



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# **Ot.prp. nr. 108**

(2008–2009)

---

Om lov om behandling av opplysninger  
i politiet og påtalemyndigheten  
(politiregisterloven)



## Innhold

|          |                                                                                          |           |            |                                                                                                                       |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Proposisjonens hovedinnhold....</b>                                                   | <b>11</b> | <b>2.2</b> | Politiregisterutvalget .....                                                                                          | 29        |
| 1.1      | En ny og moderne lov om politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger ..... | 11        | 2.3        | Høringen.....                                                                                                         | 30        |
| 1.2      | Nasjonale og internasjonale rammer for lovforslaget.....                                 | 12        | <b>3</b>   | <b>Politiets og påtalemyndighetens registre og andre systemer.....</b>                                                | <b>32</b> |
| 1.3      | Sentrale prinsipper og hensyn.....                                                       | 12        | 3.1        | Innledning .....                                                                                                      | 32        |
| 1.4      | Lovens formål, definisjoner og virkeområde.....                                          | 13        | 3.2        | Rettslig grunnlag for politiets og påtalemyndighetens registre .....                                                  | 32        |
| 1.4.1    | Særlig om lovens anvendelse for behandling av opplysninger i straffesaker .....          | 13        | 3.3        | Reaksjonsregistre .....                                                                                               | 32        |
| 1.5      | Krav til behandling av opplysninger                                                      | 14        | 3.3.1      | Det Sentrale Straffe- og Politi- opplysningsregister (SSP) .....                                                      | 32        |
| 1.5.1    | Generelle krav til behandlingen av opplysninger .....                                    | 14        | 3.3.2      | BOT.....                                                                                                              | 33        |
| 1.5.2    | Særskilt regulering av politiets registre .....                                          | 15        | 3.4        | Saksbehandlingsregistre.....                                                                                          | 33        |
| 1.6      | Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet .....                                | 16        | 3.4.1      | STRASAK.....                                                                                                          | 33        |
| 1.7      | Taushetsplikt og utlevering av opplysninger .....                                        | 17        | 3.4.2      | BL (Basisløsninger).....                                                                                              | 34        |
| 1.7.1    | Reglene om taushetsplikt samles i en lov .....                                           | 17        | 3.5        | Operative registre .....                                                                                              | 34        |
| 1.7.2    | Bruk av opplysninger internt i politiet.....                                             | 17        | 3.5.1      | Rettslig grunnlag for vakt- og arrestjournaler.....                                                                   | 34        |
| 1.7.3    | Nærmere om utlevering av opplysninger .....                                              | 18        | 3.5.2      | Nærmere om PO.....                                                                                                    | 34        |
| 1.8      | Vandelskontroll .....                                                                    | 19        | 3.6        | Kriminaletterretningsregistre .....                                                                                   | 35        |
| 1.8.1    | Ulike former for vandelskontroll.....                                                    | 19        | 3.6.1      | Rettslig grunnlag .....                                                                                               | 35        |
| 1.8.2    | Nærmere om de ulike typer politiattester.....                                            | 20        | 3.6.2      | Nærmere om Indicia .....                                                                                              | 35        |
| 1.8.3    | Fornyet vandelskontroll .....                                                            | 21        | 3.7        | Biologiske identifikasjons-egenskaper .....                                                                           | 35        |
| 1.9      | Informasjonsplikt og innsyn .....                                                        | 21        | 3.7.1      | Fingeravtrykkregisteret .....                                                                                         | 35        |
| 1.9.1    | Informasjonsplikt .....                                                                  | 21        | 3.7.2      | Fotoregister .....                                                                                                    | 36        |
| 1.9.2    | Innsyn.....                                                                              | 21        | 3.7.3      | DNA-registeret.....                                                                                                   | 36        |
| 1.10     | Retting, sperring og sletting av opplysninger .....                                      | 22        | <b>4</b>   | <b>Nasjonale og internasjonale rammer for behandlingen av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten.....</b> | <b>38</b> |
| 1.11     | Klageordning og sanksjoner.....                                                          | 22        | 4.1        | Innledning .....                                                                                                      | 38        |
| 1.11.1   | Klageordning.....                                                                        | 23        | 4.2        | Personopplysningsloven .....                                                                                          | 38        |
| 1.11.2   | Sanksjoner .....                                                                         | 23        | 4.3        | Internasjonale konvensjoner .....                                                                                     | 38        |
| 1.12     | Meldeplikt og tilsynsordning.....                                                        | 23        | 4.3.1      | Menneskerettigheter - EMK artikkel 8.....                                                                             | 38        |
| 1.12.1   | Meldeplikt.....                                                                          | 23        | 4.3.2      | Personverndirektivet.....                                                                                             | 40        |
| 1.12.2   | Tilsyn.....                                                                              | 24        | 4.3.3      | Europarådets personvernkonvensjon                                                                                     | 40        |
| 1.13     | Politiets sikkerhetstjeneste .....                                                       | 25        | 4.3.4      | Europarådets rekommandasjon om behandling av personopplysninger i politiet (politirekommandasjon).....                | 40        |
| 1.14     | Forskrifter.....                                                                         | 26        | 4.4        | Rammebeslutning om personvern i tredje søyle .....                                                                    | 41        |
| <b>2</b> | <b>Bakgrunnen for lovforslaget.....</b>                                                  | <b>28</b> | <b>5</b>   | <b>Lovgivningen i andre land.....</b>                                                                                 | <b>43</b> |
| 2.1      | Noen utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt .....                                   | 28        | 5.1        | Innledning .....                                                                                                      | 43        |
| 2.1.1    | Nasjonal utvikling .....                                                                 | 28        | 5.2        | Danmark .....                                                                                                         | 43        |
| 2.1.2    | Internasjonal utvikling.....                                                             | 28        | 5.2.1      | Persondataloven.....                                                                                                  | 43        |
|          |                                                                                          |           | 5.2.2      | Kriminalregisteret .....                                                                                              | 44        |
|          |                                                                                          |           | 5.3        | Sverige .....                                                                                                         | 45        |

|          |                                                                                                         |           |          |                                                           |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------------------------------------------------------|-----------|
| 5.3.1    | Innledning.....                                                                                         | 45        | 7.2.4.1  | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen ..... | 58        |
| 5.3.2    | Belastningsregister og mistankeregister .....                                                           | 45        | 7.2.4.2  | Utvalgets forslag .....                                   | 59        |
| 5.3.3    | Polisdatalagen .....                                                                                    | 45        | 7.2.4.3  | Høringsinstansenes syn .....                              | 59        |
| 5.3.3.1  | Generelt om polisdatalagen .....                                                                        | 45        | 7.2.4.4  | Departementets vurdering.....                             | 60        |
| 5.3.3.2  | Behandling av opplysninger om «kvarstående brottsmisstankar» .....                                      | 46        | 7.2.5    | Databehandler.....                                        | 60        |
| 5.3.3.3  | Fingeravtrycks- og signalementsregister .....                                                           | 46        | 7.2.5.1  | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen ..... | 60        |
| 5.3.3.4  | Kriminalunderrättelsesregister .....                                                                    | 46        | 7.2.5.2  | Utvalgets forslag .....                                   | 60        |
| 5.3.4    | Nytt forslag til lov om behandling av opplysninger i politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet .... | 47        | 7.2.5.3  | Høringsinstansenes syn .....                              | 61        |
| 5.3.4.1  | Innledning.....                                                                                         | 47        | 7.2.5.4  | Departementets vurdering.....                             | 61        |
| 5.3.4.2  | Hovedinnholdet i lovforslaget.....                                                                      | 47        | 7.2.6    | Samtykke .....                                            | 61        |
| 5.3.4.3  | Nærmere om de sentrale bestemmelsene i lovforslaget .....                                               | 48        | 7.2.6.1  | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen ..... | 61        |
| <b>6</b> | <b>Sentrale prinsipper og hensyn ...</b>                                                                | <b>51</b> | 7.2.6.2  | Utvalgets forslag .....                                   | 61        |
| 6.1      | Innledning .....                                                                                        | 51        | 7.2.6.3  | Høringsinstansenes syn .....                              | 62        |
| 6.2      | Hensynet til kriminalitetsbekjempelsen.....                                                             | 51        | 7.2.6.4  | Departementets vurdering.....                             | 62        |
| 6.3      | Legalitetsprinsippet, forutberegnelighet og forholdsmessighet .....                                     | 51        | 7.2.7    | Ikke-verifisert opplysning .....                          | 62        |
| 6.4      | Formålsbestemthets- og nødvendighetsprinsippet.....                                                     | 52        | 7.2.7.1  | Utvalgets forslag .....                                   | 62        |
| 6.5      | Den enkeltes rettigheter .....                                                                          | 52        | 7.2.7.2  | Høringsinstansenes syn .....                              | 62        |
| 6.6      | Kontroll og datasikkerhet .....                                                                         | 52        | 7.2.7.3  | Departementets vurdering.....                             | 62        |
| <b>7</b> | <b>Lovens formål og definisjoner ....</b>                                                               | <b>54</b> | 7.2.8    | Straffesak .....                                          | 62        |
| 7.1      | Lovens formål .....                                                                                     | 54        | 7.2.8.1  | Utvalgets forslag .....                                   | 62        |
| 7.1.1    | Utvalgets forslag .....                                                                                 | 54        | 7.2.8.2  | Høringsinstansenes syn .....                              | 62        |
| 7.1.2    | Høringsinstansenes syn .....                                                                            | 54        | 7.2.8.3  | Departementets vurdering.....                             | 62        |
| 7.1.3    | Departementets vurdering.....                                                                           | 54        | 7.2.9    | Vandelskontroll.....                                      | 63        |
| 7.2      | Definisjoner .....                                                                                      | 54        | 7.2.9.1  | Utvalgets forslag .....                                   | 63        |
| 7.2.1    | Personopplysning .....                                                                                  | 54        | 7.2.9.2  | Høringsinstansenes syn .....                              | 63        |
| 7.2.1.1  | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen.....                                                | 54        | 7.2.9.3  | Departementets vurdering.....                             | 63        |
| 7.2.1.2  | Utvalgets forslag .....                                                                                 | 55        | 7.2.10   | Politimessige formål .....                                | 63        |
| 7.2.1.3  | Høringsinstansenes syn .....                                                                            | 55        | 7.2.10.1 | Utvalgets forslag .....                                   | 63        |
| 7.2.1.4  | Departementets vurdering.....                                                                           | 55        | 7.2.10.2 | Departementets vurdering.....                             | 63        |
| 7.2.2    | Behandling av opplysninger .....                                                                        | 57        | 7.2.11   | Sperring og merking .....                                 | 64        |
| 7.2.2.1  | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen.....                                                | 57        | 7.2.11.1 | Utvalgets forslag .....                                   | 64        |
| 7.2.2.2  | Utvalgets forslag .....                                                                                 | 57        | 7.2.11.2 | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen ..... | 64        |
| 7.2.2.3  | Høringsinstansenes syn .....                                                                            | 57        | 7.2.11.3 | Departementets vurdering.....                             | 64        |
| 7.2.2.4  | Departementets vurdering.....                                                                           | 57        | <b>8</b> | <b>Lovens saklige og geografiske virkeområde .....</b>    | <b>65</b> |
| 7.2.3    | Register og registrert .....                                                                            | 57        | 8.1      | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen ..... | 65        |
| 7.2.3.1  | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen.....                                                | 57        | 8.2      | Utvalgets forslag .....                                   | 66        |
| 7.2.3.2  | Utvalgets forslag .....                                                                                 | 58        | 8.2.1    | Fra register til behandling .....                         | 66        |
| 7.2.3.3  | Høringsinstansenes syn .....                                                                            | 58        | 8.2.2    | Hvilke opplysninger omfattes.....                         | 66        |
| 7.2.3.4  | Departementets vurdering.....                                                                           | 58        | 8.2.3    | Hele eller deler av politiets virksomhet.....             | 67        |
| 7.2.4    | Behandlingsansvarlig .....                                                                              | 58        | 8.2.4    | Lovens geografiske virkeområde....                        | 67        |
|          |                                                                                                         |           | 8.3      | Høringsinstansenes syn .....                              | 68        |
|          |                                                                                                         |           | 8.4      | Departementets vurdering.....                             | 68        |
|          |                                                                                                         |           | 8.4.1    | Forholdet til personopplysningsloven .....                | 68        |
|          |                                                                                                         |           | 8.4.2    | Fra register til behandling .....                         | 68        |
|          |                                                                                                         |           | 8.4.3    | Hvilke opplysninger omfattes.....                         | 69        |

|          |                                                                                                                    |           |           |                                                                  |            |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.4.4    | Hele eller deler av politiets virksomhet .....                                                                     | 70        | 9.7       | Særskilte regler om politiets registre og andre systemer .....   | 91         |
| 8.4.5    | Lovens geografiske område .....                                                                                    | 73        | 9.7.1     | Utvalgets forslag .....                                          | 91         |
| <b>9</b> | <b>Krav til behandlingen av opplysninger .....</b>                                                                 | <b>74</b> | 9.7.2     | Høringsinstansenes syn .....                                     | 91         |
| 9.1      | Innledning .....                                                                                                   | 74        | 9.7.3     | Departementets vurdering .....                                   | 92         |
| 9.2      | Formålsbestemthet .....                                                                                            | 74        | <b>10</b> | <b>Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet .....</b> | <b>95</b>  |
| 9.2.1    | Innledning .....                                                                                                   | 74        | 10.1      | Informasjonssikkerhet .....                                      | 95         |
| 9.2.2    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                                                          | 74        | 10.1.1    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....        | 95         |
| 9.2.3    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 75        | 10.1.2    | Utvalgets forslag .....                                          | 96         |
| 9.2.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 75        | 10.1.3    | Høringsinstansenes syn .....                                     | 96         |
| 9.2.5    | Departementets vurdering .....                                                                                     | 76        | 10.1.4    | Departementets vurdering .....                                   | 97         |
| 9.3      | Nødvendighetskravet .....                                                                                          | 77        | 10.2      | Internkontroll .....                                             | 97         |
| 9.3.1    | Innledning .....                                                                                                   | 77        | 10.2.1    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....        | 97         |
| 9.3.2    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                                                          | 77        | 10.2.2    | Utvalgets forslag .....                                          | 97         |
| 9.3.3    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 77        | 10.2.3    | Høringsinstansenes syn .....                                     | 98         |
| 9.3.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 78        | 10.2.4    | Departementets vurdering .....                                   | 98         |
| 9.3.5    | Departementets vurdering .....                                                                                     | 79        | 10.3      | Krav til sporbarhet .....                                        | 98         |
| 9.4      | Krav til opplysningens kvalitet .....                                                                              | 80        | 10.3.1    | Utvalgets forslag .....                                          | 98         |
| 9.4.1    | Innledning .....                                                                                                   | 80        | 10.3.2    | Høringsinstansenes syn .....                                     | 98         |
| 9.4.2    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                                                          | 81        | 10.3.3    | Departementets vurdering .....                                   | 98         |
| 9.4.3    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 81        | 10.4      | Krav til databehandleren .....                                   | 100        |
| 9.4.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 82        | 10.4.1    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....        | 100        |
| 9.4.5    | Departementets vurdering .....                                                                                     | 82        | 10.4.2    | Utvalgets forslag .....                                          | 100        |
| 9.5      | Adgangen til å registrere personer på grunnlag av medlemskap i lovlige organisasjoner, holdninger med videre ..... | 83        | 10.4.3    | Høringsinstansenes syn .....                                     | 100        |
| 9.5.1    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                                                          | 83        | 10.4.4    | Departementets vurdering .....                                   | 100        |
| 9.5.2    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 84        | <b>11</b> | <b>Taushetsplikt og utlevering av opplysninger .....</b>         | <b>101</b> |
| 9.5.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 84        | 11.1      | Gjeldende rett .....                                             | 101        |
| 9.5.4    | Departementets vurdering .....                                                                                     | 84        | 11.2      | Taushetspliktsreglene og personvernreglene .....                 | 101        |
| 9.6      | Tidsbestemt unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans .....                               | 85        | 11.3      | Taushetspliktsreglenes systematikk og plassering .....           | 102        |
| 9.6.1    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                                                          | 85        | 11.3.1    | Utvalgets forslag .....                                          | 102        |
| 9.6.2    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 85        | 11.3.2    | Høringsinstansenes syn .....                                     | 103        |
| 9.6.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 86        | 11.3.3    | Departementets vurdering .....                                   | 104        |
| 9.6.4    | Departementets vurdering .....                                                                                     | 86        | 11.4      | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....        | 104        |
| 9.6.4.1  | Enkelte avklaringer .....                                                                                          | 86        | 11.4.1    | Generelt om utlevering av opplysninger .....                     | 104        |
| 9.6.4.2  | Behovet for unntak fra kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans .....                                | 88        | 11.4.2    | Særlig om utlevering av opplysninger til offentlige organer ..   | 105        |
| 9.6.4.3  | Rekkevidden av en regel om tidsbegrenset unntak fra kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans .....   | 88        | 11.4.3    | Særlig om utlevering av opplysninger til private .....           | 106        |
| 9.6.4.4  | Fristens utgangspunkt og lengde ....                                                                               | 89        | 11.5      | Opplysninger som omfattes av taushetsplikten .....               | 107        |
| 9.6.4.5  | Særlig om merking, utlevering og sletting .....                                                                    | 90        | 11.5.1    | Gjeldende rett .....                                             | 107        |
|          |                                                                                                                    |           | 11.5.2    | Utvalgets forslag .....                                          | 107        |
|          |                                                                                                                    |           | 11.5.3    | Høringsinstansenes syn .....                                     | 108        |
|          |                                                                                                                    |           | 11.5.4    | Departementets vurdering .....                                   | 108        |

|         |                                                                                   |     |           |                                                                                                                    |            |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 11.6    | Tilgang til opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten .....              | 109 | 11.14     | Særlig om utlevering av ikke-verifiserte opplysninger mv. ....                                                     | 136        |
| 11.6.1  | Gjeldende rett.....                                                               | 109 | 11.14.1   | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 136        |
| 11.6.2  | Utvalgets forslag .....                                                           | 109 | 11.14.2   | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 137        |
| 11.6.3  | Høringsinstansenes syn .....                                                      | 109 | 11.14.3   | Departementets vurdering.....                                                                                      | 138        |
| 11.6.4  | Departementets vurdering.....                                                     | 110 | 11.15     | Pålegg om taushetsplikt.....                                                                                       | 139        |
| 11.7    | Utlevering av opplysninger der ingen hensyn taler mot .....                       | 111 | 11.15.1   | Gjeldende rett.....                                                                                                | 139        |
| 11.7.1  | Gjeldende rett.....                                                               | 111 | 11.15.2   | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 139        |
| 11.7.2  | Utvalgets forslag .....                                                           | 111 | 11.15.3   | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 139        |
| 11.7.3  | Høringsinstansenes syn og departementets vurdering.....                           | 111 | 11.15.4   | Departementets vurdering.....                                                                                      | 140        |
| 11.8    | Utlevering av opplysninger i politiets og påtalemyndighetens egen interesse ..... | 111 | <b>12</b> | <b>Politiattest og annen vandelkontroll.....</b>                                                                   | <b>141</b> |
| 11.8.1  | Innledning.....                                                                   | 111 | 12.1      | Lovens system.....                                                                                                 | 141        |
| 11.8.2  | Gjeldende rett.....                                                               | 111 | 12.1.1    | Gjeldende rett.....                                                                                                | 141        |
| 11.8.3  | Utvalgets forslag .....                                                           | 112 | 12.1.2    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 141        |
| 11.8.4  | Høringsinstansenes syn .....                                                      | 114 | 12.1.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 142        |
| 11.8.5  | Departementets vurdering.....                                                     | 114 | 12.1.4    | Departementets vurdering.....                                                                                      | 142        |
| 11.9    | Utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet.....              | 116 | 12.2      | Vandelkontroll.....                                                                                                | 143        |
| 11.9.1  | Gjeldende rett.....                                                               | 116 | 12.2.1    | Innledning .....                                                                                                   | 143        |
| 11.9.2  | Utvalgets forslag .....                                                           | 116 | 12.2.2    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                                                          | 143        |
| 11.9.3  | Høringsinstansenes syn .....                                                      | 117 | 12.2.3    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 144        |
| 11.9.4  | Departementets vurdering .....                                                    | 118 | 12.2.4    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 145        |
| 11.10   | Utlevering av opplysninger i mottakerens interesse .....                          | 119 | 12.2.5    | Departementets vurdering.....                                                                                      | 146        |
| 11.10.1 | Innledning.....                                                                   | 119 | 12.2.6    | Særlig om vandelkontroll av utenlandske statsborgere.....                                                          | 146        |
| 11.10.2 | Gjeldende rett.....                                                               | 119 | 12.3      | Formål som berettiger hjemmel for politiattest .....                                                               | 148        |
| 11.10.3 | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen.....                          | 121 | 12.3.1    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 148        |
| 11.10.4 | Utvalgets forslag .....                                                           | 122 | 12.3.2    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 149        |
| 11.10.5 | Høringsinstansenes syn .....                                                      | 125 | 12.3.3    | Departementets vurdering.....                                                                                      | 149        |
| 11.10.6 | Departementets vurdering.....                                                     | 126 | 12.4      | Politiattest i særlige tilfeller .....                                                                             | 150        |
| 11.11   | Utlevering av opplysninger til allmennheten i straffesaker.....                   | 129 | 12.4.1    | Gjeldende rett.....                                                                                                | 150        |
| 11.11.1 | Gjeldende rett.....                                                               | 129 | 12.4.2    | Utvalgets forslag .....                                                                                            | 150        |
| 11.11.2 | Utvalgets forslag .....                                                           | 129 | 12.4.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 151        |
| 11.11.3 | Høringsinstansenes syn .....                                                      | 130 | 12.4.4    | Departementets vurdering.....                                                                                      | 151        |
| 11.11.4 | Departementets vurdering.....                                                     | 131 | 12.5      | Politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest) ..... | 153        |
| 11.12   | Utlevering av opplysninger til statistikk og forskning.....                       | 131 | 12.5.1    | Bakgrunn og gjeldende rett.....                                                                                    | 153        |
| 11.12.1 | Gjeldende rett.....                                                               | 131 | 12.5.1.1  | Bakgrunn .....                                                                                                     | 153        |
| 11.12.2 | Utvalgets forslag .....                                                           | 131 | 12.5.1.2  | Gjeldende rett.....                                                                                                | 154        |
| 11.12.3 | Høringsinstansenes syn .....                                                      | 131 | 12.5.2    | Forslaget i høringsnotatet.....                                                                                    | 154        |
| 11.12.4 | Departementets vurdering.....                                                     | 132 | 12.5.2.1  | Hensyn og formål .....                                                                                             | 154        |
| 11.13   | Utlevering av opplysninger til utlandet .....                                     | 133 | 12.5.2.2  | Enhetlig regulering .....                                                                                          | 155        |
| 11.13.1 | Gjeldende rett .....                                                              | 133 | 12.5.2.3  | Hvilken type politiattest .....                                                                                    | 155        |
| 11.13.2 | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen.....                          | 133 | 12.5.2.4  | Straffebud som bør anmerkes på begrenset politiattest.....                                                         | 156        |
| 11.13.3 | Utvalgets forslag .....                                                           | 134 | 12.5.2.5  | Konsekvenser av anmerkning på attesten.....                                                                        | 158        |
| 11.13.4 | Høringsinstansenes syn .....                                                      | 135 | 12.5.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                       | 159        |
| 11.13.5 | Departementets vurdering.....                                                     | 136 | 12.5.3.1  | Innledning .....                                                                                                   | 159        |

|           |                                                                        |     |           |                                                                            |            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------|-----|-----------|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| 12.5.3.2  | Generelle merknader til krav om politiattest.....                      | 159 | 12.11.2.4 | Straffattest .....                                                         | 190        |
| 12.5.3.3  | Hensyn og formål .....                                                 | 160 | 12.11.3   | Høringsinstansenes syn.....                                                | 190        |
| 12.5.3.4  | Enhetlig regulering .....                                              | 161 | 12.11.4   | Departementets vurdering .....                                             | 190        |
| 12.5.3.5  | Hvilken type attest.....                                               | 161 | 12.12     | Saksbehandlingsregler og gebyrordning .....                                | 192        |
| 12.5.3.6  | Straffebud som bør anmerkes på begrenset politiattest.....             | 163 | 12.12.1   | Gjeldende rett .....                                                       | 192        |
| 12.5.3.7  | Konsekvenser av anmerkning på attesten .....                           | 165 | 12.12.2   | Utvalgets forslag.....                                                     | 192        |
| 12.5.3.8  | Andre merknader .....                                                  | 166 | 12.12.3   | Høringsinstansens syn.....                                                 | 195        |
| 12.5.4    | Departementets vurdering .....                                         | 167 | 12.12.4   | Departementets vurdering .....                                             | 195        |
| 12.6      | Ordinær politiattest .....                                             | 169 | <b>13</b> | <b>Informasjonsplikt og innsyn.....</b>                                    | <b>197</b> |
| 12.6.1    | Gjeldende rett .....                                                   | 169 | 13.1      | Informasjonsplikt.....                                                     | 197        |
| 12.6.2    | Utvalgets forslag.....                                                 | 170 | 13.1.1    | Innledning .....                                                           | 197        |
| 12.6.3    | Høringsinstansenes syn.....                                            | 172 | 13.1.2    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                  | 197        |
| 12.6.4    | Departementets vurdering .....                                         | 172 | 13.1.3    | Gjeldende rett .....                                                       | 198        |
| 12.7      | Uttømmende politiattest .....                                          | 174 | 13.1.4    | Utvalgets forslag.....                                                     | 198        |
| 12.7.1    | Gjeldende rett .....                                                   | 174 | 13.1.5    | Høringsinstansenes syn.....                                                | 200        |
| 12.7.2    | Utvalgets forslag.....                                                 | 174 | 13.1.6    | Departementets vurdering .....                                             | 201        |
| 12.7.3    | Høringsinstansenes syn.....                                            | 175 | 13.2      | Innsyn .....                                                               | 203        |
| 12.7.4    | Særlig om Stortingets anmodningsvedtak nr. 331 .....                   | 175 | 13.2.1    | Innledning .....                                                           | 203        |
| 12.7.5    | Departementets vurdering .....                                         | 175 | 13.2.2    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                  | 203        |
| 12.7.5.1  | Noen utgangspunkter .....                                              | 175 | 13.2.3    | Utvalgets forslag.....                                                     | 205        |
| 12.7.5.2  | Nærmere om begrepsbruken og de ulike problemstillingene.....           | 176 | 13.2.4    | Høringsinstansenes syn.....                                                | 208        |
| 12.7.5.3  | Nærmere om sletting og sperring av opplysninger i strafferegisteret... | 177 | 13.2.5    | Departementets vurdering .....                                             | 209        |
| 12.7.5.4  | Særlige regler for unge lovbyggere ..                                  | 178 | <b>14</b> | <b>Retting, sperring og sletting.....</b>                                  | <b>214</b> |
| 12.8      | Kort om avgrenset og utvidet politiattest.....                         | 179 | 14.1      | Innledning .....                                                           | 214        |
| 12.8.1    | Gjeldende rett .....                                                   | 179 | 14.2      | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....                  | 214        |
| 12.8.2    | Utvalgets forslag.....                                                 | 180 | 14.2.1    | Sletting og avlevering av opplysninger som ikke er nødvendige .....        | 214        |
| 12.8.3    | Høringsinstansenes syn.....                                            | 180 | 14.2.2    | Retting, sperring og sletting av mangelfulle opplysninger .....            | 215        |
| 12.8.4    | Departementets vurdering .....                                         | 180 | 14.2.3    | Nærmere om norsk arkivlovgivning.....                                      | 216        |
| 12.9      | Anmerkning av flere eller færre opplysninger på politiattesten .....   | 181 | 14.2.3.1  | Innledning .....                                                           | 216        |
| 12.9.1    | Gjeldende rett .....                                                   | 181 | 14.2.3.2  | Plikten til å føre arkiv .....                                             | 216        |
| 12.9.2    | Utvalgets forslag.....                                                 | 181 | 14.2.3.3  | Vilkår for kassasjon i offentlige arkiver.....                             | 216        |
| 12.9.3    | Høringsinstansenes syn.....                                            | 182 | 14.2.3.4  | Avlevering av materiale som ikke kan kasseres .....                        | 217        |
| 12.9.4    | Departementets vurdering .....                                         | 182 | 14.3      | Utvalgets forslag .....                                                    | 217        |
| 12.10     | Fornytt vandelskontroll.....                                           | 184 | 14.3.1    | Sletting og avlevering av opplysninger som ikke er nødvendige .....        | 217        |
| 12.10.1   | Gjeldende rett .....                                                   | 184 | 14.3.2    | Retting, sletting og sperring av mangelfulle opplysninger .....            | 219        |
| 12.10.2   | Utvalgets forslag.....                                                 | 184 | 14.3.3    | Overlevering av ikke-verifiserte opplysninger .....                        | 221        |
| 12.10.3   | Høringsinstansenes syn.....                                            | 185 | 14.4      | Høringsinstansenes syn.....                                                | 222        |
| 12.10.4   | Departementets vurdering .....                                         | 185 | 14.5      | Departementets vurdering .....                                             | 223        |
| 12.11     | Ulike typer vandelskontroll.....                                       | 187 | 14.5.1    | Arkivreglens betydning for utforming av regler om retting og sletting..... | 223        |
| 12.11.1   | Gjeldende rett .....                                                   | 187 | 14.5.1.1  | Innledning .....                                                           | 223        |
| 12.11.1.1 | Skikkethetsvurdering .....                                             | 187 |           |                                                                            |            |
| 12.11.1.2 | Vandelsvurdering .....                                                 | 187 |           |                                                                            |            |
| 12.11.1.3 | Akkreditering.....                                                     | 187 |           |                                                                            |            |
| 12.11.1.4 | Straffattest .....                                                     | 188 |           |                                                                            |            |
| 12.11.2   | Utvalgets forslag.....                                                 | 188 |           |                                                                            |            |
| 12.11.2.1 | Skikkethetsvurdering .....                                             | 188 |           |                                                                            |            |
| 12.11.2.2 | Vandelsvurdering .....                                                 | 189 |           |                                                                            |            |
| 12.11.2.3 | Akkreditering.....                                                     | 190 |           |                                                                            |            |

