene effektivitetshensyn. Det anføres at det er arbeidskrevende å følge straffeprosesslovens bestemmelser, særlig i forbindelse med automatisk trafikkontroll og andre saker som behandles i stort volum.

Datatilsynet vil på generelt grunnlag advare sterkt mot å tillegge effektivitetshensyn avgjørende vekt når det gjelder regulering av politimessige tiltak. Man kan fort ende opp i et sirkelresonnement, hvor terskelen ”må” settes lavt for å få tilstrekkelig effektiviseringsgevinst til å rettferdiggjøre reguleringen.

Endelig vil tilsynet understreke at det er uten betydning at det i dette tilfellet at politietaten er behandlingsansvarlig for det aktuelle forvaltningsregisteret, og derved allerede har faktisk tilgang til opplysningene. Det vises til at det er formålet som skal styre tilgangen til personopplysningene, ikke motsatt.

Datatilsynet har ikke sterke innvendinger mot at det lovfestes en adgang for politiet til å bruke opplysningene til formål som kan begrunnes i nødrettslignende betraktninger, jf forslagets § 8a første ledd litra a. Etter tilsynets vurderinger er det noe mer betenkelig å gi politiet adgang til å bruke opplysningene fra passregisteret i forbindelse med innbringelse, pågripelse og anbringelse, og ved kontroll av opplysninger som skal føres i det sentrale strafferegisteret, jf bestemmelsens første ledd litra b og d.

Om legalitetsprinsippet og samtykke

Departementet foreslår å etablere en hjemmel for politiet til å behandle opplysninger fra passregisteret når den opplysningene gjelder samtykker til det. Datatilsynet støtter ikke departementets forslag.

Samtykke vil i mange sammenhenger være å anse som det foretrukne rettslige grunnlag for behandling av personopplysninger, idet det ivaretar den enkeltes autonomi. Dette gjelder imidlertid ikke ubetinget.

Etter Datatilsynets oppfatning må det soleklare utgangspunktet være at politiets forebyggings- og etterforskningsvirksomhet skal skje i henhold til straffeprosesslovens bestemmelser, og eventuelle særlover, og at politiet er avskåret fra å iverksette tiltak som ikke er hjemlet direkte.

Datatilsynet er bekymret for at det utvikles et ”to-sporet”- system for politiets virksomhet hvor politiet i det ene sporet følger lovens system og vilkår, og det andre sporet nærmest reguleres i en bilateral avtale mellom politiet og den enkelte borger.

Det må være opp til Stortinget å angi grensene for hvilke tiltak politiet kan iverksette overfor den enkelte borger. Det kan etter tilsynets vurdering ikke forventes at den enkelte borger i alle sammenhenger er i stand til å ivareta sine egne rettigheter og interesser i møte med politiet. Etter tilsynets vurderinger løper man en klar risiko for at det gis samtykke under opplevd press, og at behandlingen derved mangler rettslig grunnlag.

Ett register – ulike behandlingsformål

Datatilsynet vil på generelt grunnlag advare mot at ett register skal ivareta ulike behandlingsformål. Det vises til at formålet er styrende for blant annet hvilke opplysninger

som skal inngå i registeret, hvor lenge opplysningene skal oppbevares der, hvem som skal få tilgang til registeret mv.

Det følger av dette at det normalt vil være behov for ulike behandlingsregler tilpasset de ulike behandlingsformålene. Dette anses å være særlig vanskelig å gjennomføre når et register allerede er opprettet for ett formål, og senere skal tas i bruk for andre formål – slik tilfellet er her. Datatilsynet støtter forslaget om å tydeliggjøre i forskriften at det er forvaltningsformålet som skal være styrende for hvilke opplysninger som skal inngå i registeret.

Tilgang og utlevering

I forslaget heter det at utlevering kan skje ved direkte tilgang.

Datatilsynet vil i den forbindelse minne om at det uansett påhviler den behandlingsansvarlige for registeret å føre kontroll med at opplysningene ikke leveres ut i større utstrekning enn det er grunnlag for etter gjeldende regelverk, og at behandlingen ellers er underlagt tilfredsstillende informasjonssikkerhet - også med tanke på tilgangsstyring.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Cecilie Rønnevik
fagdirektør

Kopi: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet,
v/Statsforvaltningsavdelingen,
Pb 8004 Dep, 0030 Oslo