|           |                                                                                     |            |           |                                                                 |            |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------|-----------------------------------------------------------------|------------|
| 14.5.1.2  | Bestemmelser om kassasjon i arkivlovens forstand.....                               | 223        | 15.2.2.3  | Ansvarsgrunnlag ved overtredelse av taushetspliktsreglene ..... | 245        |
| 14.5.1.3  | Bestemmelser om arkivbegrensning.....                                               | 223        | 15.2.2.4  | Erstatningsutmåling .....                                       | 245        |
| 14.5.1.4  | Sletting med etterfølgende avlevering til Arkivverket.....                          | 223        | 15.2.2.5  | Saksbehandlingsregler.....                                      | 246        |
| 14.5.2    | Sletting og avlevering av opplysninger som ikke er nødvendige.....                  | 224        | 15.2.3    | Høringsinstansenes syn .....                                    | 246        |
| 14.5.3    | Retting, sletting og sperring av mangelfulle opplysninger.....                      | 226        | 15.2.4    | Departementets vurdering.....                                   | 246        |
| 14.5.3.1  | Generelle merknader.....                                                            | 226        | 15.3      | Strafferettslige reaksjoner.....                                | 248        |
| 14.5.3.2  | Mangelfulle opplysninger som ikke kan repareres .....                               | 226        | 15.3.1    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....       | 248        |
| 14.5.3.3  | Mangelfulle opplysninger som kan repareres.....                                     | 227        | 15.3.2    | Utvalgets forslag .....                                         | 248        |
| 14.5.3.4  | Krav om samtykke til sletting og forholdet til arkivloven .....                     | 228        | 15.3.3    | Høringsinstansenes syn .....                                    | 248        |
| 14.5.3.5  | Politiets handleplikt ved feil eller mangler .....                                  | 229        | 15.3.4    | Departementets vurdering.....                                   | 248        |
| 14.6      | Særlig om sperring av opplysninger .....                                            | 230        | <b>16</b> | <b>Meldeplikt og tilsynsordning.....</b>                        | <b>250</b> |
| 14.6.1    | Utvalgets forslag .....                                                             | 230        | 16.1      | Meldeplikt.....                                                 | 250        |
| 14.6.2    | Høringsinstansenes syn .....                                                        | 231        | 16.1.1    | Innledning .....                                                | 250        |
| 14.6.3    | Departementets vurdering.....                                                       | 231        | 16.1.2    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....       | 250        |
| <b>15</b> | <b>Klageordning og sanksjoner .....</b>                                             | <b>234</b> | 16.1.3    | Utvalgets forslag .....                                         | 251        |
| 15.1      | Klageordning.....                                                                   | 234        | 16.1.4    | Høringsinstansenes syn .....                                    | 254        |
| 15.1.1    | Innledning.....                                                                     | 234        | 16.1.5    | Departementets vurdering.....                                   | 254        |
| 15.1.2    | Gjeldende rett.....                                                                 | 234        | 16.1.5.1  | Meldeplikts omfang.....                                         | 254        |
| 15.1.3    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen.....                            | 234        | 16.1.5.2  | Meldings form og innhold .....                                  | 256        |
| 15.1.4    | Utvalgets forslag .....                                                             | 235        | 16.2      | Tilsynsordning .....                                            | 256        |
| 15.1.4.1  | Hva det kan klages over .....                                                       | 235        | 16.2.1    | Innledning .....                                                | 256        |
| 15.1.4.2  | Hvem er klageberettiget .....                                                       | 236        | 16.2.2    | Internasjonale rammer for lovgivningen .....                    | 256        |
| 15.1.4.3  | Klageorgan .....                                                                    | 236        | 16.2.3    | Gjeldende rett .....                                            | 257        |
| 15.1.4.4  | Datatilsynets rolle .....                                                           | 237        | 16.2.3.1  | Politiets oppbygning og kontrollordninger .....                 | 257        |
| 15.1.4.5  | Saksbehandlingsregler.....                                                          | 237        | 16.2.3.2  | Personopplysningsloven .....                                    | 258        |
| 15.1.5    | Høringsinstansenes syn .....                                                        | 237        | 16.2.3.3  | SIS-loven .....                                                 | 258        |
| 15.1.6    | Departementets vurdering.....                                                       | 238        | 16.2.3.4  | Helseregisterloven.....                                         | 258        |
| 15.1.6.1  | Noen generelle utgangspunkter.....                                                  | 238        | 16.2.4    | Utvalgets forslag .....                                         | 259        |
| 15.1.6.2  | Klageorgan og Datatilsynets rolle i klagebehandlingen .....                         | 238        | 16.2.4.1  | Tilsyn og pålegg i den enkelte straffesak .....                 | 259        |
| 15.1.6.3  | Gjenstand for klagebehandlingen ...                                                 | 241        | 16.2.4.2  | Tilsyn og pålegg utenfor den enkelte straffesak .....           | 259        |
| 15.1.6.4  | Klageberettiget og saksbehandlingsregler .....                                      | 242        | 16.2.4.3  | Påleggskompetanse.....                                          | 260        |
| 15.2      | Erstatning .....                                                                    | 242        | 16.2.4.4  | Tilgang til opplysningene og krav til tilsynspersonale .....    | 261        |
| 15.2.1    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen.....                            | 242        | 16.2.5    | Høringsinstansenes syn .....                                    | 261        |
| 15.2.2    | Utvalgets forslag .....                                                             | 243        | 16.2.5.1  | Generelle merknader .....                                       | 261        |
| 15.2.2.1  | Ansvarsgrunnlag for faktisk tap og oppreisning .....                                | 243        | 16.2.6    | Departementets vurdering.....                                   | 263        |
| 15.2.2.2  | Forholdet til straffeprosesslovens regler om erstatning etter strafforfølgning..... | 244        | 16.2.6.1  | Tilsyn.....                                                     | 263        |
|           |                                                                                     |            | 16.2.6.2  | Påleggskompetanse og andre virkemidler .....                    | 264        |
|           |                                                                                     |            | 16.3      | Personvernombud .....                                           | 266        |
|           |                                                                                     |            | 16.3.1    | Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen .....       | 266        |
|           |                                                                                     |            | 16.3.2    | Utvalgets forslag .....                                         | 266        |
|           |                                                                                     |            | 16.3.3    | Høringsinstansenes syn .....                                    | 267        |
|           |                                                                                     |            | 16.3.4    | Departementets vurdering.....                                   | 267        |



|           |                                                                          |            |           |                                                                                                                                                                     |            |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------|------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>17</b> | <b>Politiets sikkerhetstjeneste (PST).....</b>                           | <b>269</b> | <b>20</b> | <b>Økonomiske og administrative konsekvenser.....</b>                                                                                                               | <b>288</b> |
| 17.1      | Innledning .....                                                         | 269        | 20.1      | Innledning .....                                                                                                                                                    | 288        |
| 17.2      | Nærmere om behovet for særregler for PST .....                           | 269        | 20.2      | Innføring av ny teknologi .....                                                                                                                                     | 288        |
| 17.3      | Nødvendighetskravet.....                                                 | 270        | 20.3      | Virkninger for Justisdepartementet og Politidirektoratet .....                                                                                                      | 289        |
| 17.3.1    | Utvalgets forslag.....                                                   | 270        | 20.3.1    | Virkninger for Justisdepartementet .....                                                                                                                            | 289        |
| 17.3.1.1  | Nærmere om nødvendighetskravet .....                                     | 271        | 20.3.2    | Virkninger for Politidirektoratet.....                                                                                                                              | 289        |
| 17.3.1.2  | Særlig om utlendinger .....                                              | 273        | 20.4      | Virkninger for politiet og påtalemyndigheten.....                                                                                                                   | 289        |
| 17.3.1.3  | Særlig om trusselvurderinger .....                                       | 275        | 20.4.1    | Virkninger for politiet .....                                                                                                                                       | 289        |
| 17.3.1.4  | Unntak fra kravet til nødvendighet mv .....                              | 275        | 20.4.2    | Virkninger for påtalemyndigheten ..                                                                                                                                 | 290        |
| 17.3.2    | Høringsinstansenes syn.....                                              | 275        | 20.4.3    | Særlig om personvernrådgivere .....                                                                                                                                 | 290        |
| 17.3.3    | Departementets vurdering .....                                           | 276        | 20.5      | Virkninger for tilsynsorganene .....                                                                                                                                | 290        |
| 17.3.3.1  | Nødvendighetskravet.....                                                 | 276        | <b>21</b> | <b>Merknader til de enkelte paragrafer .....</b>                                                                                                                    | <b>291</b> |
| 17.3.3.2  | Tidsbegrenset unntak fra nødvendighetskravet mv .....                    | 276        | 21.1      | Til kapittel 1 om lovens formål, definisjoner og virkeområde .....                                                                                                  | 291        |
| 17.4      | Informasjonsplikt og innsyn.....                                         | 276        | 21.2      | Til kapittel 2 om krav til behandlingen av opplysninger .....                                                                                                       | 294        |
| 17.4.1    | Utvalgets forslag.....                                                   | 276        | 21.3      | Til kapittel 3 om politiets registre og systemet .....                                                                                                              | 298        |
| 17.4.2    | Høringsinstansenes syn.....                                              | 278        | 21.4      | Til kapittel 4 om informasjons-sikkerhet og internkontroll .....                                                                                                    | 300        |
| 17.4.3    | Departementets vurdering .....                                           | 278        | 21.5      | Til kapittel 5 om utlevering og tilgang til opplysninger .....                                                                                                      | 302        |
| 17.5      | Personkontroll .....                                                     | 279        | 21.6      | Til kapittel 6 om begrensninger i taushetsplikten .....                                                                                                             | 304        |
| 17.5.1    | Gjeldende rett .....                                                     | 279        | 21.7      | Til kapittel 7 om vandelskontroll og attester .....                                                                                                                 | 310        |
| 17.5.2    | Utvalgets forslag.....                                                   | 279        | 21.8      | Til kapittel 8 om informasjonsplikt, innsyn, retting, sperring og sletting .....                                                                                    | 316        |
| 17.5.3    | Høringsinstansenes syn.....                                              | 279        | 21.9      | Til kapittel 9 om klage og erstatning .....                                                                                                                         | 321        |
| 17.5.4    | Departementets vurdering .....                                           | 280        | 21.10     | Til kapittel 10 om meldeplikt og tilsyn .....                                                                                                                       | 322        |
| 17.6      | Tilsyn og klageordning.....                                              | 280        | 21.11     | Til kapittel 11 om politiets sikkerhetstjeneste .....                                                                                                               | 325        |
| 17.6.1    | Utvalgets forslag.....                                                   | 280        | 21.12     | Til kapittel 12 om forskrifter .....                                                                                                                                | 327        |
| 17.6.2    | Høringsinstansenes syn.....                                              | 280        |           | <b>Forslag til lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).....</b>                                                     | <b>329</b> |
| 17.6.3    | Departementets vurdering .....                                           | 280        |           | <b>Vedlegg</b>                                                                                                                                                      |            |
| <b>18</b> | <b>Forskrifter .....</b>                                                 | <b>282</b> | 1         | Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS av 27. november 2008 om vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker ..... | 342        |
| 18.1      | Utvalgets forslag.....                                                   | 282        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.1.1    | Oppbygningen av forskriftshjemlene i lovforslaget.....                   | 282        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.1.2    | Forskrifter om saksbehandling og organisatoriske forhold.....            | 282        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.1.3    | Plikt til å gi forskrift før den enkelte behandling iverksettes .....    | 282        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.2      | Høringsinstansenes syn.....                                              | 283        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.3      | Departementets vurdering .....                                           | 284        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.3.1    | Innledning .....                                                         | 284        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.3.2    | Oppbygning av forskriftshjemlene ..                                      | 284        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.3.3    | Nærmere om obligatoriske forskrifter .....                               | 284        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.3.4    | Nærmere om fakultative forskrifter .....                                 | 285        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 18.3.5    | Særlig om forskriftsregulering av lovens anvendelse i straffesaker ..... | 285        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| <b>19</b> | <b>Endring i andre lover og iverksetting.....</b>                        | <b>287</b> |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 19.1      | Endring i andre lover .....                                              | 287        |           |                                                                                                                                                                     |            |
| 19.2      | Iverksetting .....                                                       | 287        |           |                                                                                                                                                                     |            |



# Ot.prp. nr. 108

(2008–2009)

---

## Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 21. august 2009,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

#### 1.1 En ny og moderne lov om politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger

---

Regjeringen foreslår at dagens lov om strafferegistrering, som er fra 1971, avløses av en ny og moderne lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven). Lovforslaget regulerer politiets, herunder Politiets sikkerhetstjenestes og påtalemyndighetens, behandling av opplysninger. Det å samle inn, vurdere, systematisere, lagre og utlevere opplysninger er en vesentlig og nødvendig side ved moderne politiarbeid for å oppklare eller forebygge kriminalitet. Samtidig kan slik bruk gi uheldige personvernmessige konsekvenser.

De internasjonale krav til personvern, som i stor grad må sies å være foranlediget av den teknologiske utviklingen, har gjort det dels nødvendig og dels ønskelig å foreta betydelige endringer i dagens regler. Hensikten med lovforslaget er å sikre at personvernet ivaretas samtidig som det skal bidra til at politiet og påtalemyndigheten kan løse sine oppgaver på en effektiv måte.

Lovforslaget vil i mindre grad endre politiets og påtalemyndighetens daglige arbeid og arbeidsmåter, men det vil på alle nivåer kreves tydelighet i for-

hold til hvorfor man samler inn og hvordan man bruker opplysninger. Samtidig ivaretar politiregisterloven de særlige behov som gjør seg gjeldende ved politiets behandling av opplysninger, og gjør den dermed til et bedre verktøy for politiet enn personopplysningsloven.

Reglene om taushetsplikt og utlevering av opplysninger er en sentral del av lovforslaget. Nytt er at regelverkene om taushetsplikt og utlevering samles i en lov, noe som sikrer både ensartethet og bedre brukervennlighet. Nytt er også at regulering av blant annet DNA- og fingeravtrykksregistre foreslås flyttet fra straffeprosessloven til politiregisterloven. Samlet sett fører disse og enkelte andre forslag til at man etablerer et klarere skille mellom behandling av opplysninger, som vil bli regulert av politiregisterloven, og prosessuelle forhold, som fortsatt vil bli regulert av straffeprosessloven.

Lovforslaget inneholder videre dels betydelig omarbeidete regler om vandelskontroll og politiattester. Nytt er blant annet at det foreslås særlige regler om utstedelse av politiattest når straffbare handlinger ble begått av unge lovbyggere.

Ikraftsetting av enkelte bestemmelser i den nye politiregisterloven vil medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Blant annet

vil ikraftsetting kreve ressurser til tilpasning av datasystemer. Behovet for bevilgningsendringer knyttet til ikrafttredelse av disse bestemmelsene vil måtte vurderes i forhold til og tilpasses det økonomiske opplegget i statsbudsjettet for det enkelte år. Det er derfor ikke nå mulig å angi et tidspunkt for når disse bestemmelsene vil kunne tre i kraft.

## 1.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovforslaget

I *kapittel 4* i proposisjonen gis det en oversikt over hvilke nasjonale og internasjonale regelverk som har dannet rammen for utformingen av lovforslaget.

Personopplysningsloven gir generelle regler om behandling av personopplysninger og er dermed også retningsgivende for politiregisterloven. I tillegg finnes det internasjonale regelsett som er av betydning for utformingen av regler om behandling av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten. Noen av disse er konvensjoner som er folkerettslig bindende for Norge, mens andre er anbefalinger som ikke er rettslig bindende, som for eksempel Europarådets rekommandasjon om behandling av personopplysninger i politiet (politi-rekommandasjonen).

Av særlig betydning i denne sammenheng er Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950 (EMK), som gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 er gjort til norsk lov, og som i følge dens § 3 ved motstrid går foran annen norsk lovgivning. Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har kompetanse til å avsi dommer som binder konvensjonslandene, herunder Norge. Domstolens avgjørelser har ført til at konvensjonsrettighetenes innhold har blitt nærmere klarlagt. Det er derfor påkrevd å ta hensyn til EMDs tolking av bestemmelsene i EMK ved utformingen av politiregisterloven.

Av sentral betydning for utformingen av lovforslaget var også rammebeslutningen om personvern i tredje søyle, som ble vedtatt på Rådsmøtet 27. november 2008.

Rammebeslutningen regulerer behandling av personopplysninger innenfor rammene av politisamarbeid og annet rettslig samarbeid i straffesaker, jf. nærmere om dette i punkt 4.4. Instrumentet er hjemlet i EU-traktaten, hvor det fremgår at Rådet på initiativ fra en medlemsstat eller Kommisjonen, kan vedta rammebeslutninger om tilnærming av medlemsstatenes lover og forskrifter.

Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale av 18. mai 1999 om Norge og

Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Rammebeslutningen ble ansett for å være Schengen-relevant og Norge vil derfor bli bundet av rammebeslutningen forutsatt Stortingets samtykke.

Departementet har tatt sikte på å implementere rammebeslutningens bestemmelser i lovforslaget, slik at det i forbindelse med ratifisering ikke vil være nødvendig med ytterligere endringer i norsk lov.

I omtalen av de ulike forslagene er det på bakgrunn av det ovennevnte regelmessig gjort rede for hva som på angjeldende område følger av de nasjonale og internasjonale regelsett som danner rammen for lovforslaget.

## 1.3 Sentrale prinsipper og hensyn

I *kapittel 6* gis det en fremstilling av de sentrale prinsipper og hensyn som gjør seg gjeldende ved utformingen av lovforslaget.

De prinsippene som ligger til grunn for den alminnelige personvernlovgivningen er formålsbestemthet, nødvendighet og at opplysningene er relevante og tilstrekkelige. I tillegg tilsier godt personvern at den registrerte har visse grunnleggende rettigheter, som for eksempel rett til innsyn, informasjon og rett til å kunne kreve at uriktige opplysninger blir rettet eller slettet. Endelig er gode kontrollordninger og datasikkerhet et vesentlig element i å sikre godt personvern.

Ved utformingen av lovforslaget har man søkt å ivareta disse prinsippene og den registrertes rettigheter i størst mulig grad, herunder har man særlig søkt å finne forholdsmessigheten mellom den kriminalitet som skal bekjempes og det inngrep som skal gjøres i den enkeltes personvern. Det er likevel på det rene at politiets behandling av opplysninger på flere måter skiller seg fra andre offentlige organers behandling av opplysninger. Siden politiets hovedoppgave er bekjempelse av kriminalitet, ligger det i sakens natur at flere av prinsippene som ligger til grunn for den alminnelige personvernlovgivningen ikke fullt ut kan komme til anvendelse i politiregisterloven. Denne forskjellen er det også tatt høyde for i de internasjonale regelsettene som danner rammene for lovforslaget.

Den største utfordringen er derfor å finne frem til en god balansegang mellom hensynet til personvernet på den ene siden og hensynet til kriminalitetsbekjempelsen på den andre siden. Det er likevel bare relativt få områder der de nevnte prinsippene ikke kan gjennomføres fullt ut. Dette gjør seg særlig gjeldende med hensyn til reglene om innsyn

og informasjonsplikt, der man av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen må legge opp til flere unntak enn hva som gjelder ellers.

## 1.4 Lovens formål, definisjoner og virkeområde

Proposisjonens *kapittel 7* behandler lovens formål og definisjoner.

Lovens formål gjenspeiler de hensyn som er nevnt i punkt 1.3 ved at loven både skal sikre at den enkeltes personvern blir ivaretatt samtidig som politiet skal få mulighet til å bekjempe kriminalitet på en effektiv måte. I punkt 7.2 gis det en nærmere beskrivelse av de definisjonene som legges til grunn i lovforslaget. Disse er i det alt vesentlige sammenfallende med den begrepsbruken som er lagt til grunn i personopplysningsloven, og i tillegg er enkelte begreper definert som gjør seg særlig gjeldende i politiregisterloven. Som eksempel kan nevnes at man definerer hva som menes med en straffesak og politimessige formål, jf. § 2 nr. 11 og 13 i lovforslaget.

Lovens virkeområde er nærmere omtalt i *kapittel 8* i proposisjonen. Loven gjelder for all behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten, med unntak av behandling av opplysninger som er del av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål, eller som reguleres av SIS-loven. Loven gjelder også Politiets sikkerhetstjeneste (PST), inkludert behandling av opplysninger i tjenestens forvaltningsvirksomhet. Begrunnelsen for denne avgrensningen må ses i sammenheng med personverndirektivets virkeområde og rammebeslutning om personvern i tredje søyle, jf. nærmere om dette i punkt 8.4.4.

Loven gjelder videre for elektronisk behandling av opplysninger om både fysiske, juridiske og døde personer og delvis om gjenstander, noe som innebærer et utvidet virkeområde i forhold til personopplysningsloven. Begrunnelsen for dette er at man anser det hensiktsmessige å ha et samlet regelverk for behandling av samtlige opplysninger. Politiets behandling av opplysninger kan være like inngripende for bedrifter som for personer, og i tillegg vil det ofte være vanskelig å trekke grensen mellom personopplysninger og opplysninger om juridiske personer og gjenstander, se også pkt. 8.2.2 og 8.4.3. Manuell behandling omfattes bare av loven dersom opplysningene inngår eller skal inngå i et register, jf. 3 tredje ledd i lovforslaget.

### 1.4.1 Særlig om lovens anvendelse for behandling av opplysninger i straffesaker

I motsetning til politiregisterlovutvalget foreslår departementet at politiregisterloven også fullt ut skal gjelde for behandling av opplysninger i straffesaker. Begrunnelsen for dette er dels at rammebeslutningen om personvern i tredje søyle omfatter behandling av opplysninger i straffesaker og dels en erkennelse av at man ikke kan unnta store deler av behandlingen av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten fra generell personvernlovgivning. Det må også påpekes at heller ikke utvalgets utkast gikk ut på å avgrense lovens virkeområde mot all behandling av opplysninger i straffesaker. Utvalget gjorde det således klart at behandling av opplysninger i straffesakssystemer i sin helhet skulle omfattes av politiregisterloven. Videre fremgår det av utvalgets utkast til § 3 nr. 1 at store deler av loven også skulle gjelde for behandling av opplysninger i straffesaker utenfor straffesakssystemene. Den reelle forskjellen mellom utvalgets lovforslag og departementets forslag er således at de bestemmelsene som *ikke* er nevnt i utvalgets utkast til § 3 nr. 1 bokstav a og b nå også gjelder for behandling som nevnt.

Utvalgets begrunnelse for den foreslåtte avgrensningen var at den behandlingen som ikke reguleres av politiregisterloven, fortsatt skulle reguleres av straffeprosessloven, slik at straffeprosessloven er å anse som *lex specialis* i forhold til politiregisterloven. Problemet med denne tilnærmingen er imidlertid at straffeprosessloven ikke dekker samtlige av de bestemmelsene utvalget foreslo å avgrense mot.

Selv om departementet foreslår å la politiregisterloven gjelde fullt ut for behandling av opplysninger i straffesaker, er man likevel enig i utvalgets grunnleggende forutsetning om at man ikke innfører vesentlige endringer i forhold til denne behandlingen. For å sikre dette har man valgt ulike fremgangsmåter. Delvis har man foreslått særskilte regler for straffesaksbehandling, som for eksempel i lovforslaget til § 8 om tidsbegrenset unntak fra kvalitetskravene, og delvis har man foreslått en henvisning til straffeprosesslovens regler, som for eksempel i lovforslaget til § 49 om innsyn. På enkelte områder er imidlertid en slik fremgangsmåte verken mulig eller hensiktsmessig, fordi det enten ikke finnes tilsvarende bestemmelser i straffeprosessloven eller fordi en særskilt regulering ville avvike fra prinsippet om å unngå detaljregulering i loven. I disse tilfeller tas det sikte på å tilpasse slike bestemmelser til behandling av opplys-

ninger i straffesaker i forskriften, idet denne behandlingen på mange måter skiller seg fra for eksempel behandlingen av opplysninger i politiets tradisjonelle registre.

Departementet tar derfor sikte på at det i forskriften gis et eget kapittel om behandling av opplysninger i straffesaker, der man dels tilpasser lovens bestemmelser for straffesaksbehandling og dels presiserer hvordan for eksempel bestemmelser med henvisning til straffeprosessloven skal anvendes. Det er på denne bakgrunn departementet foreslår at det gis en egen bestemmelse i lovforslaget til § 69 første ledd nr. 2 om at det kan gis forskrifter om lovens anvendelse på behandling av opplysninger i straffesaker.

## 1.5 Krav til behandling av opplysninger

I *kapittel 9* i proposisjonen omtales hvilke krav som stilles til politiets behandling av opplysninger, og hvilke vilkår som må være oppfylt for at slik behandling kan finne sted. Dernest omtales i punkt 9.7 behovet for særskilt regulering av enkelte av politiets registre.

### 1.5.1 Generelle krav til behandlingen av opplysninger

Departementet foreslår at de grunnleggende personvernrettslige prinsippene om formålsbestemthet, nødvendighet og opplysningens kvalitet (relevans, tilstrekkelighet og korrekthet) også kommer til anvendelse for politiets behandling av opplysninger.

Når det gjelder kravet til formålsbestemthet foreslås det at opplysninger kan behandles til det formålet de er innhentet for eller til andre politimessige formål, med mindre det i lov eller i medhold av lov er bestemt at opplysningene kan brukes til andre formål, jf. lovforslaget til § 4. Dette innebærer at politiet fritt kan bruke opplysningene til de ulike politimessige formålene, slik de er definert i lovforslaget til § 2 nr. 13. For eksempel kan opplysninger som er innhentet under etterforskning brukes til kriminaletterretning og omvendt, med mindre retten til behandling er begrenset i lov eller forskrift. Bruk av opplysninger til andre formål enn de politimessige, herunder politiets forvaltningsvirksomhet, anses som utlevering og må således være særskilt hjemlet, jf. nærmere om dette i punkt 1.7.

Et annet generelt personvernrettslig krav er at behandlingen av opplysninger må være *nødvendig*

for å oppnå formålet med behandlingen. Departementet har sett det som viktig å innarbeide nødvendighetskravet i forhold til opplysninger som behandles utenfor den konkrete straffesaksbehandlingen, men som like fullt skjer i kriminalitetsbekjempende øyemed. For behandlingen av opplysninger under etterforskning ser departementet ikke behov for særskilt regulering ut over det som følger av straffeprosessloven §§ 224 og 226. På et rent forebyggende stadium vil det derimot være av betydning å få frem at det må være en viss tilknytning mellom en kriminell virksomhet og de personer som det må anses nødvendig å behandle opplysninger om. Departementet foreslår derfor i lovforslaget til § 5 hva nødvendighetskravet innebærer for de ulike politimessige formålene. For Politiets sikkerhetstjeneste (PST) foreslås særskilte regler om nødvendighetskravet, se punkt 1.13.

Hvorvidt en behandling er nødvendig i det enkelte tilfelle, vil alltid måtte bero på en konkret og ofte skjønnsmessig vurdering. Det alminnelige forholdsmessighetsprinsippet, som ellers er velkjent i politiet, jf. politiloven § 6 annet ledd, vil også her ha stor betydning. Man må for eksempel tillate politiet å gå lenger i å innsamle og bruke personopplysninger når det dreier seg om å forebygge eller etterforske et drap, enn når det dreier seg om en forseelse.

Hvilke krav som stilles til opplysningenes kvalitet foreslås regulert i lovforslaget til § 6. Med opplysningens kvalitet menes i denne sammenheng at opplysningene skal være relevante og tilstrekkelige for formålet med behandlingen. I tillegg skal opplysningene være korrekte og oppdaterte, og ikke lagres lenger enn hva som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen.

Kravet til *relevans* relaterer seg til spørsmålet om hvor mange opplysninger det er nødvendig å ha om de personer det er nødvendig å behandle opplysninger om. Dersom det for eksempel kan anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger om en bestemt person, kan det etter omstendighetene likevel være irrelevant å innhente opplysninger om alle mulige personlige forhold som ikke har saklig sammenheng med formålet med å registrere vedkommende. Motsatt vil det kanskje i en innledende fase, før man vet hvilken rolle de ulike aktører spiller i forhold til straffbar virksomhet, anses relevant å innhente flere opplysninger om en person enn etter at politiet har plassert vedkommende i forhold til den kriminelle virksomhet man forsøker å bekjempe. I realiteten vil følgelig relevanskravet være en variant av nødvendighetskravet.

I en viss motsetning til kravet om relevans står kravet om at opplysningene må være *tilstrekkelige* for formålet. I dette ligger at opplysningene må være så fullstendige som nødvendig for formålet, slik at de ikke gir et misvisende eller uriktig bilde av en person.

Det er videre krav om at opplysningene skal være *korrekte* og *oppdaterte*. Kravet om korrekte opplysninger er ikke uproblematisk for politiet, som mottar en rekke ikke-verifiserte opplysninger, eksempelvis fra kilder og informanter og i form av tips fra publikum. Såfremt det er nødvendig for å oppnå et lovbestemt formål, må politiet utvilsomt tillates i stor grad å innhente usikre, eller ikke-verifiserte, opplysninger. Departementet anser det imidlertid som viktig at det skjer en kvalitetssikring av slike ikke-verifiserte opplysninger i den videre behandlingen av dem. Kravet til korrekthet innebærer i utgangspunktet at opplysningene skal være riktige. På den annen side vil kravet til korrekthet også være oppfylt dersom opplysningene er riktig gjengitt. For eksempel kan nevnes vitneavhør i en straffesak. Dersom vitnets utsagn er riktig gjengitt vil opplysningene være korrekte, selv om de etter sitt innhold ikke medfører riktighet.

Departementet foreslår videre særskilte regler om behandling av særlig sensitive opplysninger, som for eksempel religiøs overbevisning og helsemessige eller seksuelle forhold, jf. lovforslaget til § 7. For denne kategori opplysninger gjelder et skjerpet nødvendighetskrav ved at slike opplysninger bare skal kunne behandles dersom dette er *strengt* nødvendig for formålet med behandlingen.

Selv om de grunnleggende kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og opplysningens kvalitet gjelder for politiets behandling av opplysninger, er det behov for å gjøre *unntak* fra disse kravene dersom det er nødvendig for å bekjempe kriminalitet. Politiet har uten tvil et behov for å kunne innhente opplysninger som man på innhentingstidspunktet vet lite om betydningen av, men som det er et behov for å kunne sjekke ut. Under etterforskning har politiet i kraft av straffeprosessloven forholdsvis vide rammer for innhenting av opplysninger, og der må slike opplysninger kunne behandles så lenge det er nødvendig for etterforskningen. Behovet for en særskilt regulering oppstår således først og fremst utenfor den konkrete straffesaksbehandlingen, enten det gjelder opplysninger som tilflyter politiet uavhengig av opprettet sak, eller det gjelder opplysninger fra straffesak som vurderes brukt i forebyggende øyemed. Departementet foreslår på denne bakgrunn en regel om at politiet i en periode på inntil 4 måneder skal ha anledning til å behandle opplysninger til

kriminalitetsbekjempelse selv om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans ikke er oppfylt, jf. lovforslaget til § 8. Formålet med bestemmelsen er at politiet i dette tidsrom kan avklare om opplysningene kan behandles i henhold til §§ 4, 5 og 6 i lovforslaget. Det forutsettes at politiet innenfor denne fristen bringer på det rene om opplysningene oppfyller de nevnte kravene. I så fall kan de behandles på vanlig måte. I motsatt fall må opplysningene slettes når tidsfristen er utløpt. Opplysninger som er registrert i henhold til 4-månedersregelen skal ikke utleveres, med mindre det er strengt nødvendig for å avklare om de grunnleggende kravene er oppfylt. Det er også viktig å understreke at opplysninger som kan behandles etter 4-månedersregelen ikke må forveksles med behandling av ikke-verifiserte opplysninger, jf. nærmere om dette i punkt 9.6.

### 1.5.2 Særskilt regulering av politiets registre

Selv om lovens virkeområde er knyttet til all behandling av opplysninger, og ikke bare til opplysninger i registre, er det et faktum at store deler av politiets opplysninger fortsatt er lagret i registre. Departementet foreslår et eget kapittel i lovforslaget som regulerer reaksjonsregister, vaktjournal, kriminaletterretningsregister, DNA-register og fingeravtrykk- og fotoregister, jf. kapittel 3 i lovforslaget.

Begrunnelsen for behovet for lovfesting er noe forskjellig for de ulike registrene. Dersom politiet skal pålegges å føre et *reaksjonsregister* og en *vaktjournal* krever dette i seg selv en særskilt hjemmel, idet loven ellers er utformet slik at den gir politiet adgang, men ingen plikt, til å behandle opplysninger.

*Reaksjonsregisteret* spiller en sentral rolle for kriminalstatistikken, og dernest hentes opplysninger som anmerkes på politiattester for alle praktiske formål fra dette registeret. Føring av et register med opplysninger om personer som har vært gjenstand for straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger, er med andre ord av betydning i flere relasjoner.

Plikten til å føre *vaktjournal* fremgår i dag av politiinstruksen § 7-1, hvorefter det skal føres vaktjournal ved hvert enkelt tjenestested og som skal gi en fortløpende og døgkontinuerlig oversikt over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted. Departementet foreslår at pålegget om å føre vaktjournaler nå nedfelles i loven. Begrunnelsen for dette er først og fremst at vaktjournalene har flere særegne trekk. Opplys-

ningene som registreres i vaktjournalene er svært sammensatte, de registreres fortløpende uten noen form for kontroll, og de er heller ikke gjenstand for sletting. Dernest vil også pålegget om detaljerte forskrifter, jf. nærmere om dette nedenfor, gjelde for vaktjournalene, med den følge at føringen av journalene ikke lenger vil bli regulert av retningslinjer slik som det er i dag.

Når det gjelder *kriminaletterretningsregistre* følger det i prinsippet av de alminnelige reglene at slike registre kan føres, slik at det i utgangspunktet ikke synes å være nødvendig med en særskilt hjemmel. Departementet mener imidlertid at denne typen registre anses som så inngripende at de bør særskilt lovfestes, og dernest anser man det som en fordel å synliggjøre at behandling av opplysninger i kriminaletterretningsregistre er begrenset av de rammene som er gitt i lovforslaget til § 5 nr. 2. I tillegg kommer at de strenge bestemmelsene om plikten til å lage detaljerte forskrifter for hvert av disse registrene eller systemene vil representere en ytterligere garanti for at personvernet blir ivaretatt på en god måte.

I tillegg foreslår departementet at politiets registre, som inneholder opplysninger om *biologiske identifikasjonsegenskaper*, det vil si *DNA-registret* og *fingeravtrykk- og fotoregisteret*, forankres i politiregisterloven. Disse registrene er i dag hjemlet i straffeprosessloven og påtaleinstruksen, og overføringen av hjemlene til politiregisterloven innebærer ingen realitetsendringer i forhold til gjeldende rett eller etablert praksis.

Bakgrunnen for departementets forslag på dette punkt er dels begrunnet i et ønske om å etablere et klarere skille mellom straffeprosessloven og politiregisterloven hva gjelder behandling av opplysninger, og dels en oppfølging av DNA-utvalgets innstilling NOU 2005: 19 Lov om DNA-registret til bruk i strafferettspleien. Siden politiregisterloven regulerer all behandling av opplysninger innenfor politiet og påtalemyndigheten, er det ikke naturlig at behandling av opplysninger i form av biologiske identifikasjonsegenskaper reguleres av andre lover eller forskrifter.

Konsekvensen av dette er at straffeprosessloven bare vil inneholde bestemmelser som er nødvendige for å *innhente* biologisk materiale eller fingeravtrykk, mens den videre behandlingen av disse opplysningene reguleres av politiregisterloven. Dette innebærer også at lovforslagets øvrige regler om blant annet behandlingsansvaret, klageadgang, tilsynsordninger og informasjonssikkerhet, gjelder tilsvarende for DNA-registret mv. I tillegg vil det bli gitt nærmere regler om behand-

lingen av DNA-opplysninger i forskrift til politiregisterloven.

Som nevnt tidligere foreslås det et pålegg om at det gis egne forskrifter til hvert register eller system, jf. lovforslaget til § 14. Det er viktig å understreke at pålegget om forskriftsregulering ikke bare gjelder for de registre som er særskilt regulert i lovforslaget til §§ 9 – 13, men at det også gjelder for alle andre registre og systemer som føres av politiet eller påtalemyndigheten.

Før behandling i slike registre kan finne sted, må det således gis forskrifter om

- hvilket rettslig grunnlag som hjemler behandlingen
- formålet med behandlingen
- hvem som er behandlingsansvarlig
- hvilke opplysningskategorier som kan registreres
- hvem i politiet og påtalemyndigheten som har tilgang til opplysningene
- adgangen til å utlevere opplysningene
- innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger
- informasjonssikkerhet og internkontroll.

Det understrekes at opplistingen representerer minimumskrav, og det er således ikke noe til hinder for at det gis ytterligere regler i forskriften.

## 1.6 Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet

Proposisjonens *kapittel 10* behandler prinsippene for informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet. Informasjonssikkerhet og internkontroll er to grunnleggende elementer i behandlingen av alle de personømfintlige opplysninger som behandles i politiet, såvel av hensyn til personvernet som av hensyn til politiets eget behov for at sensitive opplysninger holdes skjermet for uvedkommende. Internkontroll dreier seg om planlagte og systematiske tiltak for å sikre implementering av et gitt regelverk, mens informasjonssikkerhet dreier seg om tekniske og organisatoriske tiltak for å fremme en tilfredsstillende beskyttelse av personopplysninger med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Det er helt nødvendig å sikre at personopplysninger og annen relevant informasjon behandles med nødvendig konfidensialitet. Dersom opplysninger kommer på avveie, kan det vanskeliggjøre kriminalitetsbekjempende virksomhet, skade operasjoner eller sette tredjepersoners sikkerhet i fare.



Departementet foreslår at det i loven gis overordnede bestemmelser om informasjonsplikt og internkontroll, se lovforslaget til §§ 15 og 16, og at de nærmere reguleringer gis i form av forskrift.

Departementet foreslår videre som noe nytt at politiets informasjonssystemer skal være sporbare, se lovforslaget til § 17. Dette vil være et viktig kontrollerende tiltak i forhold til at reglene i politiregisterloven overholdes. Formålet med slik sporbarhet, som i praksis kan skje ved loggføring, vil blant annet være etterprøvbarehet i forhold til uautorisert bruk, hvilket må antas å kunne ha en viss forebyggende effekt i forhold til lekkasjer. Opplysningene som genereres ved slik sporbarhet må også generelt kunne benyttes til å administrere systemet, og avdekke og oppklare sikkerhetsbrudd, uavhengig av om det er en ansatt som er årsak til bruddet.

## 1.7 Taushetsplikt og utlevering av opplysninger

*Kapittel 11* i proposisjonen omhandler taushetsplikt og utlevering av opplysninger. I lovforslaget sondres det mellom utlevering og tilgang til opplysninger, jf. kapittel 5 i lovforslaget, og politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt, jf. kapittel 6 i lovforslaget. Det er imidlertid en nær sammenheng mellom reglene om utlevering og taushetsplikt, idet adgangen til å utlevere opplysninger knyttes direkte til bestemmelsene om taushetsplikt, jf. § 19 i lovforslaget. Det innebærer at politiet og påtalemyndigheten kan utlevere opplysninger dersom det er adgang til dette etter reglene om taushetsplikt. I tillegg foreslås det en egen bestemmelse for utlevering av opplysninger til utlandet, jf. § 22 i lovforslaget, der det åpnes for at opplysninger kan utleveres eller på annen måte gjøres tilgjengelig dersom det følger av rettsakter eller avtaler som er bindende for Norge.

Når det gjelder bruk eller utlevering av informasjon skiller forslaget mellom intern bruk, utlevering og bruk til politimessige gjøremål, og utlevering i mottakers interesse, jf. nærmere om dette i punkt 1.7.3.

### 1.7.1 Reglene om taushetsplikt samles i en lov

Departementet foreslår, i motsetning til hva som er gjort i den alminnelige personopplysningsloven, å regulere politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt i politiregisterloven, jf. kapittel 6 i lovforslaget. Begrunnelsen for dette er tredelt.

For det første gjelder personopplysningsloven for nær sagt all privat og offentlig virksomhet, og for en betydelig del av denne virksomhet gjelder ingen taushetsplikt. For politiregisterlovens virkeområde stiller det seg annerledes. For virksomheten gjelder det taushetsplikt som omfatter en betydelig del av den informasjon som politiet og påtalemyndigheten behandler. En politiregisterlov som bare ville regulere bruk og utlevering av opplysninger ville derfor nær sagt alltid måtte suppleres med taushetspliktsreglene.

For det annet er gjeldende regler om politiets taushetsplikt i dag nedfelt i både straffeprosessloven, politiloven og strafferegistreringsloven. Dagens system skiller mellom opplysninger som har politiets saksbehandling som kilde (straffeprosessloven §§ 61a flg. og politiloven § 24) på den ene siden og opplysninger som hentes fra registre (strafferegistreringsloven § 8) på den andre siden. Når lovgivningen nå beveger seg bort fra registerbegrepet og over til et behandlingsbegrep, blir gjeldende skille umulig å opprettholde. I tillegg vil en ensartet regulering av taushetsplikten i en lov bli mer oversiktlig og skape bedre forutsigbarhet.

En tredje grunn til å innarbeide taushetspliktsreglene i politiregisterloven er at taushetsplikten i straffesaker er inntatt i straffeprosessloven. Plaseringen kan gi inntrykk av at taushetsplikten er saksbehandlingsregler, mens det i realiteten er atferdsnormer som gjelder for enhver tjenestemann. Etter sin art hører derfor taushetspliktsreglene hjemme i en lov som regulerer bruk av den informasjon politi og påtalemyndighet har tilgang til, snarere enn i en lov om saksbehandlingen.

For det området av politiets og påtalemyndighetens virksomhet som loven regulerer – alt unntatt forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål – erstatter kapittel 5 og 6 i lovforslaget taushetspliktsreglene i straffeprosessloven §§ 61 flg., politiloven § 24 jf. forvaltningsloven §§ 13 flg. og naturlig nok strafferegistreringsloven § 8.

### 1.7.2 Bruk av opplysninger internt i politiet

Etter gjeldende rett er det utelukkende taushetspliktreglene som danner utgangspunktet for politiets interne bruk av opplysninger. Departementet finner en slik tilnærming ikke lenger treffende i en tid der elektroniske saksbehandlingssystemer gjør det mulig at alle ansatte i etaten kan få tilgang til de opplysninger som er lagret i disse systemene. Skjerming av opplysninger ivaretas således i dag i større grad av tilgangsbegrensninger enn av taushetspliktsbestemmelser.

Departementet har tatt høyde for denne utviklingen og foreslår at politiets bruk av opplysninger internt også knyttes til adgangen til å få tilgang (rett til direkte søk), jf. § 21 i lovforslaget. Etter gjeldende rett er unntaket fra taushetsplikt hva gjelder intern bruk av opplysninger meget vidt. Foruten at opplysninger selv sagt kan brukes til det formål de er innhentet for, følger det av straffeprosessloven § 61c nr. 3 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger innhentet i forbindelse med en straffesak er tilgjengelige for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning opplysningene vil være av betydning for deres arbeid. Utenfor straffesaksbehandlingen følger det av politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestemessige behov tilsier det. I prinsippet finnes det følgelig ingen begrensninger i adgangen til å utveksle informasjon innad i politi- og påtalemyndighet, slik at opplysninger også kan benyttes til andre formål enn det de er innhentet for.

Departementet ønsker i utgangspunktet å videreføre denne praksis, og man kan heller ikke se at den strider mot det personvernrettslige prinsipp om at innhentede opplysninger må benyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet, og at de ikke må brukes til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen. Departementet foreslår derfor at opplysninger i politiet fortsatt i det alt vesentlige kan brukes fritt internt til de formål som omfattes av politiregisterloven, noe som innebærer at opplysningene kan brukes til de ulike *politimessige formål* så sant tjenestemessig behov tilsier det.

Som nevnt i punkt 1.4 ovenfor faller politiets forvaltningsvirksomhet, med unntak av PSTs forvaltningsvirksomhet, utenfor det saklige virkeområdet for politiregisterloven, noe som innebærer at bruk av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet blir å anse som utlevering og derfor krever en særskilt hjemmel, jf. nærmere om dette nedenfor.

### 1.7.3 Nærmere om utlevering av opplysninger

Ved utformingen av de gjeldende taushetspliktsbestemmelsene for politiet og påtalemyndigheten i henholdsvis straffeprosessloven, politiloven og strafferegistreringslovene har man tatt utgangspunkt i *hvilket formål opplysningene er innhentet for*, og sekundærbruken er regulert deretter.

Departementets lovforslag er bygget opp på en annen måte. Her vil det være styrende *hvilke formål opplysningene utleveres til*, uavhengig av hvor de kommer fra, så lenge de kommer fra annet politimessig arbeid. Reelt blir forskjellen ikke så stor, men oppbyggingen er annerledes. Ved å ta utgangspunkt i formålet med utleveringen, har departementet også forsøkt å ta opp i taushetspliktsreglene de personvern hensyn som gjør seg gjeldende ved utleveringen, jf. omtalen i punkt 11.2.

Det mest sentrale skille går mellom utlevering av opplysninger til politimessige formål, det vil si at utlevering skjer i politiets egen interesse, og utlevering til andre formål, herunder til politiets forvaltningsvirksomhet og til offentlige og private mottakere i deres interesse. Når det gjelder realiteten innebærer lovforslaget imidlertid ingen betydelige endringer i forhold til gjeldende rett.

For så vidt gjelder flyten av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet, foreslår departementet i motsetning til politiregisterlovutvalget at hjemmelen for utlevering fremgår av politiregisterloven, jf. lovforslag til § 29, og forslaget innebærer ingen endring i forhold til gjeldende rett. Det samme gjelder for utlevering av opplysninger til offentlige organer eller private i deres interesse, jf. lovforslaget til §§ 30 og 31. Her vil det imidlertid være nødvendig å gi utfyllende forskrifter, der man vil sondre mellom opplysninger som kommer fra henholdsvis registre, straffesaker og politiets øvrige politimessige virksomhet.

Når det gjelder utlevering av opplysninger i politiets interesse foreslås det ingen nevneverdige endringer i forhold til gjeldende rett. Således foreslås det ingen begrensninger i adgangen til å bruke opplysningene til behandling av den enkelte straffesak, jf. lovforslaget til § 26. Den generelle adgang for politiet til å formidle opplysninger til andre offentlige organer i forebyggende øyemed videreføres også, og til andre mottakere kan opplysninger også utleveres i forebyggende eller avvergende øyemed hvis det fremstår som nødvendig, jf. lovforslaget til § 27. Bruken av opplysningene til straffesaksbehandling eller forebygging, gjelder i vid utstrekning også ved utlevering til utlandet, jf. lovforslaget til § 22. Til andre politimessige oppgaver kan utlevering av opplysninger skje når det er nødvendig for å løse en politimessig oppgave, jf. lovforslaget til § 28.

Adgangen til i straffesak å utlevere opplysninger til allmennheten reguleres i lovforslaget til § 34. Etter forslaget foreslås denne form for utlevering gitt en vesentlig mer konkret lovmessig forankring enn i gjeldende straffeprosessloven § 61c

første ledd nr. 9. Det forutsettes også at den mer konkrete regulering skal gis ved forskrift og ikke ved rundskriv fra riksadvokaten, slik tilfellet er i dag.

I utkastet § 29 videreføres adgangen til å pålegge de som mottar opplysninger fra politi og påtalemyndighet taushetsplikt, jf. gjeldende regler i straffeprosessloven § 61c annet ledd og politiloven § 24 femte ledd. En særdeles viktig form for utlevering av opplysninger er bruk av politiattester og annen vandelskontroll, jf. nærmere om dette i punkt 1.8.

Politiet behandler i stor grad personopplysninger som ikke er verifiserte. Det foreslås ikke noe forbud mot å utlevere slike opplysninger, men i § 20 i lovforslaget foreslås nærmere regler om hvordan dette bør skje, blant annet at det skal opplyses at opplysningene er forbundet med usikkerhet.

Unntakene fra taushetsplikten ved samtykke, anonymisering, alminnelig kjente opplysninger, til bruk for statistiske eller forskningsmessige formål videreføres nær sagt uendret i lovforslaget til §§ 24, 25, 32 og 33.

## 1.8 Vandelskontroll

*Kapittel 12* i proposisjonen omtaler vandelskontroll, og kapittelet inneholder en rekke forslag som dels er nye og som dels innebærer endringer i forhold til gjeldende rett. Vandelskontroll, og da særlig utstedelse av politiattester til ulike formål, har økt betydelig i de senere årene. Det er nå også fast praksis at hjemmelen for vandelskontroll forankres i særlovgivningen, som regulerer angjeldende område. Det er derfor viktig at det gis overordnede og generelle regler, der det blant annet gis anvisning på til hvilke formål vandelskontroll kan foretas og hvilke opplysninger som kan utleveres.

### 1.8.1 Ulike former for vandelskontroll

Departementet benytter begrepet «vandelskontroll» som en felles betegnelse for de ulike kontroller av hvorvidt en person er egnet for en stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon, eller om han har hatt befatning med straffbare handlinger som gjør ham uegnet. Det dreier seg om følgende:

- politiattest
- vandelsvurdering
- straffattest

Politiet har i dag adgang til å utstede straffattester inneholdende opplysninger fra strafferegisteret til bruk i strafferettspleien. Dette foreslås videreført.

Til bruk utenfor strafferettspleien utstedes politiattest etter strafferegistreringsloven § 5. I sin alminnelighet er hensynet bak ordningen å forhindre at en person får en stilling med videre som han eller hun ikke er egnet for på grunn av ilagte reaksjoner som en følge av straffbare handlinger.

Felles for vandelskontrollene er at de må karakteriseres som en særlig form for unntak fra taushetspliktreglene, der det gis ut opplysninger om en personsandel. Hovedhensikten med vandelskontroll er dels å forebygge straffbar virksomhet og dels å forebygge andre farer ved å utelukke personer som på grunn av sinandel kan representere en sikkerhetsrisiko, som for eksempel i luftfarten, til sjøs og liknende. Også på områder hvor den alminnelig tillit til vedkommende yrkesgruppe tilsier et plettfritt rulleblad, vil politiattest kreves, eksempelvis ved tilsetting av dommere.

Det har de senere år vært en tendens til stadig å utvide bruksområdet for politiattester, og departementet finner det derfor nødvendig at det foretas en prinsipiell vurdering av når det bør være adgang til å utstede politiattest. Hensynet til samfunnsbeskyttelse må i denne forbindelse veies opp mot alminnelige personvern hensyn, samt hensynet til rehabilitering av tidligere straffedømte.

Likeledes må det tas hensyn til personvernrettens alminnelige nødvendighets- og relevansprinsipp ved avveiningen av bruken av politiattester, både i forhold til vurderingen av om det skal gis hjemmel for utstedelse av politiattest på et område, og i forhold til spørsmålet om *hvor omfattende* opplysninger som skal utleveres.

Departementet ser at det ikke er mulig å regulere uttømmende hvilke formål det skal kunne utstedes politiattest for, idet en slik regulering antas å gripe for sterkt inn i det behov det åpenbart er for å kunne bestemme dette gjennom spesiallovgivning. På den annen side mener departementet at det er et sterkt behov for harmonisering, idet spesiallovgivningen i stor grad spriker med hensyn til hvilke formål attester utstedes for. Departementet foreslår at det gis en bestemmelse som generelt angir hvilke formål som bør berettigede bruk av vandelskontroll, jf. lovforslaget til § 37.

Departementet foreslår videre at bestemmelser om utstedelse av politiattest må gis ved lov eller forskrift. I de tilfellene der det ikke finnes en spesiallov som regulerer angjeldende område, vil hjemmel for utstedelse av politiattest måtte reguleres i politiregisterloven eller i forskriften til denne loven, jf. lovforslaget til § 38.

Departementet foreslår ikke å videreføre politiregisterutvalgets forslag om at vandelskontroll også kan skje i form av skikkethetsvurdering. Ved

skikkethetsvurdering kan det også utleveres opplysninger om for eksempel anmeldelse av straffbare forhold eller ikke-verifiserte opplysninger. Begrunnelsen for departementets holdning er at det ut fra et personvernmessig perspektiv er uakseptabel at slike opplysninger utleveres til for eksempel arbeidsgivere, jf. nærmere om dette i punkt 12.11.

Vandelskontroll i form av en vandelsvurdering er aktuell i de tilfellene der kravet om vandelskontroll følger av en lovpålagt plikt, som for eksempel for militære mannskaper eller lekdommere. I disse tilfellene kan det med andre ord, i motsetning til vandelskontroll i form av politiattest, foretas en vandelskontroll uten at den det gjelder samtykker.

### 1.8.2 Nærmere om de ulike typer politiattester

Hvilke opplysninger som anmerkes på en politiattest er i utgangspunktet avhengig av hva som er bestemt i hjemmelsgrunnlaget. Departementet foreslår likevel at det i politiregisterloven fastsettes visse faste rammer for hvilken utforming politiattester kan få, slik at hjemler for utstedelse av politiattest i spesiallovgivningen må holde seg innenfor de rammene som er fastsatt i politiregisterloven.

I lovforslaget skilles det mellom ordinær politiattest og uttømmende politiattest. I tillegg kan begge typer politiattester være utvidet eller avgrenset.

Med *ordinær* politiattest menes attester, der anmerkningen av de ulike strafferettslige reaksjoner med videre regelmessig vil være tidsbegrenset, jf. lovforslaget til § 40. I motsetning til systemet i dagens strafferegistreringslov, der det negativt avgrenses hva politiattest ordinært *ikke* skal inneholde, foreslås at man positivt angir hva en ordinær politiattest skal inneholde. Forslagene innebærer i det alt vesentlige en videreføring av gjeldende rett. Imidlertid foreslås at påtaleunntatelser ikke tas med i de ordinære politiattester.

Videre foreslås som den alminnelige regel at alle reaksjoner innenfor de siste 3 år anmerkes i politiattest. Dette innebærer en økning i perioden hvor bøter anmerkes, fra 2 til 3 år. For de mer alvorlige forbrytelser hvor det idømmes ubetinget fengsel over 6 måneder, eventuelt forvaring, samfunnsstraff med subsidiær fengselsstraff på over 6 måneder, tidsbestemt rettighetstap og overføring til psykisk helsevern, foreslår departementet at det som i dag bør gjelde en 10 års frist. Det foreslås unntak fra 3 årsregelen for unge lovbrøyttere. Hvor den domfelte var under 18 år på gjerningstidspunktet, og det siden ikke er påløpt nye strafferettslige

reaksjoner, foreslås at straffer som ordinært ikke skulle anmerkes lengre enn 3 år ikke skal anmerkes etter 2 år.

Med *uttømmende* politiattest menes attester der tidsbegrensningene som er fastsatt for ordinær attest ikke gjelder. Dette innebærer at man på uttømmende attester i utgangspunktet anmerker alle strafferettslige reaksjoner med videre uansett hvor lang tid som er gått siden reaksjonen ble ilagt. Departementet foreslår imidlertid også i forhold til uttømmende attest visse begrensninger, og de fleste av disse er nye i forhold til gjeldende rett. En vesentlig endring i forhold til dagens ordning har sammenheng med at departementet foreslår at opplysninger i reaksjonsregisteret skal kunne sperres etter nærmere regler som vil bli fastsatt i forskriften. Opplysninger som er sperret vil da ikke lenger vises på politiattester, men politiet vil fortsatt ha tilgang til opplysningen. Begrunnelsen for dette er at man ikke kan se noen verdi i at for eksempel en bot for nasking, som ligger 30 år tilbake i tid, anmerkes på en uttømmende politiattest. Som følge av dette vil uttømmende politiattester i fremtiden ikke lenger være uttømmende med henblikk på hvilke reaksjoner som faktisk ble ilagt, men bare uttømmende med henblikk på hva som er registrert i reaksjonsregisteret, jf. nærmere om dette i punkt 12.7.5.3.

I tillegg til denne generelle begrensningen foreslås det ytterligere to unntak fra hovedregelen om at det ikke skal gjelde tidsbegrensninger for uttømmende attester. For det første foreslås at konfliktrådsbehandling anmerkes på uttømmende attest i kun 2 år, med mindre vedkommende registreres med nye lovovertridelser innen den tid. Dernest foreslås det en særregel for personer som var under 18 år da lovbruddet fant sted, jf. lovforslaget til § 41 nr. 1 bokstav c. Forslaget er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 331, jf. nærmere om dette i punkt 12.7.5.4. Forslaget innebærer at ilagte reaksjoner i nærmere bestemte tilfeller ikke anmerkes på en uttømmende attest, slik at unge lovbrøyttere kan få en ny sjanse til å oppfylle eventuelle krav om plettfriandel.

Som nevnt ovenfor kan både ordinær og uttømmende politiattest være avgrenset eller utvidet. Når en attest er *avgrenset* innebærer det at attesten begrenses til å angi nærmere bestemte overtridelser, jf. for eksempel barnehageloven som kun krever plettfrihet for ansettelse i forhold til seksuelle overgrep mot barn. Begrunnelsen for slik avgrensning er som regel at det i forbindelse med vandelskontrollen ikke skal utleveres flere opplysninger enn hva som er nødvendig for formålet. Når en politiattest er *utvidet* innebærer det at også verse-

rende saker kan anmerkes på attesten, det vil si om vedkommende er siktet eller tiltalt for et lovbrudd. Anmeldelser vil derimot ikke kunne anmerkes. Når det gjelder siktelser, er dette en høyst uensartet gruppe påtaleavgjørelser. Departementet er av den oppfatning at disse bør undergis en konkret vurdering før opplysning om dem utleveres mottaker i forbindelse med utstedelse av politiattest, og ikke følge absolutt av hjemmelsgrunnlaget for politiattesten. Eksempelvis er det stor forskjell mellom de tilfellene der en person er blitt gjenstand for ransaking og gjennom dette har fått status som siktet, og de tilfellene hvor en siktelse er den positive påtalemessige avgjørelsen som ligger til grunn for pådømmelse i tilståelsessaker.

Hvilken type politiattest som kreves, og om attesten eventuelt skal være avgrenset eller utvidet må fremgå av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget. Likeledes må det reguleres i spesiallovgivningen hvilke konsekvenser en anmerkning på politiattesten eventuelt skal ha.

Nytt er også forslaget om såkalte *barneomsorgsattester*, jf. lovforslaget til § 39. Forslaget ble fremmet etter at politiregisterlovutvalget hadde avgitt sin innstilling, og var derfor gjenstand for egen høring. Bestemmelsen gir anvisning på hvilke straffbare forhold som skal anmerkes på politiattester for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige. Bakgrunnen for forslaget var at man ikke fant det tilstrekkelig at vandelskontrollen for personer som har oppgaver knyttet til barn bare omfatter seksuelle overgrep mot barn, slik som det er i dag i de fleste tilfellene. Det foreslås derfor at slik vandelskontroll også omfatter seksualforbrytelser mot voksne, samt grov voldskriminalitet og rans- og narkotikakriminalitet.

Det er imidlertid viktig å understreke at § 39 er en mønsterbestemmelse, og at den ikke i seg selv er hjemmel til å kunne kreve politiattest. For at bestemmelsen skal gjelde må dette særskilt forankres i de aktuelle særlovene. Det er imidlertid forutsatt at bestemmelsen vil erstatte de bestemmelsene i særlovene, som hjemler politiattest for personer som har oppgaver knyttet til barn.

### 1.8.3 Fornyet vandelskontroll

Som noe nytt foreslår departementet at det gis adgang til fornyet vandelskontroll. I motsetning til politiregisterutvalget foreslås det ikke at det kan utstedes ny politiattest med jevne mellomrom, idet en slik ordning anses som unødvendig ressursbruk. I stedet for foreslår departementet at brukeren av tidligere utstedt politiattest kan få utlevert opplysninger fra politiet dersom vilkårene for

utstedelse av slik attest fortsatt er til stede. Det kan imidlertid ikke utleveres andre opplysninger enn de som fremgår av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av den opprinnelige attesten, jf. lovforslaget til § 43. For nærmere om begrunnelsen for og gjennomføringen av ordningen vises til punkt 12.10.4.

## 1.9 Informasjonsplikt og innsyn

*Kapittel 13* i proposisjonen omhandler informasjonsplikt og innsyn.

### 1.9.1 Informasjonsplikt

Det foreslås en begrenset informasjonsplikt for politiet ved at en slik plikt bare oppstår dersom det utleveres opplysninger i mottakerens interesse, og utleveringen må antas å være av vesentlig betydning for den registrerte, jf. lovforslaget til § 48. Videre kan det gjøres unntak fra informasjonsplikten dersom for eksempel hensynet til kriminalitetsbekjempelsen, vern av andre personer enn den registrerte eller hensynet til mottakerens lovpålagte oppgaver tilsier det.

### 1.9.2 Innsyn

I den alminnelige personvernlovgivningen er utgangspunktet at den som ber om det skal gis innsyn i personopplysninger som er behandlet om vedkommende. Det er et viktig hensyn at den myndighetene behandler opplysninger om trenger innsyn i dem for å kunne ivareta sine interesser, blant annet ved å søke korrigert feilaktige opplysninger som måtte være registrert. I en avveining mellom personvern og samfunnsforsvar må imidlertid dette hensynet i visse sammenhenger stå tilbake for behovet for hemmelighold overfor den registrerte. Retten til innsyn gjelder da heller ikke opplysninger som, om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner, eller opplysninger som det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger, jf. således også personopplysningsloven § 23.

Departementet foreslår at man også i politiregisterloven fastholder ved nevnte utgangspunkt om at den registrerte gis innsyn i opplysninger om seg selv. Innsyn i opplysninger i den enkelte straffesak vil fortsatt følge reglene om dokumentinnsyn i straffeprosessloven. Det er på den annen side åpenbart at kriminalitetsbekjempelsen ville bli vanskeliggjort, og til dels umuliggjort, dersom den

registrerte skulle gis innsyn i de opplysninger politiet sitter inne med og som brukes i en kartlegging av et kriminelt miljø og i forebyggende øyemed. Det gjelder for det første de tilfeller hvor den registrerte ved innsyn ville gis mulighet til å innrette en fordekt og ulovlig virksomhet ut fra sin kunnskap om hva politiet kjenner til. Videre vil innsyn i politiets metodebruk både konkret og generelt sett være skadelig. Dessuten er hensynet til politiets kilder og informanter svært viktig. Disse vil konkret kunne bli utsatt for fare rent fysisk hvis den opplysninger gjelder gis innsyn, idet han da vil kunne forstå hvor opplysningene kommer fra. I lovforslaget til § 49 siste ledd foreslås det på denne bakgrunn en rekke unntaksbestemmelser, hvorefter innsyn kan nektes dersom blant annet hensynet til kriminalitetsbekjempelsen og vern av andre personer tilsier det.

Siden de opplysninger politiet behandler er av svært ulik karakter, vil praktiseringen av reglene om innsyn kunne variere i betydelig grad. For eksempel vil den registrerte alltid gis innsyn i opplysninger om seg selv i reaksjonsregisteret eller DNA-registeret, mens nærmest det motsatte vil gjelde for innsyn i kriminaletterretningsregistre. Departementet foreslår derfor at det for hvert enkelt register gis forskrifter om blant annet innsyn, jf. lovforslaget til § 14.

### 1.10 Retting, sperring og sletting av opplysninger

Proposisjonens *kapittel 14* omhandler retting, sperring og sletting av opplysninger.

Personvernretten stiller klare krav om at personopplysninger som behandles skal være nødvendige og relevante for formålet, at de skal være korrekte og oppdaterte, samt at de ikke skal behandles lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Dette reiser spørsmål om hvilke tiltak som skal gjøres når disse vilkårene ikke eller ikke lenger er oppfylt.

Departementet foreslår som hovedregler:

- at opplysninger slettes når det ut fra de tillatte formål ikke lenger er nødvendig å behandle dem, med mindre de skal oppbevares i henhold til arkivloven eller annen lovgivning, jf. § 51 i lovforslaget
- at opplysninger som er mangelfulle rettes, eller dersom mulig og nødvendig suppleres eller oppdateres, jf. § 52 i lovforslaget
- at opplysninger som er beheftet med feil som ikke lar seg rette, herunder hvor de ikke kan

behandles fordi de er innhentet lovstridig, sperras eller slettes.

Når begrepet «sletting» brukes i lovforslaget, kan det enten bety tilintetgjøring av opplysninger eller bare fjerning fra for eksempel registre. Departementet foreslår ingen endringer i arkivlovgivningen, slik at gjeldende regler om arkivering vil gjelde som før. Dette innebærer at tilintetgjøring av opplysninger bare er aktuell i de tilfellene der opplysningene også i henhold til arkivlovgivningen kan kasseres.

At opplysninger skal slettes når det ikke lenger er nødvendig å behandle dem innebærer i utgangspunktet at det foretas en konkret vurdering. Departementet forutsetter likevel at det i forskrifts form kan gis regler om sletting og sperring for de ulike registre, herunder regler om sletting etter en viss periode dersom det ikke er registrert nye opplysninger.

Begrepet «sperring» innebærer i henhold til definisjonen i § 2 nr. 10 at opplysninger markeres i den hensikt å begrense den fremtidige behandlingen av disse opplysningene. I § 52 i lovforslaget er det presisert at opplysninger som er sperret bare kan brukes til de formål som gjorde at opplysningen ikke ble slettet. Dersom for eksempel behandling av en uriktig opplysning har påført den registrerte skade, vil den uriktige opplysningen bli sperret, slik at den kan brukes som dokumentasjon i en senere erstatningssak. I et slikt tilfelle kan den sperrete opplysningen bare brukes som dokumentasjon, siden dette var grunnen til at opplysningen ikke ble slettet. Et annet eksempel er sperring av opplysninger i reaksjonsregisteret. Begrunnelsen for at opplysningene i disse tilfellene ikke slettes, men sperras, er at opplysningen fortsatt skal kunne brukes av politiet til politimesige formål, men at de ikke lenger skal kunne brukes i forbindelse med vandelskontroll. Opplysningene vil da ikke lenger kunne anmerkes på politiattester.

### 1.11 Klageordning og sanksjoner

Kapittel 15 i proposisjonen omhandler spørsmål knyttet til hvilke klagerregler som skal gjelde for avgjørelser som blir truffet i medhold av politiregisterloven, samt hvilke sanksjoner som kan ilegges ved brudd på bestemmelser i politiregisterloven. Med sanksjoner menes både erstatning og straffereaksjoner.

### 1.11.1 Klageordning

Departementet foreslår at det i politiregisterloven gis særskilte regler om adgangen til å klage, jf. § 55 i lovforslaget. I utgangspunktet vil alle avgjørelser som treffes i medhold av politiregisterloven være gjenstand for klage, men de mest aktuelle områdene synes likevel å være avgjørelser som gjelder:

- vandelskontroll
- brudd på taushetsplikten
- innsyn, retting, sperring og sletting
- erstatning.

*Klageberettiget* er i følge forslaget i utgangspunktet den registrerte eller den som antar å være registrert. Sistnevnte tar sikte på de tilfellene der vedkommende nektes innsyn og således ikke kan vite om han er registrert eller ikke.

Det foreslås at klagen rettes til overordnet organ. Hvem som er *klageorgan* vil imidlertid variere, og være dels avhengig av hvem som har truffet vedtak i første instans og dels hva klagen gjelder. Det er således både Justisdepartementet, nærmeste overordnede ledd i påtalemyndigheten og Politidirektoratet som kan være klageorgan.

Justisdepartementet vil være klageorgan for avgjørelser som treffes av PST. Nærmeste overordnede ledd i påtalemyndigheten vil være klageinstans for brudd på taushetsplikten i straffesaker, avgjørelser om innsyn, retting, sperring og sletting i straffesakssystemer og i andre registre som sorterer under påtalemyndighetene, som for eksempel DNA-registeret. Politidirektoratet vil være klageinstans for alle avgjørelser som ikke sorterer under Justisdepartementet eller overordnet påtalemyndighet.

Hensett til at de ulike avgjørelsene kan påklages til forskjellige klageorganer finner departementet det mest hensiktsmessig at det gis nærmere bestemmelser om hvem som er klageinstans i forskriften.

Det er også et viktig poeng at klagereglene ikke må forveksles med den registrertes adgang til å be et uavhengig tilsynsorgan om kontroll, jf. det som er sagt om det tosporete system i punkt 1.12.2. Adgangen til å be om slik kontroll er uavhengig av reglene om klage, noe som foreslås uttrykkelig presisert i § 55 siste ledd i lovforslaget.

Utover dette foreslås at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for klagesaker anvendes så langt de passer. Hvilke regler som ikke passer, som for eksempel forvaltningslovens henvisning til partsinnsyn, vil bli nærmere regulert i forskriften.

### 1.11.2 Sanksjoner

Departementet foreslår en egen bestemmelse om erstatning i politiregisterloven, jf. § 56 i lovforslaget.

For så vidt gjelder økonomisk tap, foreslår departementet at det gis en erstatningsregel lik den SIS-loven har, det vil si med et objektivt ansvar for den behandlingsansvarlige i tilfeller hvor enkeltpersoner er påført skade som følge av at opplysninger er behandlet i strid med regler gitt i eller i medhold av politiregisterloven. Når det gjelder erstatning for krenkelse eller skade av ikke-økonomisk art (oppreisning), mener imidlertid departementet at det i forhold til de mange skjønnsmessige vurderinger lovforslaget gir anvisning på, er grunn til å fravike SIS-lovens bestemmelse. Departementet foreslår på dette punkt at personopplysningslovens regel bør gjelde, det vil si at oppreisning kan tilstås med mindre det godtgjøres at den oppståtte skade ikke skyldes feil eller forsømmelse på den behandlingsansvarliges side.

Når det gjelder spørsmål om straff, er departementet av den oppfatning at brudd på politiregisterlovgivningen vil kunne straffes etter en rekke bestemmelser i straffeloven 1902 og straffeloven 2005. Særlig sentralt står bestemmelsene om straff for henholdsvis uberettiget befatning med tilgangsdata, uberettiget tilgang til datasystem og brudd på taushetsplikt. I tillegg vil tjenestemenn som bryter bestemmelsene kunne straffes etter de mer generelle bestemmelsene om tjenestefeil eller, dersom forholdet er grovt, for misbruk av stillingen. I lys av dette kan man ikke se at er behov for særskilte straffetrusler i politiregisterloven.

## 1.12 Meldeplikt og tilsynsordning

I *kapittel 16* i proposisjonen behandles spørsmålene knyttet til meldeplikt og tilsyn.

### 1.12.1 Meldeplikt

Meldeplikt innebærer at den som ønsker å sette i gang en viss form for behandling av personopplysninger, må orientere et tilsynsorgan før behandlingen iverksettes. Personopplysningsloven har i kapittel VI regler om den behandlingsansvarliges meldeplikt til Datatilsynet. Meldepliktsordningen er innført som hovedregel i stedet for konsesjonsplikt.

Departementet foreslår ikke konsesjonsplikt for politiets behandling av personopplysninger, all den stund det forutsettes forskriftshjemmel for

den enkelte behandling. Det foreslås imidlertid at politiets behandling av personopplysninger skal være underlagt meldeplikt, jf. lovforslaget til § 57. Meldeplikten vil være et ledd i ivaretagelsen av personvernet, ved at det gjennom innsyn i meldingene gis innsikt i aktuelle behandlinger, deres formål og viktigste særtrekk. De vil bidra til å skape større bevissthet om behandlingen hos dem som foretar den. Departementet foreslår at innholdet i meldingene offentliggjøres, med mindre det vil kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar, forholdet til fremmede makter eller hensynet til kriminalitetsbekjempelsen.

Det vil oppstå meldeplikt i tre situasjoner:

- ved en ny behandling
- ved endringer i en behandling som allerede er meldt (endringsmelding)
- en bestemt tid etter forrige melding (fornytt melding)

For sentrale, landsdekkende systemer med delt behandlingsansvar er det forutsatt at det benyttes en hovedmelding (eksempelvis fra Kripos) og en tilslutningsmelding (fra politidistriktene).

Behandling av opplysninger i tilknytning til straffesaker foreslås unntatt fra meldeplikt.

Meldingen sendes det organ som er tilsyns- og kontrollmyndighet. For politiet og påtalemyndighetens vedkommende er dette Datatilsynet, mens PST foreslås å gi melding til Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget).

### 1.12.2 Tilsyn

Departementet foreslår at Datatilsynet, som er tilsynsorgan etter personopplysningsloven, også skal være tilsynsorgan for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. For Politiets sikkerhetstjeneste (PST) foreslås den kontroll- og tilsynsordning som er etablert gjennom lov om kontroll med hemmelige tjenester 3. februar 1995 nr. 7 opprettholdt uendret, jf. lovforslaget til § 58.

Datatilsynet har ifølge lovforslaget to funksjoner. Den ene er at Datatilsynet skal føre tilsyn med all behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten. Det foreslås at Datatilsynet har full tilsynskompetanse i forhold til politiregisterloven, herunder også praktiseringen av taushetspliktreglene og vandelskontroll. For å kunne gjennomføre tilsynet, har Datatilsynet full tilgang til alle opplysninger og de steder der opplysningene behandles, jf. lovforslaget til § 61.

Den andre funksjonen er at Datatilsynet *etter anmodning fra den registrerte* skal kontrollere om

opplysningene om vedkommende er behandlet i samsvar med gjeldende regelverk, jf. lovforslaget til § 59. Denne funksjonen er av vesentlig betydning for den registrertes personvern. Hensett til den relativt omfattende adgang til å unnta opplysninger fra innsyn, vil muligheten til å be et uavhengig tilsynsorgan om kontroll ofte være den eneste muligheten for den som er registrert eller mener seg registrert til å forvisse seg om at det ikke foregår en lovstridig behandling av opplysninger om seg selv. Retten til å be Datatilsynet om kontroll er uavhengig av klageordningen i lovforslaget til § 55. Det innebærer at den registrerte kan henvende seg til Datatilsynet til enhver tid, uavhengig av om han har eller vil benytte seg av muligheten til å påklage et vedtak som gjelder behandling av opplysninger.

For at Datatilsynet skal kunne utføre sin funksjon på en god måte, er det nødvendig å utstyre tilsynet med effektive virkemidler. Selv om departementet foreslår at Datatilsynet skal ha full tilsynskompetanse, foreslås det ikke at tilsynet også skal ha full påleggskompetanse. Med påleggskompetanse menes at Datatilsynet kan gi pålegg om at behandling av opplysninger skal opphøre eller at det stilles vilkår for fortsatt behandling.

Ved vurderingen av hvilke virkemidler Datatilsynet skal utstyres med har departementet sett det som styrende for forslaget at Datatilsynet har spesialkompetanse på personvernfarelige vurderinger, mens politiet og påtalemyndigheten besitter den politifaglige eller påtalefaglige kompetansen. Departementet foreslår derfor at Datatilsynet bare gis en begrenset kompetanse til å gi pålegg om at behandling av opplysninger i strid med loven skal opphøre, eller stille vilkår som må oppfylles. For de områdene der Datatilsynet ikke har påleggskompetanse, foreslås at Datatilsynet kan påtale forholdet overfor den behandlingsansvarlige. Dette innebærer at tilsynet overfor den behandlingsansvarlige gir uttrykk for at den aktuelle behandlingen av opplysninger ikke synes å være i samsvar med regelverket. Slik påtale skal også meddeles den behandlingsansvarliges overordnede organ. Det forutsettes at den behandlingsansvarlige i slike tilfeller foretar en grundig vurdering av Datatilsynets merknader, og gir tilbakemelding på hvordan saken ble håndtert. Dersom den behandlingsansvarlige ikke er enig i tilsynets vurdering, kan Datatilsynet imidlertid ikke gi pålegg.

På hvilke områder Datatilsynet foreslås å ha påleggskompetanse eller rett til å påtale forholdet, fremgår av lovforslaget til § 60. Bestemmelsen skiller mellom behandling av opplysninger i og utenfor straffesaker.



Ved behandlingen av opplysninger i straffesaker skal Datatilsynet bare ha påleggskompetanse dersom behandlingen er i strid med reglene om informasjonssikkerhet og internkontroll, idet dette er sider ved behandlingen av opplysninger som ikke er gjenstand for egen regulering i straffeprosessloven eller kontroll fra overordnet påtalemyndighet. For all annen behandling av opplysninger i straffesaker foreslås at Datatilsynet har rett til å gi påtale. Begrunnelsen for dette er at straffeprosessloven regulerer prosessen fra etterforskning settes i gang frem til straffesaken endelig avsluttes. I denne prosessen må det være klart at det vanskelig er rom for pålegg om retting og sletting når det gjelder behandling av opplysninger i den enkelte straffesak. I denne sammenheng kan det også vises til straffeprosessloven § 56 annet ledd annet punktum hvorefter det bare er Kongen i statsråd som kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av riksadvokatens verv. Dersom man ville åpne for å gi et tilsynsorgan adgang til å gripe direkte inn i behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, ville dette etter departementets oppfatning være vanskelig å forene med det prinsippet som kommer til uttrykk i nevnte bestemmelse.

Ved behandling av opplysninger utenfor straffesaker foreslås det at Datatilsynet som hovedregel har påleggskompetanse, noe som blant annet innebærer at tilsynet kan gi pålegg om retting og sletting av opplysninger. Departementet foreslår imidlertid at Datatilsynet ikke kan gi pålegg om innsyn i opplysninger som er unntatt fra innsynsrett. Det samme gjelder med hensyn til overholdelse av reglene om utlevering, taushetsplikt og vandelskontroll. Unntakene fra påleggskompetansen er begrunnet i at de politifaglige vurderingene knyttet til disse spørsmålene er så sentrale at de bør gis fortrinn fremfor de personvernmessige vurderinger. For de områdene som er unntatt fra påleggskompetansen foreslås det at Datatilsynet kan påtale forholdet, jf. lovforslaget til § 60 annet ledd på samme måte som ved behandling av opplysninger i straffesaker.

Det foreslås videre at Datatilsynets vedtak kan påklages til Personvernemnda, jf. lovforslaget til § 60 siste ledd.

Departementet foreslår videre at det i tråd med personverndirektivet artikkel 18 nr. 2 innføres en ordning med personvernrådgivere som vil ha en rådgivende og kontrollerende rolle i forhold til den behandlingsansvarlige og den som konkret behandler opplysningene, jf. lovforslaget til § 63. En slik ordning må blant annet antas å kunne bidra til økt tillit til politiets behandling av opplysninger.

## 1.13 Politiets sikkerhetstjeneste

I *kapittel 17* i proposisjonen omtales behandling av opplysninger i Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

Departementet foreslår at lovforslaget også skal omfatte PST, herunder PSTs forvaltningsvirksomhet. Man anser det likevel nødvendig å foreslå enkelte særregler for PST, jf. nærmere om dette nedenfor, som foreslås samlet i et eget kapittel i lovforslaget, jf. kapittel 11. Dette innebærer at bestemmelsene i lovforslaget gjelder for PST, med mindre noe annet er særskilt bestemt i forslaget til kapittel 11.

I korthet foreslås følgende unntak og modifikasjoner:

- kvalitetskravet til *nødvendighet* ved behandling av opplysninger utenfor den enkelte straffesak må gis et annet innhold for PST enn det som foreslås for politiet generelt, og det tidsbestemte unntaket fra blant annet kravet til nødvendighet må knyttes til dette spesifikke innholdet, jf. lovforslaget til §§ 64 og 65
- de alminnelige bestemmelser om innsynsrett og informasjonsplikt i lovforslaget til §§ 48 og 49 gjelder ikke for PST. Likeledes skal heller ikke offentlighetslovens regler gjelde for innsyn i opplysninger som behandles av PST i henhold til politiregisterloven, jf. lovforslaget til § 66
- det er Stortingets kontrollutvalg for etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget) som skal føre tilsyn med PST og behandle anmodninger om kontroll fra den registrerte, jf. lovforslaget til § 68.

Ut over dette foreslås en egen bestemmelse om personkontroll, som er en oppgave det øvrige politi ikke har, jf. lovforslaget til § 67.

Behandlingen av opplysninger i PST har i flere år vært gjenstand for vurdering, blant annet av Lund-kommisjonen (Dokument nr. 15 (1995-96)) og senere Danielsen-utvalget (NOU 1998: 4 Politiets overvåkingstjeneste). Sistnevnte utvalg påpekte behovet for å lovregulere de viktigste reglene om tjenestens registre og registrering av personopplysninger, og at dette med fordel burde skje i en ny lov om politiets registre. Politiregisterlovutvalgets anbefalinger er således også i vesentlig grad basert på Danielsen-utvalgets forslag.

Når det gjelder *virkeområdet* for politiregisterloven, foreslås at dette i hovedsak skal være det samme for PST som for politiet for øvrig, bare med det unntak at også forvaltningsvirksomhet som måtte bli utført av PST skal falle innenfor lovens område. Dette har sammenheng med at det i EUs

personvern direktiv, som personopplysningsloven bygger på, ikke bare er gjort unntak for statens virksomhet på det strafferettslige området, men også for behandling av personopplysninger som utføres i forbindelse med statens sikkerhet. Videre er sistnevnte behandling også unntatt fra virkeområde fra rammebeslutningen om personvern i tredje søyle. Dette medfører i praksis at tilnærmet all behandling av opplysninger i PST, også den PST måtte utføre under utøvelse av utlendingskontroll eller i forbindelse med personkontroll ved sikkerhetsklareringer, kan reguleres på annen måte enn hva som følge av de nevnte rettsaktene.

Departementet mener at det er behov for enkelte særregler hva gjelder PSTs behandling av opplysninger. PSTs hovedoppgaver er beskrevet i politiloven §§ 17 b og c, hvorefter PST blant annet skal forebygge og etterforske overtredelser av straffeloven kapittel 8 og 9, ulovlig etterretningsvirksomhet, spredning av masseødeleggelsesvåpen med videre og sabotasje og politisk motivert vold eller tvang. Departementet er av den oppfatning at PSTs arbeid, sammenholdt med de interesser som skal vernes gjennom PSTs virksomhet, gjør at avveiningen mellom personvern og samfunnsforsvar kommer i en noe annen stilling enn for politiet for øvrig, hvilket gjør det nødvendig å etablere særregler for PSTs behandling av opplysninger.

Det foreslås at de mest sentrale personvern rettslige prinsippene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans, også kommer til anvendelse for PSTs behandling av opplysninger.

Det er imidlertid særlig spørsmålet om når det utenfor straffesaksbehandlingen er *nødvendig* å behandle personopplysninger, som påkaller en annen løsning enn for politiet ellers, ettersom den personkrets det er aktuelt å drive forebyggende virksomhet i forhold til, skiller seg vesentlig fra dem som har tilknytning til ordinær kriminell virksomhet. Departementet mener at adgangen til behandling av slike opplysninger må være så vidt at den fanger opp de oppgaver PST er pålagt i politiloven. Utenfor straffesaksbehandlingen bør PST således kunne behandle opplysninger om personer som ikke er mistenkt for et konkret straffbart forhold når det er nødvendig for å utføre de oppgaver PST har i henhold til politiloven §§ 17 b og 17 c. Innenfor denne gruppen opplysninger vil de som er innhentet i tilknytning til de opprettede *forebyggende saker* stå i en særstilling. For så vidt gjelder utlendinger foreslås presisert særskilt at det kan behandles opplysninger om dem når det etter en konkret sikkerhetsmessig vurdering anses nødvendig å ha opplysninger om dem. Her blir det sær-

lig spørsmål om hvorvidt vedkommende utlending kommer fra et land eller område som det i henhold til foreliggende trusselvurderinger knytter seg en sikkerhetsrisiko til. Departementet viser i denne sammenheng til at lovforslaget til § 64 om nødvendighetskravet allerede er gjennomført i instruks for PST fastsatt ved kgl. res. 19 august 2005, slik at ordningen ikke representerer noe nytt.

Departementet finner det videre nødvendig at for PSTs vedkommende gis særlige regler om informasjonsplikt og innsyn. Departementet foreslår at utgangspunktet her, i motsetning til politiet for øvrig, bør være at PST ikke har informasjonsplikt og at det heller ikke gis innsyn. Begrunnelsen for dette er hensynet til bekjempelsen av de straffbare forhold PST er satt til å forebygge og etterforske, jf. nærmere om dette i punkt 17.4. I straffesaksbehandlingen vil her, som for det øvrige politiet, straffeprosesslovens regler om innsyn komme til anvendelse.

Departementet foreslår at det gis en egen bestemmelse om personkontroll, der det også gis anvisning på at PST ikke har anledning til å innhente eller behandle opplysninger utelukkende fordi opplysningene kan være av betydning for en senere personkontroll, jf. lovforslaget til § 67.

Departementet foreslår endelig at dagens tilsyns- og kontrollordning opprettholdes, jf. lov av 3. februar 1995 nr. 7, opprettholdes.

## 1.14 Forskrifter

I *kapittel 18* i proposisjonen omtales ulike spørsmål knyttet til forskriftsregulering.

Utformingen av politiregisterloven er basert på at loven skal gi anvisning på overordnede prinsipper og at den i størst mulig grad skal være teknologinøytral. Dette synspunkt gjør seg særlig gjeldende i de kapitlene som regulerer forhold knyttet til behandling av opplysninger. Teknologien er i stadig utvikling, både hva angår tilgangen på opplysninger i samfunnet og i forhold til politiets data-tekniske verktøy for å systematisere og bearbeide den mengden informasjon etaten til enhver tid besitter. Dette taler for at den nærmere reguleringen av de enkeltstående behandlingene og registre gis i form av forskrifter.

I forhold til borgerne er det et viktig hensyn at reglene er klare, forutberegnlige og tilgjengelige. Dette hensynet blir etter departementets oppfatning ivarettatt ved at det i lovforslaget settes klare rammer for den behandlingen som kan finne sted, mens det i forskriften gis mer detaljerte eller konkretiserende regler.

I lovforslaget skilles det mellom obligatoriske og fakultative forskrifter. Forskriftshjemler som gir adgang til å regulere materiellrettslige forhold er i all hovedsak utformet som pliktregler, og disse er plassert fortløpende i de enkelte bestemmelsene eller lovkapitlene. Det er i utgangspunktet ikke vanlig at det i loven gis pålegg om å gi forskrifter om nærmere bestemte forhold. Når man likevel velger denne fremgangsmåten må det ses på bakgrunn av det konseptet politiregisterloven er tuftet på. På den ene siden ønsker man å regulere all behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten i en lov, og på den annen side ønsker man at reglene skal være klare og forutsigbare. Begge disse hensyn kan bare ivaretas dersom man splitter opp den totale reguleringen i henholdsvis lov og forskrift. En sentral bestemmelse i så måte er § 14 i lovforslaget, hvoretter det skal gis egne forskrifter for de ulike registre og behandlinger. For eksempel er behandlingen av opplysninger i henholdsvis reaksjonsregisteret, kriminaletterretningsregistre og DNA-registeret svært forskjellig, blant annet med hensyn til hvilke kategorier opplysninger som kan behandles og hvilke sletteregler som skal gjelde. Det er derfor nødvendig at det gis nærmere bestemmelser om formålet med behandlingen, hvem som skal ha tilgang til opplysningene, hvem som er behandlingsansvarlig, hvilke opplysningskategorier som kan registreres, når opplysningene skal rettes, sperres eller slettes mv. Når utformingen av slike regler er gitt i form av påbud, sikrer man at et klart og forutsigbart regelverk er på plass før behandlingen i de ulike registre iverksettes.

Et annet viktig eksempel for obligatorisk forskriftsregulering er lovforslaget til §§ 30 og 31, som gjelder utlevering av opplysninger i mottakerens interesse. Selv om loven angir de ytre rammer for utlevering, må det gis nærmere forskrifter om blant annet hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres og i hvilke tilfeller politiet har plikt til å utlevere opplysninger. På denne måten ivaretar man også de hensyn som lå til grunn for at utvalget foreslo at utlevering av opplysninger i mottakerens interesse skulle forankres i særlovgivningen, sam-

tidig som man sikrer ensartethet og kontroll med det totale omfanget av utleveringen, jf. departementets begrunnelse for lovforslaget i punkt 11.10.6.

Som det fremgår av forskriftshjemmelen i § 69 i lovforslaget, er det behov for å forskriftsregulere en rekke forhold, og den opplistingen som fremgår av nr. 1 – 23 i bestemmelsen er ikke uttømmende. Den bestemmelsen som er av særlig interesse i denne sammenheng er nr. 2, hvoretter det kan gis forskrifter om hvordan lovens bestemmelser anvendes på behandling av opplysninger i straffesaker. Bakgrunnen for bestemmelsen er at departementet foreslår at politiregisterloven fullt ut skal gjelde for behandling av opplysninger i straffesaker, mens politiregisterlovutvalget har foreslått å avgrense enkelte bestemmelser mot straffesaksbehandling. Utvalgets begrunnelse for den foreslåtte avgrensningen var at den behandlingen som ikke reguleres av politiregisterloven, fortsatt skulle reguleres av straffeprosessloven, slik at straffeprosessloven er å anse som *lex specialis* i forhold til politiregisterloven. Problemet med denne tilnærmingen er, helt bortsett fra at en slik avgrensning ikke er i samsvar med rammebeslutningen i tredje søyle, at straffeprosessloven ikke dekker samtlige av de bestemmelsene utvalget foreslo å avgrense mot.

Hvordan departementet har løst denne problemstillingen er nærmere beskrevet i punkt 18.3.5. Til tross for at behandlingen av opplysninger i straffesaker foreslås særskilt regulert i enkelte bestemmelser i lovforslaget, er det fortsatt nødvendig å tilpasse lovforslagets ulike bestemmelser til behandling av opplysninger i straffesaker, idet denne behandlingen på mange måter skiller seg fra for eksempel behandlingen av opplysninger i politiets tradisjonelle registre.

Departementet tar derfor sikte på at det i forskriften gis et eget kapittel om behandling av opplysninger i straffesaker, der man dels tilpasser lovens bestemmelser for straffesaksbehandling og dels presiserer hvordan for eksempel bestemmelser med henvisning til straffeprosessloven skal anvendes.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Noen utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt

#### 2.1.1 Nasjonal utvikling

Politiets og påtalemyndighetens registerføring og annen behandling av personopplysninger er hjemlet i ulike lovbestemmelser, forskrifter, rundskriv fra Justisdepartementet og instruks fra den tidligere Kriminalpolitisen (Kripos). De fleste av politiets registre er hjemlet i strafferegistreringsloven 11. juni 1971 nr. 52, som ble vedtatt i en tid da politiet behandlet opplysninger manuelt. Samfunnsendringer, endringer i type og mengde kriminalitet samt ny teknologi har ført til en betydelig endring av politiets arbeidsform hva gjelder behandling av opplysninger. Det var særlig den nye teknologien som gjorde det mulig at politiet kunne behandle andre og atskillig flere opplysninger enn tidligere. På denne bakgrunn har politiet utviklet stadig flere registre etter hvert som behovet har meldt seg. I tillegg til den teknologiske utviklingen har det også skjedd endringer innenfor personvernlovgivningen. Personopplysningsloven trådte i kraft 1. januar 2001, og samtidig ble personregisterloven opphevet. Personopplysningsloven forlater registerbegrepet, og kommer til anvendelse på «behandling av personopplysninger». Det har således vært skifte av terminologi innen personvernlovgivningen etter at strafferegistreringsloven trådte i kraft. I Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) s. 30 uttales det:

«Når det gjelder de øvrige politiregistrene, er det i dag et uoversiktlig regelverk der strafferegistreringsloven inneholder få materielle regler og der unntak fra personregisterloven til dels beror på midlertidige dispensasjoner fra Datatilsynet. Departementet ser på denne bakgrunn et klart behov for å gjennomgå strafferegistreringsloven med sikte på en generell revisjon; dels for å vurdere hjemmelsgrunnlaget for de ulike politiregistrene og dels for å lovfeste grunnleggende behandlingsregler for behandling av personopplysninger i registrene i tråd med den nye personopplysningsloven. Departementet vil derfor igangsette slikt utredningsarbeid.

Endringer i politilov og ikrafttredelse av ny SIS-lov påvirker også politiets opplysningsbehandling.»

Behandlingen av personopplysninger i Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ble grundig vurdert på 90-tallet, blant annet gjennom Lund-rapporten (Dok. nr. 15 (1995-96)), som ble avgitt til Stortingets presidentskap 28. mars 1996, og Danielsen-utvalget (NOU 1998:4 Politiets overvåkingstjeneste). Danielsen-utvalget skriver på s. 17:

«Utvalget mener det er ønskelig å lovregulere de viktigste særregler for POT. Bl a demokrati-hensynet og behovet for et bedre forberedt regelverk taler for dette. Oppgavene til tjenesten og de viktigste regler om tjenestens registre og registrering av personopplysninger bør lovfestes. Utvalget konkluderer med at de beste grunner taler for å inkorporere bestemmelsene i den alminnelige politilovgivning, nærmere bestemt i politiloven og strafferegistreringsloven».

#### 2.1.2 Internasjonal utvikling

Etter ikrafttredelsen av strafferegistreringsloven har Norge ratifisert flere internasjonale konvensjoner som er av betydning for politiets behandling av personopplysninger. Dels fordi de setter grenser for politiets behandling av opplysninger og dels fordi de inneholder anbefalinger om behandlingen. Departementet kommer tilbake til det nærmere innholdet i disse konvensjonene, og gir i denne omgang kun en kort oversikt.

Norge er bundet av Europaparlamentets- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (personverndirektivet). Direktivet er inkorporert i norsk rett gjennom personopplysningsloven. Dernest har Norge ratifisert Europarådets personvernkonvensjon (Convention for the Protection of Individuals with regard to the Automatic Processing of Personal Data) 28. januar 1981 nr. 108, som trådte i kraft 1. oktober 1985.

Personvernkonvensjonen gjelder både for privat og offentlig sektor. I artikkel 9 er det åpnet for

at det kan gjøres unntak fra en del sentrale personvernprinsipper, dersom det blir fastsatt i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta «State security, public safety, (...) or the suppression of criminal offences». Unntaket er bygget opp på samme måte som unntaket i EMK artikkel 8 nr. 2.

På bakgrunn av økende behandling av personopplysninger i politiet, og utviklingen innenfor IT-sektoren vedtok Europarådet den 17. september 1987 «*Recommendation No. R (87) 15 Regulating the use of personal data in the police sector*» (politirekommandasjonen), hvor det oppstilles retningslinjer for hva som bør gjelde for politisektoren der det er gjort unntak fra personvernkonvensjonen.

Rekommandasjonen har som siktemål å gjøre prinsippene i konvensjonen klarere for politisektoren. I arbeidet med rekommandasjonen er prinsippene i EMK artikkel 8 ment ivaretatt.

Rekommandasjonen er ikke bindende for medlemslandene, men Europarådet anbefaler at medlemsstatene tar hensyn til rekommandasjonens prinsipper i sin lovgivning, og at prinsippene blir gjort tilgjengelige for allmennheten.

Hensikten med rekommandasjonen er å finne en god balansegang mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelsen på den ene siden og hensynet til personvern på den andre siden. Den kommer til anvendelse på innsamling, lagring, bruk og overføring av persondata som behandles elektronisk for politiformål, og omfatter således både politiets straffesaksbehandling og annet arbeid. Den gjelder også arbeid knyttet til rikets sikkerhet, men begrenser ikke statenes handlingsfrihet i disse tilfellene.

I desember 2005 fremmet kommisjonen forslag til ny rammebeslutning om personvern i tredje søyle ved behandling av opplysninger i forbindelse med politi- og strafferetts samarbeid. Det ble oppnådd politisk enighet om hoveddelen av rammebeslutningen i Rådsmøte for justis- og innenrikssaker 8-9. november 2007, og rammebeslutningen ble vedtatt i Rådsmøte 27. november 2008.

Rammebeslutningen regulerer behandling av personopplysninger innenfor rammene av politisamarbeid og annet rettslig samarbeid i straffesaker. Instrumentet må ses på bakgrunn av at det er iverksatt ulike tiltak for å lette informasjonsflyten innad i EU-området. En slik utstrakt informasjonsflyt nødvendiggjør felles krav til hvordan opplysningene behandles. For nærmere omtale av rammebeslutningen vises til punkt 4.4.

## 2.2 Politiregisterutvalget

På bakgrunn av den utviklingen som er beskrevet innledningsvis i punkt 2.1 fant Justisdepartementet at tiden var inne for å foreta en generell gjennomgåelse av strafferegistreringsloven. Departementet oppnevnte derfor den 28. august 2000 et utvalg for å utrede behovet for endringer i strafferegistreringslovgivningen. Utvalget fikk følgende mandat:

«Utvalget skal gjennomgå strafferegistreringsloven og utarbeide forslag til ny lov om politiregistre.

Herunder skal utvalget

- gjennomgå eksisterende regler for bruk av politiattest og straffeopplysninger i forbindelse med vandelskontroll og akkreditering/autorisasjon av personell.
- gi en oversikt over eksisterende politiregistre og dagens regelverk for slike, og foreslå nye regler for etablering, bruk og opphør av politiregistre. Utvalget skal legge særskilt vekt på de registre som inneholder personopplysninger og som er etablert til bruk i eller avledet av straffesaksbehandling, herunder etterretningsregistre. Unntatt fra utvalgets arbeid er registre som tjener rent administrative gjøremål, og registre av forvaltningsmessig art som er regulert i eller i medhold av spesiallovgivning. Når det gjelder etablering og bruk av politiregistre, skal utvalget særlig vurdere og foreslå regulering av formål og innhold, ansvar og kontroll, utveksling og innsyn, personvern og informasjonssikkerhet.

Forslagene skal være tilpasset den øvrige lovgivning om behandling av personopplysninger, samt eventuelle andre forslag til lovgivning som berører saksområdet. Utvalget skal også ta hensyn til folkerettslige forpliktelser med hensyn til håndtering av personinformasjon og informasjonssikkerhet. Utvalget bør gi en kortfattet oversikt over lovgivningen om politiregistre i andre nordiske land.

Utvalget skal også utrede de administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene.»

Utvalget har vært kalt politiregisterutvalget. Utvalget avga sin utredning som NOU:2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger den 28. august 2003. Da utredningen ble avgitt hadde utvalget følgende medlemmer:

- tingrettsdommer Per Gammelgård, Oslo tingrett (leder)

- lovrådgiver Tor-Geir Myhrer (frem til 1. april 2003 førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet), Justisdepartementet
- advokat Janne Kristiansen, Moss
- seksjonssjef Knut-Brede Kaspersen, Datatilsynet
- underdirektør Magne Svor, Justisdepartementet
- seniorrådgiver Sylvia Peters, Justisdepartementet
- rådgiver Katrine Kjærheim Fredwall, Justisdepartementet
- politiavdelingssjef Frank Førsund, Hordaland politidistrikt
- politiinspektør Bente Storruste, Politidirektoratet
- Norsk Journalistlag
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse (SKUP)
- Norske Avisers Landsforening
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen)
- Likestillingsombudet
- Barneombudet
- Forbrukerombudet
- Riksarkivet
- Statistisk Sentralbyrå
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Utlendingsdirektoratet
- Arbeidsdirektoratet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Vegdirektoratet
- Direktoratet for Arbeidstilsynet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Oljedirektoratet
- Datatilsynet
- Post- og teletilsynet
- Kredittilsynet
- Lotteritilsynet
- Luftfartstilsynet
- Innvandrernes landsforening
- Antirasistisk Senter
- OMOD (Organisasjon mot offentlig diskriminering)
- Redd Barna, Rettighetssenteret
- Norges Hanikapforbund
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Den Norske Advokatforening
- Den Norske Dommerforening
- Politiembetsmennenes landsforening
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Politiets Fellesforbund
- Kommunenes Sentralforbund
- Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
- Kontoret for fri rettshjelp
- Juss-Buss
- Rettspolitisk forening
- Norsk forening for kriminalreform (KROM)
- Forsvarergruppen av 1977
- Sametinget
- Det juridiske fakultet i Bergen
- Det juridiske fakultet i Oslo
- Det juridiske fakultet i Tromsø
- Norsk Senter for Menneskerettigheter
- Amnesty International Norge

Sekretær for utvalget var frem til 1. juli 2001 politiadjutant Dag Egil Adamsen, og deretter advokatfullmektig Lena Lundgreen fra advokatfirmaet Hjort DA.

## 2.3 Høringen

Justisdepartementet sendte politiregisterutvalgets utredning på høring 7. november 2003, med frist for uttalelser den 1. april 2004, til følgende institusjoner og organisasjoner:

- Departementene
- Regjeringsadvokaten
- Riksadvokaten
- Statsadvokatembetene
- Politidirektoratet
- Politidistriktene
- ØKOKRIM
- Kriminalpolitisen (Kripas)
- Politiets sikkerhetstjeneste
- Politiets Datatjeneste
- Politihøgskolen
- Utrykningspolitiet
- Sysselmannen på Svalbard
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Forsvarets Overkommando
- Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)
- Høyesterett
- Lagmannsrettene
- Oslo tingrett
- Stavanger tingrett
- Trondheim tingrett
- Nord-Troms tingrett
- Domstoladministrasjonen

Høringsfristen var satt til 1. april 2004, men mange uttalelser kom etter fristen. Følgende instanser har avgitt realitetsuttalelse:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og Familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Helsedepartementet
- Kommunal- og Regionaldepartementet
- Nærings- og Handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Sosialdepartementet
- Utdannings- og Forskningsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Politidirektoratet
- Kriminalpolitisen (Kripos)
- ØKOKRIM
- Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
- Oslo politidistrikt
- Romerike politidistrikt
- Hordaland politidistrikt
- Troms politidistrikt
- Rogaland politidistrikt
- Gudbrandsdal politidistrikt
- Helgeland politidistrikt
- Østfold politidistrikt
- Politiets data- og materielltjeneste
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)
- Domstoladministrasjonen
- Oslo Tingrett
- Riksarkivaren
- Den Norske Advokatforening
- Datatilsynet
- Luftfartstilsynet
- Konfliktrådet (for Sandnes mv) Nasjonal Folkehelseinstitutt
- Barneombudet
- Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening
- NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon)
- KROM
- Elektronisk Forpost Norge
- Juss-Buss
- Senter mot etnisk diskriminering (SMED)

Innholdet av høringsuttalelsene blir behandlet senere i proposisjonen i tilknytning til de enkelte forslagene.

### 3 Politiets og påtalemyndighetens registre og andre systemer

#### 3.1 Innledning

Politiets og påtalemyndigheten disponerer over en rekke registre med ulike funksjoner. Disse kan deles inn i tre hovedkategorier: administrative registre, forvaltningsregistre og registre til bruk i kriminalitetsbekjempelsen. Den sistnevnte kategorien omfatter også registre som brukes til politiets bistand og hjelpetjeneste. De fleste registre til bruk i kriminalitetsbekjempelsen kan igjen deles inn i tre kategorier: reaksjonsregistre, saksbehandlingsregistre og operative registre. De resterende registre til bruk i kriminalitetsbekjempelsen, som ikke faller inn under de nevnte kategoriene, kalles gjerne for politiets «arbeidsregistre». Begrepet er en samlebetegnelse på de registre som brukes til å forebygge, avdekke, stanse og følge straffbare forhold. I noen sammenhenger likestilles «arbeidsregistre» med «kriminaletterretningsregistre». Siden politiregisterloven ikke vil regulere politiets administrative registre og forvaltningsregistre, gir departementet i det følgende kun en kort oversikt over de mest sentrale registre og systemer som brukes i kriminalitetsbekjempelsen, og hva som er deres rettslige grunnlag. For en nærmere beskrivelse av samtlige av politiets registre vises det til pkt. 4 i utredningen.

#### 3.2 Rettslig grunnlag for politiets og påtalemyndighetens registre

Politiets og påtalemyndighetens registerføring og annen behandling av opplysninger har hjemmel i forskjellige lover, forskrifter og andre bestemmelser. Strafferegistreringsloven er den mest sentrale hjemmelen for politiets registre, men også straffeprosessloven har flere bestemmelser om ulike registre.

Strafferegistreringsloven 11. juni 1971 nr. 52 er den alminnelige loven for politiets registre, og hjemler mange av politiets arbeidsregistre. Loven trådte i kraft 1. januar 1975.

Da proposisjonen ble avgitt var de viktigste registrene ett sentralt strafferegister, lokale bøte-

registre og spesialregistre til bruk under politiets arbeid med oppklaring av straffesaker. Disse forholdene hadde tidligere ikke vært lovregulert, og bruken av registrene var basert på administrative bestemmelser og praksis hos de registerførende myndigheter.

Loven ble utformet som en fullmaktslov, og skulle dekke de eksisterende registrene. Det ble imidlertid uttalt at:

«(...) loven er så elastisk formulert at den ikke vil hindre at man går over til en sentralisert føring av alle registre etter moderne databehandlingsmetoder (fortrinnsvis EDB), dersom dette skulle vise seg hensiktsmessig i fremtiden»,

jf. Ot.prp nr. 21 (1970-71) s. 3.

Forskrift om strafferegistrering av 20. desember 1974 nr. 4 trådte i kraft 1. januar 1975. Med strafferegistreringsloven som fullmaktslov er forskriftene både sentrale og omfattende. Mer detaljerte regler for bruk av opplysninger følger av rundskriv og instruksjer.

Strafferegistreringsloven vil, i kraft av å være en spesiallov, gå foran personopplysningsloven hva gjelder regulering av politiets registre eller behandling av personopplysninger. Den er imidlertid ikke uttømmende, og må derfor suppleres av personopplysningslovens regler på områder som ikke uttrykkelig er regulert, som for eksempel innsyn eller tilsyn.

#### 3.3 Reaksjonsregistre

##### 3.3.1 Det Sentrale Straffe- og Politiopplysningsregister (SSP)

Det fremgår av strafferegistreringsloven § 1 at det for riket skal føres et sentralt strafferegister. I dag er Det Sentrale Straffe- og Politiopplysningsregister (SSP) det nasjonale registeret for registrering av straffedømte personer. Registeret har en strafferegistreringsdel og en politiopplysningsdel. *Strafferegistreringsdelen* inneholder ilagte straffereaksjoner, og har rettslig grunnlag i strafferegistre-



ringsloven § 1. *Politiopplysningsdelen* inneholder personopplysninger som kan være av betydning for politiets arbeid med etterforskning og oppklaring av lovbrudd, og har hjemmel i strafferegistreringsloven § 4 første ledd.

Registeret brukes av politiet til etterforskning og forebyggende virksomhet, og er tilgjengelig i alle politidistrikt. Til bruk for strafferettspleien kan politi, påtalemyndighet og domstoler framsette begjæring om utskrift av strafferegisteret, jf. strafferegistreringsloven § 2 jf. strafferegistreringsforskriften § 6 første ledd. Justisdepartementet, POD og kriminalomsorgen kan også be om slike opplysninger, jf. strafferegistreringsforskriften § 6 andre ledd.

Når det gjelder utlevering av opplysninger til bruk utenfor strafferettspleien, er dette regulert gjennom reglene om politiattest i strafferegistreringsloven §§ 5–9.

Ut over dette brukes registeret som grunnlag for Reaksjonsstatistikken, som utgis av Statistisk Sentralbyrå, og til forskning, jf. strafferegistreringsloven § 2 fjerde ledd og strafferegistreringsforskriften § 6 fjerde ledd.

### 3.3.2 BOT

Det fremgår av strafferegistreringsloven § 3 jf. strafferegistreringsforskriften § 7 at det kan føres et sentralt bøtereister med opplysninger om personer og foretak som ved dom eller annen avgjørelse er ilagt straff av i form av bot.

Tidligere ble alle bøter registrert lokalt ved det enkelte politidistrikt. Fra og med 1. januar 1990 ble Statens Innkrevingssentral (SI) opprettet som et sentralt innkrevingskontor (i Mo i Rana) for statlige krav, herunder bøter, jf. straffeprosessloven § 456 jf. påtaleinstruksen kapittel 30.

Registeret har flere formål og flere brukere. For det første brukes BOT i strafferettspleien. Politiet, påtalemyndigheten og domstolene kan, på samme måte som ved SSP, framsette begjæring til politidistriktene om opplysninger fra bøtereistrene om navngitte personer, jf. strafferegistreringsloven § 3 tredje ledd jf. strafferegistreringsforskriften § 9 første ledd. Justisdepartementet og Politidirektoratet har også adgang til å framsette begjæring, og militære myndigheter kan fremme begjæring om uttømmende opplysninger fra bøtereisteret for fritakssaker etter militærnekte-loven. BOT kan produsere bøteattest (5 år), uttømmende bøteattest (alle år) og botedelen av en politiattest (2-års periode). I tillegg kan det lages en oversikt over reaksjoner mot en person, det vil si

alle bøter, inndragninger, sakskostnader og erstatninger.

På samme måte som SSP, brukes BOT som grunnlag for offentlig statistikk og forskning, jf. strafferegistreringsforskriften § 9 tredje og fjerde ledd.

BOT er tilgjengelig ved alle tjenestesteder via politiets eget lukkede nettverk. Søkertilgang kan gis til alle i politiet som har politimyndighet, samt andre tilsatte i politiet som har tjenestlig behov.

I BOT registreres forelegg, bøter gitt ved dom, samt sakskostnader, erstatninger og inndragninger knyttet til dom, jf. strafferegistreringsloven § 3 første ledd første punktum og andre ledd. I tilknytning til hver bot blir det registrert person eller juridisk person, gjerningsbeskrivelse, lovovertrædelse, saksgang og eventuell soning av bøter.

## 3.4 Saksbehandlingsregistre

### 3.4.1 STRASAK

STRASAK er den elektroniske versjonen av den tidligere manuelle justisprotokollen. Alle landets politidistrikter ble tilknyttet STRASAK i 1992.

STRASAK har hjemmel i straffeprosessloven § 62 jf. påtaleinstruksen § 2-1. Siden systemet etter hvert har utviklet seg til å bli et «etterforskningsredskap», må det antas at registeret også har hjemmel i strafferegistreringsloven § 4.

STRASAK er et register for behandling av straffesaker, og fungerer som en straffesaksjournal i form av registrering og oppfølging av anmeldelser og undersøkelsessaker, som savnede personer og mistenkelige dødsfall. STRASAK gir en oversikt over straffesakene ved at registeret inneholder opplysninger om både saksbevegelser og hvor saken befinner seg frem til saken er endelig/rettskraftig. Registeret skal gi en oversikt over og kontroll av saksgangen og saksavviklingen for alle straffesaker. Registeret har blant annet en funksjon i forbindelse med samordning av straffesaker mot en person for felles pådømmelse. STRASAK er saksorientert, i motsetning til for eksempel SSP, som er personorientert.

STRASAK er også grunnlaget for en rekke interne rapporter og statistikker i politiet. Politiets uoffisielle statistikk for saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for straffesaker er eksempler på dette. Videre er offisiell kriminalitetsstatistikk utarbeidet av Statistisk Sentralbyrå basert på opplysninger fra STRASAK.

### 3.4.2 BL (Basisløsninger)

BL er et saksbehandlingssystem, med rutine støtte både for etterforskere og påtalemyndigheten. I BL kan det blant annet produseres avhørsrapporter, forelegg og tiltalebeslutninger. Systemet gjør det mulig å arbeide parallelt med en sak flere steder i et politidistrikt, slik at ansatte samtidig kan lese og produsere dokumenter. Systemet skal også bidra til å kvalitetssikre det arbeidet som gjøres i forbindelse med den enkelte straffesak.

BL skal dernest bedre utnyttelsen av tilgjengelige ressurser i politiet og effektivisere straffesaksbehandlingen. BL skal også bidra til å bedre utnyttelse og gjenbruk av den informasjon politiet registrerer ved alle typer politiarbeid, slik at informasjonen kan benyttes i kriminaletterretning/spaning og i forbindelse med etterforskning av andre saker enn den opprinnelige.

I BL registreres de opplysningene som er nødvendige ved behandlingen av en straffesak, helt fra en sak er anmeldt til den er avsluttet. Alle opplysninger med tilknytning til sakene skal registreres i BL. Det gjelder for eksempel rapporter om avhør eller kroppslig undersøkelse. Personopplysninger som ligger i systemet er søkbare, slik at en bruker får tilbakemelding på om det finnes flere saker registrert på samme person.

Registeret har oversikt over status i saken, saksbehandlere, saksbehandlingsskritt og frister. I utgangspunktet har alle tjenestemenn med tjenestemessig behov tilgang til BL.

## 3.5 Operative registre

### 3.5.1 Rettslig grunnlag for vakt- og arrest-journaler

Politiet har i henhold til politiinstruksen § 7-1 jf. politiloven § 29 plikt til å føre vaktjournal. Dersom systemets funksjoner strekker seg ut over det politiloven og politiinstruksen hjemler, har systemet hjemmel i strafferegistreringsloven § 3. Journalen skal føres etter de retningslinjene Politidirektoratet til enhver tid gir. Vaktjournalen gir en fortløpende og døgntkontinuerlig oversikt over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordningen og utførelsen av polititjenesten på vedkommende sted, jf. alminnelig tjenesteinstruks for politiet 22. juni 1990 nr. 3963 (politiinstruksen) § 7-1 annet ledd.

Politiet er også pålagt å føre en arrestjournal. Arrestjournalen gir en oversikt over alle personer som er innsatt eller anbrakt i politiarrest, jf. forskrift om bruk av politiarrest § 2-2. Arrestjournalen

føres i PO, jf. punkt 3.5.2, i alle politidistriktene, med unntak av Oslo som benytter et eget datasystem. I journalen føres tidspunktet for innsetting i arrest, tidspunktene for arrestinspeksjon, legetilsyn og matsservering og tidspunktet for dimittering. Arrestjournalens funksjon er hovedsakelig begrenset til å holde oversikt over hvem som er i arrest, men journalen brukes også til å kontrollere hvorvidt arrestanten har fått det tilsyn han skal ha i henhold til lov, forskrift og instruks.

### 3.5.2 Nærmere om PO

PO står for PolitiOperativt system. Systemet ble utviklet av Politiets Datatjeneste og fyller vaktjournalens funksjon. Systemet er operativt ved alle politidistrikt, og gir en fortløpende og døgntkontinuerlig oversikt over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordningen og utførelsen av polititjenesten på vedkommende sted.

Alle hendelser, henvendelser, meldinger med videre loggføres, og de hendelsene politiet ønsker å følge opp blir gjort til oppdrag, som deretter tilordnes ressurser. Også planlagte oppdrag, som kjøring av fanger, og hendelser som politiet kjenner til, som veisperringer eller demonstrasjoner, legges inn i systemet. PO gir politiets operasjonsledelse en felles og kontinuerlig oversikt over situasjonsbildet innenfor et politidistrikt, med oversikt over alle eksisterende oppdrag, hvilken prioritet oppdraget har og om de er tilordnet ressurser og i så fall hvilke ressurser. I tillegg har hvert enkelt oppdrag en egen logg, hvor hendelsesforløpet og aktuelle opplysninger fra patruljen registreres fortløpende. Dette bidrar til en mer effektiv oppdragsavvikling og bedre utnyttelse av tilgjengelige politiresurser.

PO brukes også i etterforskning, kriminaletterretning og forebyggende arbeid, ved at det er mulig å hente ut strukturert informasjon om personer, kjøretøy, hendelser, oppdrag og ressurser.

PO har dernest en viktig funksjon i forhold til politiets operative arbeid og polititjenestemennenes sikkerhet. PO skal bidra til at beslutningsgrunnlaget for politiet skal være best mulig på ethvert oppdrag, og ivareta politiets sikkerhet. I PO registreres blant annet om en person er bevæpnet, farlig med videre.

Det karakteristiske ved opplysninger i vaktjournaler er at de spenner over et bredt spekter i og med at «alt» skal registreres. Dernest blir opplysninger i PO ikke slettet, noe som hovedsakelig er begrunnet i notoritetshensyn. Dette innebærer blant annet at også uriktige opplysninger, som for

eksempel et feilaktig tips, blir stående i vaktjournalen.

### 3.6 Kriminaletterretningsregistre

#### 3.6.1 Rettslig grunnlag

Politiet har nå bare ett kriminaletterretningsregister – Indicia. Politidirektoratet og Kripos har brukeransvaret for dette registeret. Indicia har hjemmel i strafferegistreringsloven § 4 første ledd, og registeret er ytterligere regulert i strafferegistreringsforskriften § 11 jf. § 10 og intruks. Indicia kan i henhold til strafferegistreringsloven § 4 bare brukes til «etterforskning og lovbrudd». Det er imidlertid antatt at registeret også kan brukes til forebygging av straffbare handlinger.

#### 3.6.2 Nærmere om Indicia

Kriminaletterretning er ofte beskrevet som den prosess der politiet innhenter, systematiserer og analyserer informasjon om kriminelle og kriminalitet, i den hensikt å bedømme og trekke slutninger om kriminalitetsbildet, påpeke potensielle problemer og kriminell aktivitet med intensjon om å straffeforfølge eller å kartlegge kriminelle trender. Kriminaletterretning deles gjerne inn i strategisk og taktisk (operativ) virksomhet. *Taktisk kriminaletterretning* er saksrettet, og tar sikte på å avdekke kriminelle forhold for å straffeforfølge dem. *Strategisk kriminaletterretning* brukes for å danne seg et bilde av kriminaliteten i samfunnet, slik at politiet kan forutsi kriminalitetsutviklingen. Det er ikke et skarpt skille mellom de to typene kriminaletterretning, og begge formene har som hovedformål å avdekke kriminalitet.

Hvilke opplysninger som kan registreres i Indicia er regulert i rundskriv fra Politidirektoratet (rundskriv 2006/002 og 2006/010), midlertidig instruks fra Kripos datert 18.1.2007 og instruks fra politimesteren i det enkelte politidistrikt. Disse rettsgrunnlagene gir politiet en vid adgang til å registrere personopplysninger i Indicia. Personer mistenkt for å ha begått eller for å begå en straffbar handling kan registreres med navn, adresse, signalement, økonomiske forhold, kjøretøy, modus med videre, jf. POD rundskriv 2006/010 «Instruks for Indicia. Nasjonale behandlingsrutiner». I tillegg til personopplysninger kan det registreres opplysninger som kan knyttes til straffbare forhold.

Videre er det adgang til å registrere opplysninger om den mistenktes familie og/eller omgangskrets, arbeidskollegaer og lignende dersom slik

registrering er en nødvendig forutsetning for politiet i den videre etterforskning eller spaning/kriminaletterretning mot den mistenkte. Dersom det registreres opplysninger om en person som det ikke er holdepunkter for at kan knyttes til kriminell virksomhet, skal dette fremgå av registreringen jf. POD rundskriv 2006/010 pkt 2.

Det er ikke adgang til å registrere opplysninger om en person kun på bakgrunn av hva som er kjent om personens rasemessige eller etniske bakgrunn, politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning, helsemessige eller seksuelle forhold, fagforeningstilhørighet eller deltakelse/medlemskap i lovlige interesseorganisasjoner.

Alle politidistrikt og særorganer i politiet har tilgang til Indicia. I det enkelte distrikt er tilgangen begrenset gjennom den enkelte polititjenestemanns autorisasjon, jf. POD rundskriv 2006/002. Det er i hovedsak tre sikkerhetsgrupper:

- Alle i politiet - Alle polititilsatte og andre tilsatte med tjenestelig behov.
- Alle innen kriminaletterretning – polititilsatte som primært arbeider med kriminaletterretning.
- Lokal kriminaletterretning – spesielt utvalgte polititilsatte som har lokalt ansvar for kriminaletterretning.

Opplysninger som blir bekreftet uriktige eller ufullstendige skal korrigeres. Når personopplysninger ikke lenger anses å ha tjenestelig interesse, eller de ikke lenger antas å ha betydning for formålet, skal de slettes. Personopplysninger skal slettes når det har gått mer enn fem år fra registreringstidspunktet med mindre det i dette tidsrommet er registrert nye opplysninger om den registrerte, jf. POD rundskriv 2006/010 pkt 4.

### 3.7 Biologiske identifikasjonsegenskaper

#### 3.7.1 Fingeravtrykkregisteret

Med hjemmel i straffeprosessloven § 160 føres det et sentralt fingeravtrykkregister, der avtrykkene kan registreres dersom lovens vilkår er oppfylt. I tillegg kan utlendingers fingeravtrykk i visse tilfeller registreres i henhold til utlendingsloven. I påtaleinstruksen kapittel 11 er det gitt nærmere bestemmelser om i hvilke tilfeller det er adgang til å ta fingeravtrykk, men disse gjelder ikke for fingeravtrykk opptatt i utlendingssaker. For eksempel er det adgang til å ta fingeravtrykk

når det er nødvendig for å oppklare en sak som kan medføre frihetsstraff, jf. påtaleinstruksens § 11-1.

I utgangspunktet har tjenestemenn med tjenestemessig behov tilgang til fingeravtrykkene. Det foreligger ingen spesielle begrensninger på utlevering av fingeravtrykk til bruk for politiets etterforskning, og de alminnelige taushetspliktsbestemmelsene kommer til anvendelse. Det er imidlertid bare ansatte ved Fingeravtrykkseksjonen i Kripos som kan legge inn fingeravtrykk og søke i fingeravtrykkregisteret.

Verken straffeprosessloven eller påtaleinstruksen sier noe konkret om innsyn i fingeravtrykksregisteret. Under straffesaken må det legges til grunn at innsyn følger de alminnelige bestemmelsene for innsyn i straffesaker. Etter at saken er avsluttet, må det legges til grunn at den registrerte kan få innsyn i registeret om seg selv, på samme måte som i DNA-registeret, jf. punkt 3.7.3.

Registrerte fingeravtrykk skal tilintetgjøres når personen det gjelder får sin sak endelig avgjort på en måte som ikke tilkjenner at han er skyldig, jf. påtaleinstruksen § 11-2 tredje ledd. Dette innebærer at fingeravtrykkene til alle siktede som ikke får sin sak avgjort ved enten påtaleunndlatelse, forelegg eller dom, skal tilintetgjøres. Når en person som er registrert med fingeravtrykk dør, skal fingeravtrykkene fjernes fra registeret, jf. påtaleinstruksen § 11-5 i.f.

### 3.7.2 Fotoregister

Med hjemmel i straffeprosessloven § 160 føres det et sentralt fotoregister. Både hjemmelen og vilkårene for å ta fotografi i registreringsøyemed er de samme som for fingeravtrykk, jf. påtaleinstruksens kapittel 11.

### 3.7.3 DNA-registeret

I januar 1998 ble det opprettet et manuelt DNA-register. Registeret er i dag elektronisk. Ved lov 18. januar 2008 nr. 3 om endringer i straffeprosessloven (utvidelse av DNA-registeret) og lov 27. juni 2008 nr. 67 om endringer i straffeprosessloven (DNA-etterforskningsregister) ble det vedtatt lovendringer som forutsetter en utvidelse av DNA-registeret til bruk for etterforskning og pådømmelse av straffesaker. Endringene trådte i kraft 1. september 2008.

Kripos fører i dag et elektronisk DNA-register som består av et identitetsregister, et etterforskningsregister og et sporregister. DNA-registeret har hjemmel i straffeprosessloven § 160a, og er

ytterligere regulert i påtaleinstruksen kapittel 11a og retningslinjer fra Riksadvokaten.

Sjefen for Kripos er behandlingsansvarlig for DNA-registeret, jf. påtaleinstruksen § 11a-10. Ingen databehandler, herunder den enkelte analyseinstitusjon, kan behandle opplysninger på annen måte enn det som følger av skriftlig avtale eller instruks med behandlingsansvarlig. Opplysningene kan heller ikke uten slik avtale overlates til andre for lagring eller behandling.

Det er presisert i påtaleinstruksen § 11a-10 tredje ledd at analyseinstitusjonen skal gjennomføre analyse av det materiale som innsendes fra politiet og at det således er politiet som er enesvarlig for at vilkårene for innhenting og analyse av materialet er oppfylt.

Opplysningene i registeret skal bare brukes i strafferettspleien. Kongen kan i forskrift likevel bestemme at opplysningene også kan brukes i forskningsøyemed, og gi nærmere regler om slik bruk, jf. straffeprosessloven § 160a sjette ledd. Beslutning om utlevering av opplysningene til forskning treffes av Riksadvokaten, jf. påtaleinstruksen § 11a-7 annet ledd.

I identitetsregisteret registreres DNA-profiler fra personer med kjent identitet. Etter påtaleinstruksen § 11a-1 fjerde ledd kan følgende personer registreres i identitetsregisteret:

- a) den som er ilagt en straff for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff. Registrering kan først skje når avgjørelsen er rettskraftig eller saken er endelig avgjort. Handling som det er utferdiget forenklet forelegg for, gir ikke grunnlag for registrering
- b) den som ikke kan dømmes til straff for en handling som kvalifiserer for registrering på grunn av reglene i straffeloven §§ 44 eller 46. Det samme gjelder når tilstanden har medført at vedkommende ikke har utvist skyld
- c) den som arbeider eller oppholder seg i Norge og som har begått en handling som kunne ha medført frihetsstraff om den hadde vært begått i Norge, og som i utlandet er ilagt en straff som svarer til dem som er nevnt i straffeloven § 15
- d) den som begjærer det av grunner som finnes fyllestgjørende.

Ikke alle personer som dømmes for slike handlinger som nevnt i bokstav a skal registreres. Riksadvokaten har gitt nærmere retningslinjer for registrering i identitetsregisteret. Disse fastslår blant annet at alle som fra og med 1. september 2008 er rettskraftig idømt ubetinget fengsel i mer enn 60 dager, herunder forvaring, av norsk domstol skal registreres i identitetsregisteret med mindre det

foreligger helt særlige omstendigheter. Registrering skal skje uavhengig av hvilket lovbrudd dommen gjelder.

I etterforskningsregisteret registreres alle DNA-profiler som er fremstilt på grunnlag av biologisk materiale innhentet i medhold av straffeprosessloven § 158 første ledd, dvs. fra personer som med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, jf. straffeprosessloven § 160a første ledd og påtaleinstruksen § 11a-1 fjerde ledd. Etterforskningsregisteret er et midlertidig internt arbeidsregister for politiet.

Etterforskningsregisteret skal ikke inneholde profilen til personer som er rettskraftig dømt for handlingen som utgjør grunnlaget for registreringen. Så snart politiet har truffet vedtak om registrering i identitetsregisteret, skal vedkommendes DNA-profil overføres fra etterforskningsregisteret til identitetsregisteret, jf. påtaleinstruksen § 11a-1 fjerde ledd annet punktum. Opplysningene i etterforskningsregisteret skal slettes hvis den registrerte rettskraftig frifinnes eller saken avsluttes på annen måte uten at vilkårene for registrering i identitetsregisteret er oppfylt.

I sporregisteret kan det registreres opplysninger om personer med ukjent identitet når opplysningene antas å ha tilknytning til uoppløst straffesak, jf. påtaleinstruksen § 11a-1 femte ledd. Her registreres typisk spor fra åsteder i saker med ukjent gjerningsmann.

Profiler i identitetsregisteret, etterforskningsregisteret og sporregisteret er gjensidig søkbare uten begrensninger, jf. påtaleinstruksen § 11a-3. Det er adgang til å foreta flere søk så lenge vedkommende har status som mistenkt, og slike søk bør foretas regelmessig.

Den som blir registrert i identitetsregisteret skal gis melding om dette uten ugrunnet opphold. Det er påtalemyndigheten i politiet som fatter vedtak om registrering i identitetsregisteret, jf. straffeprosessloven § 160a femte ledd.

Påtalemyndighetens avgjørelse om behandling av opplysninger, innsyn og sletting i DNA-registeret kan påklages til nærmeste overordnet påtale-

myndighet, jf. påtaleinstruksen § 11a-9. For identitetsregisterets vedkommende vil det primært være selve innleggingen i registeret som er avgjørelsen som er gjenstand for klage.

Innlegging av profiler i etterforskningsregisteret krever ikke en særskilt avgjørelse og er dermed heller ikke gjenstand for klage. Etterforskningsregisteret er et midlertidig internt arbeidsregister for politiet og slikt sett skiller ikke dette registeret seg fra andre opplysninger som behandles under etterforskningen. Behandlingsansvarlig trenger ikke treffe vedtak for å behandle disse opplysningene, siden disse behandles som en direkte følge av at det faktisk ble tatt en prøve som er analysert.

Klageadgangen er imidlertid ikke bare knyttet til registrering, men generelt til behandling av opplysninger. Behandlingen av opplysninger finner sted helt frem til disse er slettet, og i praksis vil ventelig de fleste klagenes komme etter selve registreringen, for eksempel i forbindelse med at behandlingsansvarlig ikke etterkommer anmodninger om sletting osv.

Den registrerte har rett til å få opplyst hvilke opplysninger som er registrert om ham selv i identitetsregisteret eller etterforskningsregisteret. Andre kan ikke gis opplysninger om registerets innhold, jf. påtaleinstruksen § 11a-6.

Identitetsprofil skal slettes hvis den registrerte rettskraftig frifinnes etter gjenopptakelse, jf. påtaleinstruksen § 11a-8 første ledd. For øvrig skal identitetsprofil slettes senest 5 år etter at politiet får melding om dødsfallet fra folkeregisteret.

Påtaleinstruksen §§ 11a-2, 11a-4 og 11a-5 inneholder detaljerte regler om innhenting og bruk av såkalte referanse- og eliminasjonsprøver. Dette er prøver som innhentes av personer som har en lovlig tilknytning til gjenstanden eller åstedet i saken. Formålet med innhenting av slike prøver er å unngå at profilen til personer som ikke har tilknytning til den straffbare handling, blir registrert i sporregisteret. Innhenting av prøve fra slike referansepersoner forutsetter at den enkelte skriftlig samtykker, jf. straffeprosessloven § 158 annet ledd.

## 4 Nasjonale og internasjonale rammer for behandlingen av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten

### 4.1 Innledning

Det finnes både nasjonale og internasjonale regelsett av betydning for utformingen av regler om behandling av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten. Personopplysningsloven gir generelle regler om behandling av personopplysninger og vil derved også være retningsgivende for politiregisterloven. I tillegg finnes det forskjellige internasjonale regelsett som danner rammer for norsk lovgivning. Noen av disse er konvensjoner som er folkerettslig bindende for Norge, mens andre er anbefalinger som ikke er rettslig bindende. Av særlig betydning i denne sammenheng er Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950 (EMK), som gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 er gjort til norsk lov, og som i følge dens § 3 ved motstrid går foran annen norsk lovgivning. Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har kompetanse til å avsi dommer som binder konvensjonslandene, herunder Norge. Domstolens avgjørelser har ført til at konvensjonsrettighetenes innhold har blitt nærmere klarlagt. Det er derfor påkrevd å ta hensyn til EMDs tolking av bestemmelsene i EMK ved utformingen av politiregisterloven, jf. nærmere om dette i punkt 4.3.1.

### 4.2 Personopplysningsloven

Personopplysningsloven trådte i kraft 1. januar 2001, og kommer i utgangspunktet til anvendelse på all elektronisk behandling av personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 3 første ledd bokstav a. Lovens hovedregel er at en behandling av personopplysninger skal meldes til Datatilsynet, men ved behandling av sensitive personopplysninger, eller når behandlingen åpenbart krenker tungtveiende personverninteresser, er behandlingen konsesjonspliktig, jf. personopplysningsloven §§ 31 og 33.

Av personopplysningsloven § 5 følger det at: «Bestemmelsene i loven gjelder for behandling av personopplysninger om ikke annet følger av

en særskilt lov som regulerer behandlingsmåten».

Også i personopplysningslovens forarbeider fremheves det alminnelige utgangspunktet om at personopplysningsloven som generell lov må vike for spesialbestemmelser i annet lovverk. Politiregisterloven vil derfor som spesiallov gå foran personopplysningsloven.

Politiets behandling av opplysninger til forvaltningsvirksomhet vil som utgangspunkt reguleres av personopplysningsloven. En del forvaltningsregistre, som passregisteret og våpenregisteret, er imidlertid regulert i egen lov, og vil i henhold til personopplysningsloven § 5 gå foran personopplysningsloven i den grad særlovene gir avvikende regler. Utover dette gjelder imidlertid personopplysningsloven fullt ut.

### 4.3 Internasjonale konvensjoner

#### 4.3.1 Menneskerettigheter - EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 har følgende ordlyd:

«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.»

EMK artikkel 8 (1) gir den enkelte krav på respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Vernet etter EMK artikkel 8 (1) er imidlertid ikke absolutt. Det sentrale er at vilkårene i EMK artikkel 8 (2) må være oppfylt for at inngrep etter EMK artikkel 8 (1) skal kunne skje. Inngrepet må etter dette ha hjemmel i lov, det må ha et relevant formål, og det må være nødvendig i et demokratisk samfunn. I det siste vilkåret ligger det også et krav til forholdsmessighet.

Politiets behandling av personopplysninger er et inngrep som ligger innenfor det EMK artikkel 8 (1) skal beskytte, jf. også utvalgets anførsler i punkt 5.2.2.2 i utredningen med henvisninger til EMD's og kommisjonens praksis. Som følge av dette må politiregisterlovens bestemmelser oppfylle vilkårene i EMK artikkel 8 (2).

For å kunne gjøre inngrep i de vernede interessene etter EMK artikkel 8 (1) må formålet med inngrepet falle inn under et av de formål som er nevnt i EMK artikkel 8 (2). Relevante formål er blant annet hensynet til «offentlig trygghet» og hensynet til å «forebygge uorden og kriminalitet». Det kan ikke være tvilsomt at politiets behandling av opplysninger som omfattes av politiregisterloven, oppfyller formålskravet. Likeledes anses PSTs behandling av opplysninger av hensyn til rikets sikkerhet å tjene et relevant formål.

Inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 (2) krever videre at inngrepet må skje «i samsvar med loven». Lovskravet i EMK kan imidlertid ikke uten videre likestilles med vårt internrettslige legalitetsprinsipp. Sistnevnte prinsipp krever som den store hovedregel at inngrepet er forankret i formell lov, noe som ikke er et absolutt krav etter EMK. Formuleringen «i samsvar med loven» omfatter også hjemler som har sitt grunnlag i sedvane eller rettspraksis, noe som har sin bakgrunn i Storbritannias common law-system. I tillegg til kravet om at inngrepet må være hjemlet i en formell nasjonal norm, har EMD fastslått at normen må være forutberegnelig. Det betyr at normen både må være tilgjengelig og forutsigbar. Tilgjengelighetskravet referer til regelens praktiske tilgjengelighet. Dette innebærer at regelen som hjemler inngrepet i all hovedsak må være offentliggjort for å oppfylle kravet. Når det gjelder kravet om forutberegnelighet er det sentrale at regelen gir en tilfredsstillende indikasjon på når et inngrep kan bli aktuelt samt at den berørte må kunne overskue konsekvensene av inngrepet. En forutsetning for dette er at regelen er noenlunde presist formulert slik at innholdet lar seg utlede på en adekvat måte. I de tilfellene der regelen gir rom for skjønn, må det gis rammer for skjønnsutøvelsen for å unngå vilkårlige inngrep. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at det stilles strenge krav til detaljeringsnivået. En for detaljert regulering vil lett kunne hindre en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Disse kravene setter klare rammer for utformingen av politiregisterloven. For det første må all behandling av personopplysninger fra politiets side ha et rettslig grunnlag. Dernest må regelverket være tilgjengelig og utformes slik at innholdet er rimelig presist. Når reglene samles i en egen lov og

utfylles med mer detaljerte bestemmelser i forskifts form, anser departementet vilkårene for oppfylt.

I vilkåret «nødvendig i et demokratisk samfunn» ligger det et krav om «forholdsmessighet», og dette vilkåret er for øvrig det eneste som begrenser lovgiverens adgang til å gi politiet fullmakter for inngrep som faller inn under de vernede interesser i EMK artikkel 8 (2). Det sentrale ved vilkåret er at det må være forholdsmessighet mellom mål og midler. Borgernes forventning om å kunne leve sine liv uten at staten blander seg inn i deres private sfære må veies mot samfunnets behov for å kunne ta i bruk tiltak som ivaretar statens sikkerhet og letter kriminalitetsbekjempelsen. Det kreves ikke at inngrepet skal anses uunnværlig, men det er på den annen side ikke tilstrekkelig at tiltaket er «nyttig». Vurderingen av hva som er nødvendig og forholdsmessig vil kunne variere fra livsområde til livsområde. EMD har til lagt konvensjonsstatene en viss grad av skjønn, en såkalt «margin of appreciation», ved tolking av konvensjonen, og denne skjønnsmarginen er av særlig stor betydning ved forholdsmessighetsvurderingen.

Kravet til forholdsmessighet volder ikke store problemer i forhold til politiets behandling av personopplysninger. EMD har gjentatte ganger slått fast at politiets behandling av personopplysninger er nødvendig for å ivareta politimessige oppgaver. Politiets registrering og den øvrige informasjonsbehandlingen bidrar i vesentlig grad til kriminalitetsbekjempelsen, ikke minst i forbindelse med politiets forebyggende virksomhet. Forholdsmessighetskravet må likevel være en viktig ledetråd ved utformingen av de regler som danner grunnlaget for politiets informasjonsbehandling. Det må være et grunnleggende prinsipp at fullmaktene ikke gjøres videre enn det som er nødvendig i forhold til det formålet inngrepet skal ivareta. Siden kriminalitetsbekjempelse er et nokså vidt formål, kan det være behov for å foreta en forholdsmessighetsvurdering selv om behandlingen i og for seg er nødvendig for å bekjempe kriminalitet. Det kan eksempelvis være hensiktsmessig å tilpasse politiets fullmakter til kriminalitetens alvorlighetsgrad, slik at fullmaktene er videre ved alvorlig kriminalitet. Selv om all form for kriminalitet i utgangspunktet er en trussel mot det demokratiske samfunnet, er samfunnet ikke tjent med en for omfattende overvåking fra politiets side.

Det er også viktig å være oppmerksom på at ulempene ved utvidete fullmakter må søkes kompensert ved gode kontrollordninger. Selv om behandlingen av personopplysninger fra politiets

side anses både nødvendig og forholdsmessig, er det samtidig et overordnet mål å etablere kontrollordninger som hindrer misbruk. Dette vil departementet komme tilbake til i kapittel 16.

#### 4.3.2 Personverndirektivet

Norge er bundet av Europaparlamentets- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (personverndirektivet). Direktivet er inkorporert gjennom personopplysningsloven.

Det følger av direktivet art. 3 nr. 2 at direktivet ikke gjelder for:

«behandling av personopplysninger som utføres i forbindelse med utøvelse av virksomhet som ikke omfattes av fellesskapsrettens virkeområde, f.eks. den virksomhet som er fastsatt i avdeling V og VI i traktaten om Den europeiske union, og ikke under noen omstendighet på behandling som gjelder offentlig sikkerhet, forsvar, statens sikkerhet (herunder statens økonomiske interesser når behandlingen er forbundet med spørsmål om statens sikkerhet) og statens virksomhet på det strafferettslige område».

I hvilken grad direktivet kommer til anvendelse på politiets og PSTs behandling av personopplysninger, kommer departementet tilbake til i kapittel 8. Det kan imidlertid allerede nå bemerkes at direktivet i all hovedsak ikke gjelder for politiregisterlovens anvendelsesområde.

Slik det fremgår av punkt 8.4.4 foreslår departementet at politiets forvaltningsvirksomhet skal falle utenfor politiregisterloven. For denne delen av virksomheten kommer således personopplysningsloven og personverndirektivet direkte til anvendelse.

#### 4.3.3 Europarådets personvernkonvensjon

Europarådets personvernkonvensjon (Convention for the Protection of Individuals with regard to the Automatic Processing of Personal Data) 28. januar 1981 nr. 108 er ratifisert av Norge, og trådte i kraft 1. oktober 1985.

Personvernkonvensjonen gjelder både for privat og offentlig sektor. I artikkel 9 er det åpnet for at det kan gjøres unntak fra en del sentrale personvernprinsipper, dersom det blir fastsatt i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta «state security, public safety, (...) or the suppres-

sion of criminal offences». Unntaket er bygget opp på samme måte som unntaket i EMK artikkel 8 (2), se nærmere punkt 4.3.

Europarådet har imidlertid laget en rekommendasjon for politisektoren, hvor det oppstilles retningslinjer for hva som bør gjelde der det er gjort unntak fra personvernkonvensjonen. Rekommendasjonen er ikke folkerettslig bindende. For en nærmere behandling av konvensjonen, se punkt 4.3.4.

#### 4.3.4 Europarådets rekommendasjon om behandling av personopplysninger i politiet (politirekommendasjon)

På bakgrunn av økende behandling av personopplysninger i politiet og utviklingen innenfor IT-sektoren, vedtok Europarådet den 17. september 1987 «*Recommendation No. R (87) 15 Regulating the use of personal data in the police sector*». Rekommendasjonen har sin bakgrunn i Europarådets personvernkonvensjon av 28. januar 1981 nr. 108, og har som siktemål å gjøre prinsippene i konvensjonen klarere for politisektoren. I arbeidet med rekommendasjonen er prinsippene nedfelt i EMK artikkel 8 ment ivaretatt.

Rekommendasjonen er ikke rettslig bindende for medlemsstatene, men Europarådet anbefaler at de tar hensyn til rekommendasjonens prinsipper i sin lovgivning, og at prinsippene blir gjort tilgjengelige for allmennheten.

Hensikten med rekommendasjonen er å finne en hensiktsmessig balanse mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelsen og hensynet til personvern, jf. rekommendasjonens fortale 5. avsnitt. Rekommendasjonen kommer til anvendelse på innsamling, lagring, bruk og overføring av persondata som behandles elektronisk for politiformål, og omfatter således både politiets straffesaksbehandling og annet arbeid. Den gjelder også arbeid knyttet til rikets sikkerhet, men den begrenser ikke landets handlingsfrihet i disse tilfellene. Det følger av kommentarene til konvensjonen at «state security» skal forstås som «protecting national sovereignty against internal or external threats, including the protection of the international relations of the state».

Det understrekes i kommentarene til rekommendasjonen punkt 30 at den kun oppstiller minimumsgarantier, og at medlemsstatene står fritt til å gi den enkelte borger bedre beskyttelse. Departementet kommer tilbake til det nærmere innhold av rekommendasjonen i tilknytning til omtalen av de ulike forslagene i proposisjonen.



#### 4.4 Rammebeslutning om personvern i tredje søyle

I desember 2005 fremmet kommisjonen forslag til ny rammebeslutning om personvern ved behandling av opplysninger i forbindelse med politi- og strafferettssamarbeid. Rammebeslutningen ved ble vedtatt på Rådsmøtet 27. november 2008.

Rammebeslutningen regulerer behandling av personopplysninger innenfor rammene av politisamarbeid og annet rettslig samarbeid i straffesaker. Instrumentet må ses på bakgrunn av at det er iverksatt ulike tiltak for å lette informasjonsflyten innad i EU-området. En slik utstrakt informasjonsflyt nødvendiggjør felles krav til hvordan opplysningene behandles.

Instrumentet er hjemlet i EU-traktaten, særlig artikkel 30 om felles handling vedrørende politisamarbeid og artikkel 31 om felles handling vedførende rettslig samarbeid i straffesaker og artikkel 34 nummer 2 litra b, hvor det fremgår at Rådet, for å bidra til oppfyllelse av EUs målsetninger, på initiativ fra en medlemsstat eller Kommisjonen, kan vedta rammebeslutninger om tilnærming av medlemsstatenes lover og forskrifter.

Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale av 18. mai 1999 om Norge og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Norske eksperter har i samsvar med avtalen deltatt i utformingen av regelverket i rådsarbeidsgruppen. Norge skal på selvstendig grunnlag avgjøre om innholdet i rettsakten skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett. I henhold til Schengen-avtalens artikkel 8 nr. 2 bokstav a skal EUs råd underrette Norge om vedtak om nye rettsakter som innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket. Norge skal på selvstendig grunnlag avgjøre om innholdet i rettsakten skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett.

Gjennomføring av rammebeslutningen vil kreve endringer i norsk lovgivning. I samsvar med Grunnloven § 26 annet ledd og avtalen om tilknytning til Schengen-regelverket artikkel 8 nr. 2 bokstav c, må det derfor ved underretning til EU om norsk godtakelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket, tas forbehold om Stortingets samtykke. Slik underretning ble besluttet ved kgl. res. av 5. juni 2009.

Det fremmes en egen Stortingsproposisjon med forslag om samtykke til godtakelse av rammebeslutningen.

Departementet gir i det følgende en oversikt over de sentrale bestemmelsene i rammebeslut-

ningen. En nærmere beskrivelse av innholdet i de enkelte bestemmelsene vil bli gitt senere i proposisjonen i tilknytning til de enkelte forslagene.

*Artikkel 1* angir instrumentets anvendelsesområde. Rammebeslutningen kommer til anvendelse på opplysninger som utveksles mellom medlemsstatene eller mellom en medlemsstat og myndigheter opprettet ved rettsakter vedtatt av Rådet i medhold av EU-traktaten avsnitt VI, med det formål å forebygge, etterforske, oppdage og iredetføre straffbare handlinger. Det samme gjelder når opplysninger viderebehandles i mottakerstaten. Instrumentet gjelder automatisk behandling av personopplysninger og øvrig behandling av opplysninger i registre. Nasjonale sikkerhetsmyndigheters behandling av personopplysninger omfattes *ikke* av anvendelsesområdet.

Selv om rammebeslutningen i utgangspunktet ikke kommer til anvendelse på intern nasjonal behandling av opplysninger, oppfordres medlemsstatene politisk i fortalen til også å benytte reglene nasjonalt. Enkelte av rammebeslutningens grunnleggende regler skal imidlertid gjelde også for nasjonal behandling, eksempelvis regelen om at behandlingen må være lovlig, proporsjonal og formålsbestemt, jf. artikkel 3. Formålet med å gi disse reglene nasjonal anvendelse, er å sikre at informasjon som senere kan bli utlevert til en annen medlemsstat eller en myndighet opprettet ved en rettsakt vedtatt av Rådet i medhold av EU-traktaten avsnitt VI, har blitt behandlet i tråd med grunnleggende personvernprinsipper.

*Artikkel 3* inneholder sentrale prinsipper for innsamling og sekundærbruk av opplysninger. Sentralt står prinsippene om at opplysninger bare må behandles for nærmere angitte, spesifikke og legitime formål, og at behandlingen må være adekvat, relevant og proporsjonal. Bestemmelsen fastsetter videre skranker for sekundærbruk av opplysninger. Artikkel 3 må ses i sammenheng med artikkel 6, som inneholder strenge regler om behandling av særlig sensitive opplysninger.

*Artikkel 4* inneholder regler om retting, sletting og sperring. Det følger av nummer 1 at uriktige opplysninger skal rettes, suppleres eller oppdateres. Etter nummer 2 skal personopplysninger slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for det formålet de ble innhentet eller videre anvendt. Det fremgår uttrykkelig at bestemmelsen ikke er til hinder for at et sett av opplysningene arkiveres i samsvar med nasjonal lovgivning. For det tilfelle at sletting kan ramme den registrertes legitime interesser, foreskriver nummer 3 at opplysningene heller skal sperres. Sperrede data skal behandles til det formål som forhindret slet-

ting. Nummer 4 inneholder en særregel for så vidt gjelder personopplysninger i en rettsavgjørelse eller en mappe knyttet til en rettsavgjørelse. Bestemmelsen foreskriver at retting, sletting og sperring her skal skje i tråd med nasjonale rettergangsregler.

Av *artikkel 5* fremgår det at medlemslandene skal fastsette egnede tidsfrister for sletting av personopplysninger eller for periodisk gjennomgang av behovet for lagring. Videre skal det fastsettes prosessuelle regler for å sikre overholdelse av fristene.

*Artikkel 6* fastsetter at særlige opplysningskategorier, som opplysninger om etnisk opprinnelse, politisk ståsted, religiøs eller politisk overbevisning, bare skal kunne behandles når det er strengt nødvendig og nasjonal rett tilbyr adekvate sikkerhetsgarantier.

*Artikkel 8* foreskriver at medlemslandene skal ta rimelige skritt for å sikre at upresise, ufullstendige eller utdaterte personopplysninger ikke overleveres eller gjøres tilgjengelige for andre stater. For dette formål skal de kompetente myndigheter så langt som mulig på forhånd kvalitetssikre opplysningene og inkludere opplysninger som muliggjør en vurdering av opplysningenes kvalitet i mottakerstaten. For det tilfelle at personopplysninger overleveres uoppfordret, skal mottakerstaten uten opphold vurdere om opplysningene er nødvendige ut fra formålet med overleveringen.

*Artikkel 11* inneholder særlige regler om sekundærbehandling av opplysninger mottatt fra en annen medlemsstat. Foruten å oppfylle vilkårene for sekundærbruk i artikkel 3, må behandlingen tjene særlige formål, blant annet forebygging, etterforskning og avdekking av straffbare handlinger eller avverging av en umiddelbar og alvorlig fare for offentlig sikkerhet. I tillegg åpnes det for at opplysningene kan brukes til andre formål dersom avsendende stat eller den registrerte selv samtykker.

*Artikkel 16* pålegger medlemslandene å sikre at den registrerte informeres i samsvar med nasjonal rett informeres om at det behandles opplysninger om ham. Når opplysningene overføres mellom medlemsstater, kan en stat anmode den andre om ikke å informere den registrerte.

*Artikkel 17* regulerer retten til innsyn. Av nummer 1 fremgår det at rettssubjektet har krav på

*enten*, etter forespørsel, å motta bekreftelse fra den behandlingsansvarlige om hvorvidt opplysninger om vedkommende har blitt utlevert eller gjort tilgjengelige og informasjon om mottaker og hvilke opplysninger som blir behandlet («direkte innsyn») eller bekreftelse fra nasjonal tilsynsmyndighet om at de nødvendige kontroller har funnet sted («indirekte innsyn»). Nummer 2 åpner for mulighet til å gjøre unntak fra retten til direkte innsyn, når dette er et nødvendig og proporsjonalt tiltak for å ivareta visse hensyn, herunder hensynet til etterforskningen, nasjonal sikkerhet og rettighetene til tredjemann.

*Artikkel 19* regulerer den registrertes rett til erstatning ved ulovlig behandling av personopplysninger eller brudd på nasjonale bestemmelser som gjennomfører rammebeslutningen.

*Artikkel 20* pålegger medlemslandene å sikre tilgang til rettsmidler ved brudd på rettighetene som gjennomfører rammebeslutningen.

*Artikkel 21* inneholder regler om taushetsplikt. Bestemmelsens nummer 1 foreskriver at bare kompetent myndighet kan behandle opplysninger som faller inn under rammebeslutningens anvendelsesområde, med mindre andre myndigheter er rettslig forpliktet til det. Med kompetent myndighet siktes det til myndighet opprettet ved en rettsakt vedtatt av Rådet i medhold av EU-traktaten avsnitt VI og politi, toll, judisiell eller annen kompetent myndighet i medlemsstatene som er autorisert etter nasjonal rett til å behandle personopplysninger innenfor rammebeslutningens anvendelsesområde, jf. definisjonen i artikkel 2 bokstav i. Av nummer 2 følger det at personer som jobber for kompetent myndighet skal være bundet av de personvernregler som gjelder for den relevante kompetente myndighet. Dette gjelder ikke bare ansatte, men også personer som tar oppdrag eller utfører tjenester for vedkommende myndighet.

*Artikkel 25* fastsetter at en uavhengig nasjonal myndighet skal føre tilsyn med anvendelsen av nasjonale bestemmelser som gjennomfører rammebeslutningen. Bestemmelsen lister opp hvilke funksjoner et slikt organ skal eller kan ha.

Den norske oversettelsen av rammebeslutningen i tredje søyle følger som vedlegg i proposisjonen og henvisningene til de ulike artiklene senere i proposisjonen er hentet derfra.

## 5 Lovgivningen i andre land

### 5.1 Innledning

Etter vedtakelsen av rammebeslutningen om personvern i tredje søyle må det legges til grunn at EU-landene vil tilpasse lovgivningen på dette området. Dette vil medføre at lovgivningen om behandlingen av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten etter hvert vil være nokså lik i de landene som det er naturlig å sammenligne Norge med. Etter hva departementet kjenner til har verken Danmark eller Sverige funnet grunn til å foreta vesentlige endringer i forbindelse med ratifiseringen av rammebeslutningen. Derimot har Sverige i slutten av 2007 sendt på høring forslag til ny lov om behandling av personoppgifter i polisens brottsbekämpende verksamhet, jf. Ds 2007:43. Departementet vil i det følgende gi en oversikt over lovgivningen i Danmark og Sverige, herunder vil man kort skissere hva som er det vesentlige innholdet i det nye lovforslaget i Sverige.

### 5.2 Danmark

#### 5.2.1 Persondataloven

Tidligere hadde Danmark forskjellige lover for personregistre i privat sektor og registre i offentlig sektor. I offentlig sektor måtte det innhentes tillatelse fra statsråden for å opprette et register. For registre med «fortrolige» opplysninger måtte det i tillegg opprettes forskrifter for bruk av registeret. Politiets registre ble ansett å innholde fortrolige opplysninger, og alle hadde hjemmel i forskrift.

I dag reguleres all behandling av personopplysninger, herunder politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, av persondataloven av 31. mai 2000. Persondataloven tilsvarende den norske personopplysningsloven, og er basert på personverndirektivet. Persondataloven er preget av at Danmark tidligere hadde to lover, og det er flere spesialbestemmelser for behandling av personopplysninger i offentlig sektor. Innholdsmessig avviker de ikke i noen særlig grad fra bestemmelsene som gjelder for privat sektor, men ordlyden er bedre tilpasset forvaltningens oppbygning. Det er

også vedtatt en egen forskrift, nr. 528 av 15. juni 2000, om sikkerhetsforanstaltninger offentlige myndigheter skal ivareta i forbindelse med behandlingen av personopplysninger i den offentlige forvaltning.

I henhold til persondataloven kapittel 12 skal alle behandlinger innenfor den offentlige forvaltningen, herunder politiets registre, meldes til Datatilsynet. Meldesystemet skal gjøre det mulig for Datatilsynet å kontrollere behandlingene, samtidig som det skaper åpenhet om behandlingene overfor borgerne. I utgangspunktet er alle meldinger offentlige og tilgjengelige på Datatilsynets hjemmesider. Den enkelte kan se hvem som er behandlingsansvarlig, formålet med behandlingen, få en generell oversikt over behandlingen, se hvilke opplysninger som behandles, hvem som er mottakere av opplysningene, tidspunkt for sletting av opplysningene, sikkerhetstiltak med videre. Det er imidlertid gjort unntak fra offentligheten dersom det er nødvendig for forebygging, oppklaring og forfølgning av lovbrudd. Kommer unntaket til anvendelse, unntas kun de «nødvendige» delene fra offentligheten, mens resten av meldingen er tilgjengelig. Datatilsynet er kontrollorgan for politiets behandlinger, og har også tilgang til opplysningene som er unntatt offentligheten.

Meldinger som inneholder opplysninger om rent private forhold, som rasemessig eller etnisk bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet, opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold, opplysninger om straffbare forhold, sosiale problemer med videre, skal godkjennes av Datatilsynet før behandlingen starter.

Kun to behandlinger hos det danske politiet er særskilt regulert i lovverket; kriminalregisteret, se punkt 5.1.2, og DNA-registeret. Alle andre registre reguleres av persondataloven og meldes til Datatilsynet.

Rikspolischefen er øverste politimyndighet, og behandlingsansvarlig for politiets sentrale registre. Som behandlingsansvarlig for de sentrale behandlingene, har Rikspolischefen en viss kontroll over politiets behandling av personopplysninger. Det enkelte distrikt har likevel stor frihet til å

opprette registre, så lenge de holder seg innenfor persondatalovens bestemmelser.

Når det gjelder reguleringen av behandlingen av personopplysninger er utgangspunktet at politiet må følge de alminnelige reglene i persondataloven. Det finnes imidlertid noen spesialbestemmelser. Det rettslige grunnlaget for at politiet kan behandle opplysninger i sin virksomhet finnes i persondataloven § 6. Av § 7 stk. 6 fremgår det at det er adgang til å behandle sensitive personopplysninger, dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til offentlige myndigheters ivaretagelse av sine oppgaver på det strafferettslige området.

Det er ikke gjort unntak fra de alminnelige behandlingsreglene. I henhold til persondataloven § 5 skal opplysningene kun brukes til uttrykkelig angitte og saklige formål, opplysningene skal være relevante og tilstrekkelige, og ikke omfatte mer enn det som er nødvendig ut fra formålet. Det skal foretas nødvendig kontroll for å sikre at det ikke behandles uriktige eller villedende opplysninger, og at opplysningene ajourføres.

Den registrertes rettigheter er begrenset i forhold til lovens alminnelige utgangspunkt. Kapittel 8 om informasjonsplikt overfor den registrerte kommer ikke til anvendelse, jf. persondataloven § 2 stk. 4. Videre kan det gjøres unntak fra innsynsretten, der den registrertes interesse må vike for forebyggelse, etterforsking, avsløring og rettsforfølgning i straffesaker, jf. persondataloven § 32, jf. § 30.

Politiet er gitt en særskilt rett til å overføre opplysningene til tredjeland, dersom det er nødvendig for å forebygge, etterforske og forfølge straffbare handlinger, fullbyrde straff eller beskytte siktede, vitner eller andre i saker om strafferettslig forfølgning.

Endelig nevnes at persondatalovens bestemmelser om tilsyn kommer til anvendelse også i forhold til politiet. Dette innebærer at Datatilsynet av eget tiltak, eller etter klage fra en registrert, skal påse at behandlingen av opplysninger finner sted i overensstemmelse med loven og regler utstedt i medhold av den, jf. § 58. Datatilsynets påleggskompetanse i forhold til offentlige myndigheter er regulert i § 60, der det gis en oppstilling av de bestemmelsene i persondataloven som tilsynet kan gi pålegg om. Til disse hører blant annet informasjonsplikt, innsyn, samt retting og sletting. Videre fremgår det av § 60 stk. 2 at Datatilsynet med henblikk på de bestemmelsene som ikke er nevnt i § 60 avgir uttalelse overfor den myndighet som har ansvaret for behandlingen.

### 5.2.2 Kriminalregisteret

Kriminalregisteret er en av de databasene som er særskilt regulert i forskrift. Det rettslige grunnlaget for kriminalregisteret er persondataloven § 72, jf. § 32, der statsråden har fått myndighet til i særskilte tilfeller å fastsette nærmere regler for behandlinger som utføres av den offentlige forvaltningen. Årsaken til særreguleringen er at opplysningene fra registeret også kan brukes av private.

Kriminalregisteret består av en «avgjørelsesdel» og en «etterforskningsdel», som reguleres parallelt i forskriften. Fordi registeret er todelt, har det flere formål:

- å registrere avgjørelser til bruk i strafferettspleien,
- å tjene som internt arbeidsregister i politiet,
- å danne grunnlag for utskrift av straffattester og andre meddelelser til bruk i strafferettspleien, til privat bruk og til bruk for andre myndigheter,
- å danne grunnlag for kriminalstatistikk,
- å danne grunnlag for søknader om dansk statsborgerskap.

Hvilke opplysninger som kan lagres i de to delene, er uttømmende regulert i forskriften. I avgjørelsesdelen registreres opplysninger om personer som det er truffet avgjørelse om i straffesaker. I etterforskningsdelen registreres opplysninger som er av politimessig betydning. Det er identifikasjonsopplysninger, saksopplysninger, etterlysningsopplysninger, opplysninger om siktelser, frihetsberøvelser og avgjørelser, særlige typer innberetninger (for eksempel førerkortsaker), opplysninger om mistede legitimasjonspapirer og opplysninger om permisjon fra soning. I tillegg finnes det en uttømmende liste over 32 aktualitetsanmerkninger som kan registreres på en person, uavhengig av om en sak verserer. En aktualitetsanmerknung kan for eksempel være «bevæpnet med skytevåpen». I tillegg kan politiet registrere diverse anmerkninger på en person, som for eksempel at foto finnes. Politiet er på visse vilkår gitt anledning til å registrere opplysninger om barn under den kriminelle lavalder i kriminalregisteret.

Kriminalregisteret har svært detaljerte slette-regler, hvor det differensieres mellom de forskjellige opplysningene. Slettingen skjer automatisk.

Det er også detaljerte regler om adgangen til å utlevere opplysningene, både til den registrerte, til private, til forskningsbruk og til andre offentlige myndigheter. Blant annet hentes opplysninger til politiattester fra Kriminalregisteret.

## 5.3 Sverige

### 5.3.1 Innledning

Sverige har gjennomgått sine politiregistre grundig fra midten av 1990-årene og frem til i dag. Det ble fremsatt flere lovforslag i 1998, samme år som personoppgiftslagen (1998:204), basert på personverndirektivet, ble vedtatt. Utgangspunktet er at personoppgiftslagen gjelder all behandling av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten. De registre som Rikspolisstyrelsen er ansvarlige for, reguleres i tillegg av polisdatalagen. Polisdatalagen inneholder kun særbestemmelser for politiets behandling av personopplysninger, og utfylles av personoppgiftslagen.

Belastningsregisteret og mistankeregisteret er på bakgrunn av sin sentrale betydning for politiet og offentlige myndigheter skilt ut i egne lover, selv om Rikspolisstyrelsen er ansvarlig.

De registre/behandlingene som ikke er særskilt regulert, faller inn under personoppgiftslagen, og er meldepliktige til Datainspektionen på lik linje med andre behandlinger og registre. De generelle bestemmelsene i personoppgiftslagen om informasjonssikkerhet og internkontroll gjelder for politiet, og det ble ikke ansett nødvendig med særbestemmelser. I tillegg har Datainspektionen samme kontrollmyndighet overfor politiet som den har overfor alle andre offentlige myndigheter og private behandlingsansvarlige.

Til tross for at Sverige har gjort store endringer i sine lover om politiets registre, ble det fremmet en ny offentlig utredning om behandling av opplysninger i politiet i 2001 (SOU 2001:92). Forslaget ble sendt på høring, men fikk en blandet mottakelse av høringsinstansene. Under det videre arbeid med forslaget kom man frem til forslaget måtte undergis så mange endringer og tilføyelser at man konkluderte med å utarbeide et nytt forslag. Forslaget til ny lov om behandling av personoppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet, jf. Ds 2007:43, ble sendt på høring i 2007 og er nå under behandling i det svenske Justisdepartementet. Hovedinnholdet i det nye lovforslaget vil bli nærmere omtalt i punkt 5.2.4.

### 5.3.2 Belastningsregister og mistanke-register

Før revisjonen av politiregistre, hadde Sverige et person- og belastningsregister, som nå har blitt erstattet av ett belastningsregister og ett mistanke-register.

Formålet med *belastningsregisteret* er å gi informasjon om ilagte straffer. Opplysningene i registeret er nødvendige hos politiet og tollmyndigheter for å forebygge, oppdage og etterforske lovbrudd, hos påtalemyndigheten for å avgjøre spørsmål om etterforskning eller tiltale og hos domstolene for å avgjøre straffeutmålingen og type straff. Opplysningene i registeret skal også kunne brukes av politiet og andre myndigheter ved «lämplighetsprövning, tilståndsprövning og annan prövning» som angis i lov eller forskrift, samt i de tilfeller det er av særskilt betydning for den enkeltes virksomhet.

*Mistankeregisteret* føres for å gi enkel tilgang til opplysninger om skjellig grunn til mistanke som politiet og tollmyndighetene trenger i sin virksomhet for å samordne etterforskning mot en mistenkt person. Registeret brukes også til å forebygge, oppdage og utrede lovbrudd, og hos påtalemyndigheten for å fatte beslutning om etterforskning og tiltale. Registeret kan også brukes av andre myndigheter ved «lämplighetsprövning, tilståndsprövning eller annan prövning» som angis i lovverket, eller til andre formål som er av særskilt betydning for organets virksomhet.

### 5.3.3 Polisdatalagen

#### 5.3.3.1 Generelt om polisdatalagen

*Polisdatalagen* gjelder for de registre som Rikspolisstyrelsen er ansvarlig for. Loven er som nevnt bygget på personoppgiftslagen, og inneholder kun de spesialbestemmelser som er nødvendige for politiets virksomhet. Loven anvender derfor ikke registerbegrepet. Loven regulerer behandling av personopplysninger i politiets virksomhet når formålet er å

- forebygge lovbrudd og andre brudd på den offentlige orden og sikkerhet,
- overvåke den offentlige orden og sikkerhet, forhindre forstyrrelser og kunne gripe inn når en overtredelse har skjedd,
- bedrive spaning og utredning ved lovbrudd som er underlagt offentlig påtale.

Det ble ikke ansett nødvendig at loven omfattet behandling av «*polismyndighetsärend*», politiets hjelpende virksomhet eller politiets interne administrasjon. Her gjelder den alminnelige personoppgiftslagen. Loven gjelder heller ikke for telefonavlytting eller kameraovervåking, da disse er særskilt regulert i den svenske prosesslovgivningen.

Selv om polisdatalagen skal være en generell lov, har det vært nødvendig med særskilt regule-

ring av noen registre/systemer. I følge forarbeidene er årsaken opplysningenes karakter, herunder kriminaletterretningsopplysninger og «kvarstående brottsmistanker».

Politiet plikter ikke å informere den registrerte om at politiet behandler den registrertes personopplysninger. For polisdatalagen følger dette av unntakene i personoppgiftslagen, for mistankeregisteret og belastningsregisteret følger det direkte av de respektive spesiallovene og i andre tilfeller følger det av taushetspliktsbestemmelser.

Det finnes heller ingen særskilt regulering hva gjelder retting og sanksjoner, slik at bestemmelsene i personoppgiftslagen gjelder fullt ut. Sletting av opplysninger er derimot særskilt regulert. Det skilles mellom opplysninger som behandles i etterforskningen og annen behandling av personopplysninger. Etterforskningsdokumenter lagres i henhold til arkivlovgivningen. Andre opplysninger slettes når det ikke lenger er behov for opplysningene, altså samme regel som følger av personoppgiftslagen.

Heller ikke for utlevering av opplysninger som føres i henhold til polisdatalagen, ble det funnet nødvendig med ytterligere reguleringer enn det som følger av taushetspliktbestemmelsene, da disse hindrer utlevering når det er nødvendig ut fra etterforskningshensyn. Regelen må ses i sammenheng med belastningsregisteret og mistankeregisteret, da det er disse registrene som danner grunnlaget for politiattester.

### 5.3.3.2 Behandling av opplysninger om «kvarstående brottsmistanker»

Utgangspunktet er at opplysninger om at en person er mistenkt for et lovbrudd kan lagres til tross for at etterforskningen mot ham eller henne er avsluttet, forutsatt at vedkommende fortsatt er skjellig mistenkt for lovbruddet og at opplysningene er nødvendige for at saken skal kunne tas opp på nytt. Hensynet bak bestemmelsen er at opplysninger ikke skal oppbevares lenger enn det som er nødvendig. Så lenge det er skjellig grunn til mistanke, kan opplysningene behandles. Typisk eksempel vil være en sak som er henlagt på grunn av bevisets stilling. Motsetningsvis innebærer regelen at dersom tiltale mot en person er trukket eller funnet ugyldig, skal opplysninger om personen ikke kunne behandles i annet enn spesielle tilfeller. Det er derfor ikke anledning til å registrere opplysningene i mistankeregisteret.

### 5.3.3.3 Fingeravtrycks- og signalementsregister

Det følger av svensk straffeprosesslovgivning at det alltid skal tas fingeravtrykk og fotografi av personer som blir arrestert for lovbrudd, og i enkelte tilfeller også av personer som blir anholdt. Før gjennomgangen av politiregistrene ble fingeravtrykk og fotografier ført i to registre: Fingeravtrykksregisteret og Signalements- og kjennetegnsregisteret. I fingeravtrykksregisteret finnes også fingeravtrykk som tas i henhold til den svenske utlendingskontrollloven.

I polisdatalagen åpnes det for at det føres et register til identifikasjon av personer i forbindelse med lovbrudd. Registeret inneholder fingeravtrykk, foto og signalement av mistenkte og dømte personer.

Siden registeret inneholder opplysninger om mistenkte og dømte personer, er det naturlig å ha sletteregler som tilsvarende det som gjelder for mistenkte og dømte personer ellers. For mistenkte personer slettes derfor identifikasjonsopplysningene samtidig som opplysninger slettes i mistankeregisteret, eller hvis personene behandles som «kvarstående brottsmisstanker», slettes identifikasjonsopplysningene etter disse reglene. Identifikasjonsopplysninger om dømte personer slettes samtidig som opplysninger i belastningsregisteret.

### 5.3.3.4 Kriminalunderrättelsesregister

Før gjennomgangen av politiets registre, hadde det svenske politiet kun manuelle kriminalunderrättelsesregistre. Med kriminalunderrättelse menes den virksomhet som politiet bedriver før etterforskning innledes. Det vil i korthet si at politiet samler inn og bearbeider opplysninger om personer som kan antas å egne seg til kriminell virksomhet, uten at det finnes en konkret mistanke om lovbrudd.

Et generelt krav for at politiet skal kunne drive enhver form for underrättelsesvirksomhet, er mistanke om alvorlig kriminalitet. Med alvorlig kriminalitet menes kriminalitet som har en minimumsstraff på to år eller mer.

Lovgivningen om politiets underrättelsesvirksomhet er basert på at politiet skal foreta såkalte «*särskilda undersökningar*». Formålet med en *särskilda undersökning* er å gi grunnlag for beslutning om etterforskning eller om særskilte skritt skal tas for å forebygge, forhindre eller oppdage lovbrudd. I praksis skjer en *särskild undersökning* ved at politiet samler inn mengder informasjon om et mulig straffbart forhold, for eksempel ved å forsøke å kartlegge narkotikaens veier med det siktemål å ta en narkotikaliga. Store mengder opplysninger samles inn; også opplysninger om personer som

ikke er mistenkte. Hensikten er at opplysningene skal bearbeides og analyseres for å få frem et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

For å foreta *særskild undersøkning* må det være grunnlag for å anta at alvorlig kriminalitet er blitt utøvet eller kan komme til å utøves. Om den *særskilda undersøkningen* skal innledes eller ikke, besluttes av overordnet politimyndighet. Beslutningen skal inneholde opplysninger om formålet med behandlingen og de regler som ellers er nødvendig for å ivareta den enkeltes personlige integritet. Rikspolisstyrelsen skal føre en sentral liste over alle *særskilda undersøkninger* som er iverksatt. Alle opplysninger som er nødvendig for formålet kan registreres. Registreres en person som det ikke er rettet noen mistanke mot, skal det noteres at han ikke er mistenkt. Opplysningene fra en slik undersøkelse skal slettes senest ett år etter at beslutningen om undersøkelsen er fattet.

I tillegg til de *særskilda undersøkningene* har politiet adgang til å ha et kriminaletterrättningsregister. Her kan politiet registrere opplysninger de mottar gjennom iakttakelser, tips eller spaning, det vil si uten at det foretas en *særskild undersøkning*. Opplysningene skal til sammen danne grunnlaget for en særskilt undersøkelse. For å registrere personopplysninger i registeret, må politiet anta at alvorlig kriminell virksomhet blir eller kan bli begått, og at den som registreres «skjälligen» kan mistenkes for å ha utøvet eller kan komme til å utøve den kriminelle virksomheten. Alle opplysninger som knytter seg til forholdet kan registreres, også transportmidler og varer som kan antas å ha sammenheng med alvorlig kriminalitet. Det er åpnet for at registeret også kan brukes til strategisk arbeid.

Opplysninger i kriminaletterrättningsregisteret skal slettes tre år etter at siste opplysning om en person er registrert. Justitieombudsmannen, Justitiekansleren og Datainspektionen er kontrollorgan for registeret.

### 5.3.4 Nytt forslag til lov om behandling av opplysninger i politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet

#### 5.3.4.1 Innledning

Som nevnt tidligere ble det i 2007 utarbeidet et forslag til ny lag om behandling av personoppgifter i *polisens brottsbekämpande verksamhet* (Ds 2007:43, en *promemoria*), som skal erstatte polisdatalagen og polisdataforordningen. Forslaget ble sendt på høring i slutten av 2007, og det er etter det opplyste ennå ikke bestemt når en proposisjon skal

fremmes. Formålet med lovforslaget er å hindre at den personlige integritet krenkes gjennom behandling av personopplysninger i politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet. I tillegg er det foreslått ny lov om *polisens allmänna spaningsregister*, samt endringer i en rekke andre lover, herunder i loven om belastningsregisteret, der man inkorporerer endringer som følge av de nye lovforslagene.

#### 5.3.4.2 Hovedinnholdet i lovforslaget

I dette punkt gis det en kort beskrivelse av hovedinnholdet i lovforslaget, mens man i punkt 5.2.4.3 vil gi en nærmere beskrivelse av de mest sentrale bestemmelsene.

Lovforslaget består av fem kapitler. I *kapittel 1* reguleres lovens formål og virkeområde. Loven skal gjelde ved all behandling av personopplysninger i politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, både innen Rikspolisstyrelsen, politimyndighetene og Ekobrottsmyndigheten (svensk Økokrim). Enkelte bestemmelser vil også gjelde opplysninger om juridiske personer. Loven gjelder kun opplysninger som helt eller delvis er elektroniske, eller som inngår i et register. Som det norske forslaget skal loven ikke gjelde for manuelle opplysninger. Behandling av opplysninger i belastningsregisteret, mistankeregisteret, Schengen informasjonssystem og passasjerregisteret skal fortsatt reguleres i egne lover. Det samme gjelder spaningsregisteret. Innsamling av personopplysninger gjennom hemmelig kameraovervåkning, telefonavlytting med videre unntas også fra lovens virkeområde. Annen virksomhet utover kriminalitetsbekjempelse, som politiets hjelpende virksomhet eller interne administrasjon, vil fortsatt reguleres av personoppgiftslagen.

I *kapittel 2* gis det alminnelige bestemmelser om behandling av personopplysninger i politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder om forholdet til personoppgiftslagen. Det fremgår av forslaget til kapittel 2 § 1 at loven skal gjelde i stedet for personoppgiftslagen, med mindre noe annet er bestemt i § 2 i samme kapitlet. I realiteten vil likevel fortsatt de fleste spørsmål bli regulert av personoppgiftslagen, idet § 2 lister opp 13 punkter der personoppgiftslagen fortsatt skal gjelde. Dette gjelder blant annet personoppgiftslagens bestemmelser om definisjoner, informasjonsplikt, grunnleggende krav til behandlingen, retting, informasjonssikkerhet, utlevering til tredjeland, sanksjonsregler og tilsyn.

Utover dette gis det i kapittel 2 nærmere regler om blant annet hvem som er behandlingsansvarlig,

om formålet med behandlingen, om behandling av sensitive opplysninger, om tilgang til og utlevering av opplysninger og om sletting.

*Kapittel 3* omhandler opplysninger som er «gemensamt tilgjengelige». Dette er et nytt begrep som skal erstatte register- og databasebegrepet, for dermed å sikre at loven blir teknologinøytral. Bestemmelsene i kapittel 3 gjelder i utgangspunktet for alle registre som er felles tilgjengelige i den kriminalitetsbekjempende virksomheten, med mindre det finnes en egen lov om denne typen registre. Reglene for behandling av disse opplysningene er noe strengere enn for øvrige opplysninger, ettersom de er tilgjengelige for en større gruppe personer. Hvilke opplysninger som kan gjøres gemensamt tilgjengelige er særlig angitt i loven. For eksempel kan opplysninger som kan antas å ha tilknytning til kriminell virksomhet med en strafferamme på ett år eller mer, gjøres gemensamt tilgjengelige i virksomhet som skal forebygge, forhindre og oppdage forbrytelser. I tillegg gis det relativt detaljerte regler om behandling av opplysninger som er relatert til de ulike faser i en kriminalsak (for eksempel i forbindelse med anmeldelser og avsluttede förundersökningar). Opplysninger som behandles av en enkelt tjenestemann, eller innen en begrenset gruppe personer regnes ikke som gemensamt tilgjengelige, og vil dermed reguleres av lovens alminnelige bestemmelser.

I *kapittel 4* gis det særskilte regler om DNA-registeret og Fingeravtrycks- eller signalementsregister og hvitvaskingsregisteret, herunder om formålet, hvilke opplysninger som kan behandles, samt regler om tilgang, utlevering av opplysninger og sletting.

*Kapittel 5* gjelder Säkerhetspolisens behandling av opplysninger i deres kriminalitetsbekjempende virksomhet, og kapittelet inneholder 17 paragrafer, der det igjen gis en relativt detaljert regulering av de forhold som også er regulert i kapittel 3 og 4.

Som det fremgår av det ovennevnte er det hovedsakelig to forhold som skiller det svenske forslaget fra forslaget til ny politiregisterlov. For det første tar forslaget til politiregisterloven sikte på at loven gir en uttømmende regulering av politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, mens det svenske forslaget i stor grad er basert på at bestemmelsen i den alminnelige personopplysningsloven også kommer til anvendelse for politiets behandling av opplysninger. For det annet er det svenske lovforslaget i atskillig større grad preget av en detaljregulering enn forslaget til politiregisterloven. Mange av de bestemmelsene

som er foreslått i det svenske lovforslaget, som for eksempel om hvilke frister som gjelder for sletting, er i forslaget til politiregisterloven foreslått gitt i forskriften.

#### 5.3.4.3 *Nærmere om de sentrale bestemmelsene i lovforslaget*

I dette punkt gis det en kort beskrivelse av de bestemmelsene i det svenske lovforslaget som anses som de mest sentrale. Det minnes her om at de fleste grunnleggende reglene, som for eksempel krav til opplysningenes kvalitet, retting av uriktige opplysninger, informasjonssikkerhet mv. i henhold til kapittel 2 § 2 reguleres av personoppgiftslagen. De bestemmelsene som fremstilles i dette punkt gjelder således forhold som man fant grunn til å regulere særskilt, og som enten skiller seg fra eller kommer i tillegg til de generelle reglene i personoppgiftslagen.

Det svenske lovforslaget angir uttømmende for hvilke formål behandling av personopplysninger kan skje, se kapittel 1 § 5. De primære formål er

1. å forebygge, forhindre og oppdage kriminell virksomhet,
2. å utrede og påtale forbrytelser,
3. å gjennomføre internasjonale forpliktelser.

Personopplysninger kan dessuten alltid behandles dersom det er nødvendig for rapportskrivning eller dersom opplysningene fremkommer i en anmeldelse, og behandlingen er nødvendig for henleggelsen. Loven angir også for hvilke sekundærformål opplysningene kan behandles. Videre kan opplysninger alltid behandles der det følger av særlig lov eller forskrift. Sensitive personopplysninger, jf. kapittel 1 § 8, kan kun behandles dersom det er absolutt nødvendig for formålet med behandlingen, og da kun som supplement til andre personopplysninger. Tilgangen til personopplysninger, jf. kapittel 1 § 10, skal alltid begrenses til det hver enkelt tjenestemann trenger for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver.

Det er Rikspolisstyrelsen og politimyndighetene som er behandlingsansvarlige for myndighetenes behandlinger, jf. kapittel 1 § 4. Behandlingsansvarlig skal påse at formålet med behandlingen er lovlig, at opplysningene behandles på korrekt måte og at opplysningene er nødvendige, relevante og korrekte.

Lovforslaget har egne *utleveringsbestemmelser* i kapittel 2 §§ 12-17, som er unntak fra hovedregelen om taushetsplikt i sekretesslagen (1980:100). Opplysninger kan utleveres til utenlandsk myndighet eller internasjonal organisasjon dersom det følger



av en internasjonal konvensjon mv. For utlevering av opplysninger til utlandet vises det også til utleveringsbestemmelser i sekretesslagen. Lovforslaget åpner også for annen utlevering enn det som er hjemlet i loven, men dette vil reguleres i forskrift. For øvrig vil annen utlevering, for eksempel utlevering til andre offentlige organer, fortsatt reguleres av sekretesslagen.

Det er mistanke- og belastningsregisteret som danner grunnlaget for politiattester i Sverige. Ettersom disse registrene fortsatt skal reguleres i egne lover, vil det svenske lovforslaget, i motsetning til det norske, ikke inneholde regler om utlevering av opplysninger i form av utstedelse av politiattester.

Lovforslaget inneholder også regler om *opplysningsplikt*, se kapittel 2 §§ 15 og 16. Dersom politiet eller påtalemyndighet har behov for det i sitt kriminalitetsforebyggende arbeid, skal de opplyses hvorvidt en person forekommer i et register med opplysninger om DNA-analyser. Det samme gjelder opplysninger fra fingeravtrykk- og signalementsregisteret.

Videre er det gitt egne regler om *direkte tilgang* til opplysninger, jf. kapittel 3 § 9. Når det gjelder gjensamt tilgjengelige opplysninger, gir lovforslaget de svenske kriminalitetsbekjempende myndigheter, det vil si Rikspolisstyrelsen, politimyndighetene, Økokrim, påtalemyndigheten, tollverket, kystvakten og skattemyndigheten, direkte tilgang til politiets personopplysninger for sitt kriminalitetsbekjempende arbeid. Med direkte tilgang menes at man har direkte tilgang til en annen virksomhets registre eller databaser, og dermed på egen hånd kan søke etter informasjon, dog uten å kunne påvirke innholdet i registeret eller databasen. Nærmere regler om slik direkte tilgang, herunder hvilke begrensninger som skal gjelde for tilgangen, vil bli gitt i forskrift.

Lovforslaget har egne bestemmelser om *merking* av gjensamt tilgjengelige opplysninger, jf. kapittel 3 § 3. Opplysningene skal blant annet merkes med det nærmere formålet med behandlingen, kildens troverdighet og opplysningens riktighet. Videre er det særlige begrensninger på søk i disse opplysningene. Av hensyn til personvernet kan man ikke bruke sensitive opplysninger, som for eksempel politisk eller religiøs overbevisning, som søkebegrep ved søk i felles tilgjengelige opplysninger, jf. kapittel 3 § 5. Dette hindrer imidlertid ikke at en persons utseende anvendes som søkebegrep. Dersom det i gjensamt tilgjengelige opplysninger søkes på navn, personnummer, firma, organisasjonsnummer eller liknende, og søket ikke gjelder en bestemt sak, eller skjer for å forebygge og for-

hindre alvorlig kriminell virksomhet, setter loven begrensninger for hvilke opplysninger som kan hentes ut.

Lovforslaget inneholder videre detaljerte regler om *sletting*.

Elektroniske personopplysninger som *ikke* er gjort gjensamt tilgjengelige, og som har blitt behandlet i forbindelse med en sak, skal ifølge kapittel 2 § 11 som hovedregel slettes senest ett år etter at saken ble avsluttet. Opplysninger som ikke kan knyttes til en sak skal slettes senest ett år etter at de for første gang ble behandlet elektronisk.

Det er også foreslått egne sletteregler for opplysninger som er gjort gjensamt tilgjengelige, jf. kapittel 3 §§ 16 til 18. Gjensamt tilgjengelige opplysninger om personer som kan antas å ha tilknytning til kriminell virksomhet skal slettes senest tre år etter utgangen av det kalenderår da siste opplysning ble registrert. Dersom opplysningene gjelder en person som ikke er eller har vært mistenkt, skal de slettes senest tre år etter at opplysningene første gang ble registrert elektronisk. Opplysninger i forbindelse med overvåkning av personer som antas å drive kriminell virksomhet skal slettes senest ti år etter utgangen av det kalenderår da siste registrering ble gjort. Opplysninger innenfor rammen av internasjonalt samarbeid skal slettes senest ett år etter at saken er avsluttet. Den tid vedkommende fullbyrder frihetsstraff eller liknende, skal ikke regnes med i beregningen av slettefristen. Opplysningene kan i særlige tilfeller oppbevares lenger, og dette vil i så fall reguleres nærmere i forskrift. Opplysninger i anmeldelser, forundersøkingar og andre utredninger som henlegges skal slettes i henhold til arkivlagen (1990:782), og er en videreføring av gjeldende rett.

Når det gjelder *tilsyn* er det i Sverige Datainspektionen, som tilsvaret det norske Datatilsynet, som er tilsynsorganet for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. Det fremgår av kapittel 2 § 2 nr. 11 at nærmere angitte bestemmelser i personoppgiftslagen om tilsynsmyndighetens beføyninger skal gjelde for behandling av personopplysninger i politiets kriminalitetsbekjempende arbeid. Dette innebærer blant annet at Datainspektionen har full påleggskompetanse i forhold til politiet og påtalemyndigheten.

For behandling av personopplysninger i Sakerhetspolisen er det Sakerhets- og integritetsskyddsnämnden som fører tilsyn. Nemnda fører også tilsyn med opplysninger som behandles i forbindelse med hemmelige tvangsmidler.

Lovforslaget regulerer i tillegg i kapittel 5 behandling av personopplysninger i Sakerhetspolisen. Bestemmelsene har i hovedsak det samme

innhold som før, men bestemmelser om det tidligere SÄPO-registret foreslås skal utgå. Mange av de bestemmelser som foreslås å gjelde for politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet for øvrig, skal også gjelde for Säkerhetspolisen. Det gjelder blant annet bestemmelsene om forholdet til personnuppgiftslagen, behandlingen av sensitive opplysninger, tilgangen til opplysninger og utlevering av opplysninger til utlandet. Loven angir uttømmende

for hvilke formål Säkerhetspolisen kan behandle opplysninger, både primær- og sekundærformål. Som for politiet for øvrig skilles det mellom gemen- samt tilgjengelige opplysninger og opplysninger som er tilgjengelige for en mindre krets. Det foreslås endelig egne slettere regler for Säkerhetspolisen, som imidlertid i det vesentlige er i samsvar med de slettere reglene som gjelder for det øvrige politiet.

## 6 Sentrale prinsipper og hensyn

### 6.1 Innledning

---

Ved utformingen av en ny lov om politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger er det flere sentrale prinsipper og hensyn som må ivaretas. Internasjonale forpliktelser legger stadig større føringer på nasjonal lovgivning, og den nasjonale personvernlovgivningen danner ytterligere rammer for innholdet i lovforslaget. Det er likevel på det rene at politiets behandling av opplysninger på flere måter skiller seg fra andre offentlige organers behandling av opplysninger, jf. nærmere om dette i punkt 6.2. Siden politiets hovedoppgave er bekjempelse av kriminalitet, ligger det i sakens natur at flere av prinsippene som ligger til grunn for den alminnelige personvernlovgivningen ikke fullt ut kan komme til anvendelse i en politiregisterlov. Det er også tatt høyde for denne forskjellen i de internasjonale regelsettene. Den største utfordringen er derfor å finne en god balansegang mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelsen på den ene siden og hensynet til personvern på den andre siden.

### 6.2 Hensynet til kriminalitetsbekjempelsen

---

Kriminalitet er en trussel både for den enkeltes livskvalitet og livsutfoldelse og for samfunnet som helhet. Befolkningen forventer at politiet både oppklarer og avverger kriminalitet, og det er viktig å påse at politiet har de virkemidler som trengs for å ivareta denne funksjonen. Behandling av opplysninger er en sentral faktor i politiets kamp mot kriminalitet, og informasjonsteknologien er blitt et stadig viktigere arbeidsredskap. Hensynet til kriminalitetsbekjempelsen må veie tungt ved utformingen av de regler som styrer politiets informasjonsbehandling, idet man ellers kan risikere å redusere politiets mulighet til å bekjempe kriminalitet.

Det er også nettopp hensynet til kriminalitetsbekjempelsen som gjør at politiets behandling av opplysninger i flere henseender er forskjellig fra andre forvaltningsorganers behandling. For det

første beror politiets behandling av opplysninger som regel ikke på samtykke fra den registrerte. I mange tilfeller, som for eksempel kriminaletterretning, vet den berørte overhodet ikke at politiet behandler opplysninger om ham. Likeledes oppfatter de fleste det som ubehagelig å vite seg registrert hos politiet, noe som har sammenheng med at politiets informasjonsbehandling sjeldent resulterer i et gode for vedkommende. En annen vesentlig forskjell er måten politiet innhenter opplysninger på. Mens de fleste offentlige organer mottar sine opplysninger frivillig fra befolkningens side, møter politiet mer motstand. Politiet har derfor fått vide fullmakter til selv å innhente opplysninger, herunder ved tvang. Måten opplysningene innhentes på medfører også gjerne at politiets opplysninger er av lavere kvalitet enn hos andre forvaltningsorganer. For eksempel er tips, vitneutsagn med videre ikke nødvendigvis korrekte på innsamlingstidspunktet. I tillegg plikter ikke den mistenkte/siktede å forklare seg sannferdig i egen sak, og vedkommende kan til og med være interessert i at politiets opplysninger ikke er korrekte. På denne bakgrunn er kvalitetssikring av opplysninger en av politiets fremste oppgaver, og kvalitetssikring av innhentede opplysninger er et viktig moment for spørsmålet om den videre bruk av opplysningene.

### 6.3 Legalitetsprinsippet, forutberegnelighet og forholdsmessighet

---

Legalitetsprinsippet og krav til forutberegnelighet gjør seg i særlig grad gjeldende ved politiets informasjonsbehandling. Det sentrale personvernrettslige prinsippet om selvråderett over egne personopplysninger gjelder, av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen, i all hovedsak ikke for politiets behandling. Siden behandling av personopplysninger uten samtykke må anses som et inngrep i borgernes privatsfære, følger det av legalitetsprinsippet at en slik behandling må ha hjemmel i lov eller forskrift. For å ivareta hensynet til forutberegnelighet på en god måte, er det i tillegg viktig å påse at hjemmelen i tilstrekkelig grad er klar og presis.

Til tross for at hensynet til kriminalitetsbekjempelsen tilsier at det hjemles slike inngrep, må også hensynet til personvernet ivaretas. Ved siden av rettighetsgarantier for den enkelte, jf. nærmere om dette i punkt 6.5, er det derfor viktig å sørge for at det er forholdsmessighet mellom kriminaliteten som bekjempes og det inngrep som gjøres i den enkeltes personvern.

Hensynet til legalitetsprinsippet, forutberegnelighet og forholdsmessighet er i det alt vesentlige sammenfallende med prinsippene i EMK artikkel 8, og det vises til det som er sagt i punkt 4.3.1.

#### 6.4 Formålsbestemthets- og nødvendighetsprinsippet

Formålsbestemthetsprinsippet er et sentralt personvernrettslig prinsipp som går ut på at personopplysninger kun kan benyttes til konkret angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet og administrasjon. Prinsippet er tuffet på at individet har selvråderett over egne personopplysninger. Siden prinsippet om fri rådighet over personopplysninger ikke kan gjennomføres fullt ut i et moderne samfunn, er det i stedet satt visse skranker for behandlingen, hvor kjernen er kravet om et konkret angitt formål. Formålsbestemthetsprinsippet skal skape forutberegnelighet for den enkelte, ved å gi klarhet og oversikt over handlingene.

En viktig følge av formålsbestemthetsprinsippet er grensen for såkalt sekundærbruk av opplysningene, det vil si at opplysningene brukes til andre formål enn det de opprinnelig var samlet inn til. Opplysningene kan ikke brukes til formål som er uforenlige med innsamlingsformålet, med mindre den registrerte samtykker, eller det er fastsatt i lov eller i medhold av lov, jf. også lovforslag til § 4.

Nødvendighetsprinsippet står i nær sammenheng med prinsippet om formålsbestemthet. Nødvendighetsprinsippet er et gjennomgående personvernprinsipp, og innebærer at en behandling aldri skal være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra formålet. Prinsippet er blant annet nedfelt i personopplysningsloven § 8. Nødvendighetskravet representerer en begrensning i flere relasjoner ved behandling av opplysninger. Prinsippet setter blant annet skranker for hvilke personer som kan registreres, hvilke typer opplysninger som kan registreres om personen, hvor lenge opplysningen kan oppbevares og hvem som får tilgang til opplysningen. I tillegg kan nødvendighetsprinsippet med-

føre krav, som for eksempel at en behandling må ha de sikkerhetsforanstaltninger som er nødvendige ut fra formålet.

#### 6.5 Den enkeltes rettigheter

Den enkeltes rettigheter kommer først og fremst til uttrykk i form av innsynsretten, retten til å få rettet og slettet uriktige opplysninger samt retten til å klage. Disse rettighetene er en viktig del av personvernet og spiller regelmessig en sentral rolle ved utforming av regelverk som gjelder behandling av personopplysninger. Innsynsretten er den mest sentrale av disse rettighetene, idet den er en grunnleggende forutsetning for å kunne kontrollere om de registrerte opplysningene er korrekte og i samsvar med lovens vilkår. Krav om retting og sletting, samt adgangen til å klage, er derfor avhengig av retten til innsyn.

Når det gjelder politiets behandling av personopplysninger, vil det i praksis ikke være mulig å gjennomføre en innsynsrett uten begrensninger. Det ville nærmest bli umulig å bekjempe kriminalitet dersom de registrerte skulle ha innsyn i alle opplysninger på ethvert tidspunkt. Derne kan hensynet til andre involverte, som for eksempel kilder, tilsi at det ikke gis innsyn.

På denne bakgrunn vil det være nødvendig å gjøre unntak fra innsynsretten i de tilfellene der innsyn kan skade kriminalitetsbekjempelsen eller andre involverte personer. Den registrertes rettigheter vil imidlertid likevel kunne ivaretas gjennom kontrollordninger, se punkt 6.6. I tillegg må det fremgå av regelverket i hvilke tilfeller det kan bli aktuelt å bli registrert uten at det gis innsyn, slik at dette er forutberegnlig for den registrerte.

#### 6.6 Kontroll og datasikkerhet

Siden flere av de sentrale personvern hensynene må vike for hensynet til kriminalitetsbekjempelsen, er det særlig viktig å etablere gode kontrollordninger. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har slått fast at uavhengige kontrollorganer er en forutsetning for behandlinger der den registrerte ikke har innsynsrett. Når et uavhengig kontrollorgan kan kontrollere opplysninger som er unntatt fra innsyn, vil det gi en tilfredsstillende garanti for at behandlingen skjer på lovlig måte. Viktigheten av gode kontrollordninger gjør seg imidlertid også gjeldende der den registrerte har innsynsrett, idet politiets behandling av opplysning-

ger i mange tilfelle i seg selv må anses inngripende og belastende for den enkelte.

I tillegg til eksterne kontrollordninger er det av vesentlig betydning å etablere betryggende ord-

ninger hva gjelder informasjonssikkerhet og internkontroll, jf. nærmere om dette i kapittel 10.

## 7 Lovens formål og definisjoner

### 7.1 Lovens formål

#### 7.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en egen formålsbestemmelse, som gir anvisning på hvilke sentrale hensyn loven skal ivareta. Utvalgets forslag til § 1 går ut på at formålet med loven er å bidra til god behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten og en effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver. For å ivareta de personvernsmessige hensyn er det videre foreslått at formålet med loven også er å bidra til å beskytte personvernet og å skape forutberegnelighet for den enkelte.

#### 7.1.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde innvendinger mot forslaget, men *Norsk forening for kriminalreform (KROM)* gir uttrykk for at det allerede i denne bestemmelsen blir klart at man har vektlagt kriminalitetsbekjempelsen i uforholdsmessig stor grad og at personvernet ikke er tillagt særlig stor vekt. *Den Norske Advokatforening* uttaler at balansen mellom de overordnede hensyn, slik de kommer til uttrykk i utvalgets forslag til § 1, synes å være godt ivarettatt i lovforslaget.

#### 7.1.3 Departementets vurdering

Departementet er enig at loven bør ha en formålsbestemmelse som tilkjenner at lovens formål er å bidra både til å fremme kriminalitetsbekjempelsen og personvernet. Formålet vil her som ellers være et moment ved tolkingen av lovens øvrige bestemmelser, noe som særlig gjelder ved de bestemmelsene som legger opp til en skjønnsutøvelse. Det er også viktig at politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger er *forutberegnelig* for den enkelte ved at regelverket gir klar anvisning på vilkårene for registrering, og hvilke opplysninger det er adgang til å registrere.

Departementet finner imidlertid ikke grunn til å videreføre utvalgets forslag om at formålet med loven er å bidra til «god behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten». Begrepet «god behandling» fremstår som upresist og er

etter departementets oppfatning ikke egnet til å være et eget formål. Derne vil en «god behandling» regelmessig være ensbetydende med at behandlingen er i samsvar med loven, noe man ikke behøver å gi uttrykk for i en formålsbestemmelse.

### 7.2 Definisjoner

#### 7.2.1 Personopplysning

##### 7.2.1.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Personopplysningsloven § 2 nr. 1 har følgende definisjon av personopplysning: «[o]pplysninger og vurderinger som kan knyttes til enkeltperson».

I personverndirektivet artikkel 2 er personopplysning:

«[e]nhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar person («den registrerte»); en identifiserbar person er en som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av et identifikasjonsnummer eller ett eller flere elementer som er særegne for personens fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet». Dette utdypes i direktivets forale punkt 26, hvor det står: «Prinsippene om beskyttelse må gjelde enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar person. Når det skal avgjøres om en person er identifiserbar, bør alle hjelpemidler vurderes som det er rimelig å ta i bruk for å identifisere vedkommende, enten av en behandlingsansvarlig eller av en annen person. Prinsippene om beskyttelse får ikke anvendelse på opplysninger som er gjort anonyme på en slik måte at den registrerte ikke lenger kan identifiseres».

I Europarådets politirekommandasjon benyttes begrepet «personal data» i fortalen som «any information relating to an identified or identifiable individual». Det sies videre at «[a]n individual shall not be regarded as «identifiable» if identification requires an unreasonable amount of time, cost and manpower». Det følger av kommentarene til rekommandasjonen punkt 22 at om noen er identifiserbare skal vurderes objektivt, men at politiets til-

gjengelige identifikasjonsmetoder, som fingeravtrykkteknikker, stemmegjenkjenning, eksistens i database med videre, må tas i betraktning.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er begrepet definert i artikkel 2 bokstav a, som lyder:

«personopplysning»: enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar person («den registrerte»); en identifiserbar person er en som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av et identifikasjonsnummer eller ett eller flere elementer som er særegne for personens fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet.»

#### 7.2.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget går inn for å definere personopplysning som «opplysning og vurdering som kan knyttes til fysisk person», jf utvalgets utkast til § 2 nr. 1. Utvalget gjør i pkt. 9.2.2 i utredningen nærmere rede for personopplysningsbegrepet, og vurderer herunder om det er grunn til å gjøre avvik fra den forståelsen og den praksis som følger av personopplysningsloven. Utvalget konkluderer med at det i politiregisterloven må legges til grunn en vid forståelse av begrepet personopplysning, og definerer på denne bakgrunn begrepet personopplysning noe videre enn hva som følger av personopplysningsloven. Normalt vil for eksempel en opplysning ikke bli ansett som en personopplysning, når bare den opplysningen gjelder vet at opplysningen gjelder ham. Likeledes anses en opplysning vanligvis ikke som en personopplysning når det ut fra situasjonen brukes uforholdsmessig mye arbeid, tid eller ressurser på å identifisere personen. Utvalget mener at personopplysningsbegrepet i politiregisterloven bør omfatte begge disse tilfellene. Derneft foreslår utvalget at også opplysninger om døde personer skal omfattes av personopplysningsbegrepet, selv om disse ikke omfattes av personopplysningsloven. Endelig mener utvalget at alle biologiske identifikasjonsegenskaper bør ha samme beskyttelse som personopplysninger og foreslår således å anse disse som personopplysninger i politiregisterlovens forstand. En nærmere redegjørelse vedrørende biologiske identifikasjonsegenskaper fremgår av punktene 9.2.2 og 13.11 i utredningen.

#### 7.2.1.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til definisjonen av personopplysningsbegrepet.

#### 7.2.1.4 Departementets vurdering

Utvalgets definisjon av begrepet personopplysning bygger på den forståelse som er lagt til grunn i personopplysningsloven og Datatilsynets praksis. I følge den alminnelige personvernlovgivningen er alle opplysninger som direkte eller indirekte identifiserer en person å anse som personopplysninger. Det fremgår av forarbeidene til personopplysningsloven, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-99) s. 101, at dette også gjelder dersom det må benyttes en nøkkel, for eksempel en tallkode, for å identifisere personen. Datatilsynet har som følge av dette utviklet en praksis hvor det skilles mellom anonymiserte opplysninger og aidentifiserte opplysninger. Anonymiserte opplysninger er opplysninger hvor det ikke er mulig å finne tilbake til personen, mens aidentifiserte opplysninger er opplysninger hvor personen for tiden ikke er kjent, men hvor det er mulig å spore eller finne personen. Likeledes vil det i følge de nevnte forarbeidene dreie seg om en personopplysning selv om tilknytningen mellom personen og opplysningen bare er kjent av noen få personer. På samme sted gis det derneft uttrykk for at selv om opplysninger teknisk sett er anonymiserte, anses opplysningene likevel som personopplysninger dersom de kan knyttes til en så liten gruppe at tilhørigheten røpes på en mer indirekte måte, og dette er belastende for den opplysningen gjelder.

Departementet er enig med utvalget i at den skisserte forståelsen av personopplysningsbegrepet også må legges til grunn i politiregisterloven. Departementet ser også behovet for å gi personopplysningsbegrepet en noe videre anvendelse i politiregisterloven enn hva som følger av personopplysningsloven. Som nevnt i punkt pkt. 7.2.1.2 faller de tilfellene der det kreves uforholdsmessig mye ressurser for å identifisere personen, eller der det kun er den opplysningen gjelder som vet at opplysningen gjelder ham selv, normalt utenfor personopplysningsbegrepet. Når utvalget går inn for at begge disse tilfellene skal falle inn under personopplysningsbegrepet i politiregisterloven er dette blant annet begrunnet med de spesielle forholdene som gjør seg gjeldende ved politiets behandling av opplysninger. Det vil derfor som regel være umulig for politiet å vite hvor mange det er som kan identifisere personen ut fra de opplysninger politiet besitter. I den grad politiet går ut med opplysninger om en person vil det nettopp være for at befolkningen skal kunne identifisere personen. Hensynet til personvernet og det forhold at man derved kan unngå vanskelige avgrensningsspørsmål, tilsier at man for denne typen tilfeller legger en videre forståelse av personopplys-

ningsbegrepet til grunn. Utover dette vil i tvilstilfeller formålsbestemmelsen få betydning for hvor langt uttrykket personopplysning strekker.

Departementet er imidlertid ikke enig med utvalget i at også de tilfellene der det kreves uforholdsmessig mye ressurser mv. for å identifisere personen, skal falle inn under personopplysningsbegrepet. Utvalget begrunner sitt standpunkt i all hovedsak med at dette unntaket ikke er treffende for politiet, idet politiet bruker sine ressurser til nettopp å identifisere personen. Til dette vil departementet bemerke at unntaket ved uforholdsmessig ressursbruk også kommer til uttrykk i fortalen til politirekommandasjonen, samtidig som det av rekommandasjonens kommentarer fremgår at politiets identifikasjonsmetoder må tas i betraktning i forholdsmessighetsvurderingen. Departementet ser ingen grunn til å innta en annen holdning på dette punkt enn hva som er lagt til grunn i rekommandasjonen.

Som følge av dette er departementet heller ikke enig med utvalget i at alle biologiske identifikasjonsegenskaper bør falle inn under personopplysningsbegrepet i politiregisterloven. Med biologiske identifikasjonsegenskaper menes både biologisk materiale og biologiske egenskaper. Biologisk materiale er blant annet blod, spytt og hår, mens biologiske egenskaper er egenskaper ved menneskekroppen som det ikke tas noen materialprøve av, men som direkte kan resultere i en form for avtrykk eller lignende, eksempelvis fingeravtrykk og avbildning av iris. Utvalget reiser i punkt 13.11 i utredningen spørsmålet om biologisk materiale som sådan er en personopplysning, eller om det først etter en analyse er en personopplysning. Utvalget anbefaler at alle biologiske identifikasjonsegenskaper, herunder biologisk materiale som sådan, må ha samme beskyttelse som personopplysninger i denne loven. Dette er blant annet begrunnet med det apparat politiet har for å finne frem til hvem det biologiske materialet tilhører. Departementet har et noe annet syn på dette punkt, og viser i denne forbindelse også til at personvernemnda i klagesak 08/2002 har tatt stilling til hvorvidt biologisk materiale som sådant blir å anse som personopplysning, og at et flertall kom til at slikt materiale ikke alltid kunne det. Dette synspunktet også videreført i rapport 2006 «Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven», som er skrevet av professor Dag Wiese Schartum og førstemanuensis Lee A. Bygrave etter oppdrag fra Justisdepartementet og Moderniseringsdepartementet. I rapporten anbefales det i punkt 2.2.6 på side 21 at personopplysningsbegrepet i personopp-

lysningsloven presiseres ved at det i § 2 tilføyes «Humant biologisk materiale (inklusive bestendeler av slikt materiale) regnes ikke i seg selv som personopplysning etter denne loven.» Utvalgets standpunkt om å likestille biologisk materiale som sådant med personopplysning er igjen først og fremst begrunnet med at politiet både har ressurser og metoder til å kunne identifisere materialet. Utvalget sier derimot ikke noe om hvilke konsekvenser en slik forståelse vil medføre. Dersom biologisk materiale som sådant faller inn under personopplysningsbegrepet, innebærer dette at materialet er underlagt de regler som gjelder for alle andre personopplysninger. Departementet kan ikke se at en slik ordning vil være gjennomførbar i praksis. For eksempel vil sporprøver som ikke er analysert og som heller ikke er knyttet til en konkret person ikke kunne bli undergitt de regler som gjelder for behandling av opplysninger, informasjonssikkerhet eller kontroll. Det skjer relativt ofte at politiet samler inn biologisk materiale, men som senere av ulike grunner ikke blir sendt til analyse. Slikt materiale vil da gjerne bli kastet eller destruert på lik linje med annet avfall. Når gjeldende regelverk for behandling av opplysninger således ikke vil kunne anvendes på slikt materiale, anser departementet det heller ikke hensiktsmessig å la slikt materiale falle inn under personopplysningsbegrepet. Etter dette legger departementet til grunn at biologisk materiale er å anse som personopplysning dersom det enten er analysert eller dersom det på annen måte er identifisert, slik at det kan knyttes til en person. For ordens skyld kan det nevnes at dette ikke innebærer noen endring med henblikk på de allerede eksisterende bestemmelser som regulerer politiets registre over biologiske identifikasjonsegenskaper, som for eksempel fingeravtrykkregisteret og DNA-registeret, jf. omtale i punkt 3.7.

Departementet er derimot enig i at også opplysninger om døde personer omfattes av personopplysningsbegrepet i politiregisterloven. Opplysninger om døde personer omfattes ikke av personopplysningsloven og heller ikke av rammebeslutningen om personvern i tredje søyle, mens helseregisterloven gir døde personer den samme beskyttelse som levende. Opplysningene politiet sitter inne med vil som regel være så sensitive at ens død ikke bør ha noen betydning for beskyttelsen. Hensynet til den registrertes ettermæle og de etterlatte trekker i samme retning. Det samme gjelder for øvrig også i de tilfellene der behandlingen fullt ut skjer etter at vedkommende har avgått ved døden.



## 7.2.2 Behandling av opplysninger

### 7.2.2.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 2 er behandling av personopplysninger definert som «enhver bruk av personopplysninger, som f eks innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter». I personverndirektivet artikkel 2 bokstav b er det angitt flere bruksmåter, uten at innholdet er ment å være et annet: «[e]nhver operasjon eller rekke av operasjoner som med eller uten elektroniske hjelpemidler utføres i forbindelse med personopplysninger, for eksempel innsamling, registrering, systematisering, oppbevaring, tilpasning eller endring, gjenfinning, søking, bruk, videreformidling ved overføring, spredning eller andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, sperring, sletting eller tilintetgjøring». I politirekommendasjonen fremkommer det i fortalen at den kommer til anvendelse på «the collection, storage, use and communication of personal data».

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er behandlingsbegrepet definert i artikkel 2 bokstav b, og ordlyden der er sammenfallende med artikkel 2 b i personverndirektivet.

### 7.2.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler behandlingsbegrepet i punkt 9.3 i utredningen. Utvalget foreslår å legge personverndirektivets behandlingsbegrep til grunn. Selv om dette innholdsmessig ikke innebærer noen forskjell fra personopplysningsloven, mener utvalget at loven blir mer brukervennlig ved å bruke den mest detaljerte definisjonen. Forslaget omfatter både manuell og skriftlig behandling. Utvalget understreker forskjellen mellom «behandling av opplysninger» og «en behandling». Med «behandling av opplysninger» siktes det til politiets bruk av opplysninger som beskrevet i utvalgets forslag til § 2 nr. 2. Derimot er «en behandling» en konkret samling av opplysninger som for eksempel et register eller et system. Forskjellen har i følge utvalget betydning i forhold til meldeplikt, idet det kun er «en behandling» som er gjenstand for meldeplikt, jf, utvalgets forslag til § 49.

### 7.2.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til definisjonen av behandlingsbegrepet.

### 7.2.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det kan være hensiktsmessig å legge personverndirektivets definisjon av behandlingsbegrepet til grunn, og slutter seg til den begrunnelsen som er gitt av utvalget. Det kan i denne forbindelse også vises til at definisjonen i artikkel 2 bokstav b i rammebeslutningen er sammenfallende med den tilsvarende definisjonen i personverndirektivet. Utvalgets forslag om at behandling av opplysninger også skal omfatte manuell behandling representerer en utvidelse i forhold til hva som gjelder etter alminnelig personvernlovgivning. I artikkel 2 bokstav b i rammebeslutningen omfattes riktignok også manuell behandling, jf. «(...) med eller uten bruk av elektroniske midler», men dette må ses i sammenheng med artikkel 1 nr. 3 i rammebeslutningen, der anvendelsesområdet for manuell behandling begrenses til opplysninger som føres eller som skal føres i et register. Det vil også i politiregisterloven være nødvendig å begrense anvendelsesområdet hva gjelder manuell behandling. Dette vil departementet komme tilbake til i kapittel 8.

## 7.2.3 Register og registrert

### 7.2.3.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 3 er personregister definert som:

«[r]egistre, fortegnelser m.v. der personopplysninger er lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen».

I personverndirektivet artikkel 2 bokstav c står det:

«[e]nhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, enten samlingen er plassert sentralt, er desentralisert eller spredt på et funksjonelt eller geografisk grunnlag».

I politirekommendasjonen finnes ikke begrepet.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er begrepet definert i artikkel 2 bokstav d og er sammenfallende med den tilsvarende definisjonen i personverndirektivet.

I personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 6 er den registrerte definert som «den som en personopplysning kan knyttes til». Personverndirektivet har ingen tilsvarende definisjon, men benytter seg av begrepet på en måte som svarer til personopplysningslovens definisjon. Politirekommenda-

sjonen og rammebeslutning om personvern i tredje søyle benytter seg ikke av begrepet.

#### 7.2.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler begrepene i punkt 9.4.2 og 9.7 i utredningen.

Vedrørende registerbegrepet uttaler utvalget følgende:

«Utvalget har vurdert om det er et behov for registerbegrepet i politiregisterloven, og kommet til at det er det. Årsaken er at store deler av behandlingen av opplysninger fortsatt vil skje i registre, se nærmere punkt 8.2.

Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å benytte registerbegrepet i personopplysningsloven, som igjen har samme ordlyd som den gamle personregisterloven. Dette registerbegrepet er ikke dekkende for elektroniske registre. Utvalget har på denne bakgrunn endret ordlyden i definisjonen, slik at definisjonen blir mer treffende og omfatter både manuelle og elektroniske registre. Utvalget mener definisjonen også skal være enklere å benytte på manuelle registre(...).

Siden politiregisterloven også omfatter andre opplysninger enn personopplysninger, for eksempel godsopplysninger, har utvalget benyttet «opplysninger» og ikke «personopplysninger» i definisjonen. Hensikten er at bestemmelsen også skal omfatte opplysninger som ikke er personopplysninger, i den grad de er lagret slik at de kan gjenfinnes.»

Vedrørende begrepet «registrert» uttaler utvalget:

«Utvalget har vurdert om det er nødvendig å ha en betegnelse for den personen personopplysningene omhandler og har kommet frem til at det er et slikt behov. Ordet «registrert» er etter utvalgets oppfatning ikke en helt dekkende definisjon, i det ordet henspiller på at man blir ført inn i et register, noe som ikke er et vilkår for å anses som «registrert» i politiregisterlovens forstand. Å notere noe på en papirblokk er i prinsippet tilstrekkelig for å være «registrert».

Utvalget anbefaler likevel at begrepet «registrert» benyttes. Ordet kan også forstås som en generell notering av opplysningene. I tillegg kommer at det er hensiktsmessig å ha en enhetlig terminologi i lover som regulerer behandling av personopplysninger, og utvalget har heller ikke funnet et bedre egnet begrep.»

#### 7.2.3.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde noen merknader til definisjonen av begrepene.

#### 7.2.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det fortsatt er behov for registerbegrepet, ikke minst fordi manuell behandling av opplysninger bare faller inn under lovens virkeområde dersom den kan betegnes som et register. Utover dette kan det av pedagogiske grunner være hensiktsmessig å benytte seg av registerbegrepet, idet politiets behandling av opplysninger i stor grad foregår i ulike registre eller datasystemer. Som det fremgår av kapittel 3 i lovforslaget er politiet pålagt å føre et reaksjonsregister og vaktjournaler. I tillegg til registrene over biologiske identifikasjonsegenskaper fører politiet kriminaletterretningsregistre og diverse andre registre, som for eksempel etterlysningsregisteret. Videre vil flere av politiets øvrige saksbehandlingssystemer falle inn under registerbegrepet. Departementet vil imidlertid understreke at reglene for behandling av opplysninger er de samme, enten behandlingen foregår i eller utenfor et register.

Departementet er videre enig i at begrepet «registrert» bør benyttes i politiregisterloven, selv om personopplysningsloven ikke opererer med et tilsvarende begrep, jf også det som er sagt ovenfor om at store deler av politiets behandling av opplysninger foregår i registre. Ordet er dernest godt innarbeidet i den alminnelige språkbruk og enkelt å bruke. Den foreslåtte definisjonen av begrepet etterlater heller ingen tvil om det med «registrert» ikke bare siktes til innføring i et register, men også til annen behandling av opplysninger.

#### 7.2.4 Behandlingsansvarlig

##### 7.2.4.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 4 er behandlingsansvarlig definert som «den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes». I personverndirektivet beskrives behandlingsansvarlig som «den fysiske eller juridiske person, offentlig myndighet, byrå eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal benyttes; når formålet med og hjelpemidlene ved behandlingen er fastlagt ved nasjonale lover og forskrifter eller på fellesskapsplan, kan den behandlingsansvarlige, eller de særlige kriterier for utpeking av vedkommende, fastsettes i nasjonal lovgivning eller i fellesskapsretten».

I Europarådets politirekommandasjon står det under «Scope and definitions» at «the expression

«responsible body» (controller of the file) denotes the authority, service or any other public body which is competent according to national law to decide on the purpose of an automated file, the categories of personal data which must be stored and the operations which are to be applied to them».

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er behandlingsansvarlig definert i artikkel 2 bokstav i, der det heter «den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighet, institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes.»

#### 7.2.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler begrepet «behandlingsansvarlig» i punkt 9.5 i utredningen.

Utvalgets forslag til definisjonen av behandlingsansvarlig tar utgangspunkt i definisjonen i personverndirektivet isteden for den tilsvarende definisjonen i personopplysningsloven. Begrunnelsen for dette er at definisjonen i personopplysningsloven legger opp til at det er den behandlingsansvarlige som bestemmer formålet med behandlingen, mens formålet med politiets behandling av opplysninger fremgår direkte av loven og vil bli ytterligere presisert i forskriften. Videre foreslår utvalget at *plasseringen* av behandlingsansvaret reguleres i lov eller forskrift, slik at det er det mer konkrete, avgrensende formålet den behandlingsansvarlige knyttes til. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig at plassering av behandlingsansvaret reguleres i loven, og anbefaler at denne reguleres i forskrift. Utvalget gir imidlertid uttrykk for noen sentrale prinsipper som bør legges til grunn når det skal avgjøres hvem som skal være behandlingsansvarlig.

Utvalget ser det som sentralt at *behandlingsansvaret plasseres så nært behandlingen som mulig*, både geografisk og organisatorisk. Som et annet viktig prinsipp nevnes at den behandlingsansvarlige bør ha *reell innflytelse* på den behandlingen som skjer. Som eksempel på former for innflytelse nevnes hva som skal registreres, hvem som skal ha tilgang til opplysningene, når opplysningene skal slettes og hvilke rutiner og sikkerhetstiltak som er nødvendig for behandlingen.

Utvalget anbefaler videre at den behandlingsansvarlige må ha rett til å *delegere det daglige behandlingsansvaret*, men ikke behandlingsansvaret som sådan, jf. nærmere om dette i punkt 9.5.3.4 i utredningen.

I punkt 9.5.3.5 i utredningen drøfter utvalget muligheten for et *delt behandlingsansvar* for politiets landsdekkende registre eller systemer. I denne forbindelse uttaler utvalget følgende:

«Utvalget mener det er hensiktsmessig med et delt behandlingsansvar hvor det er et sentralt organ og flere lokale organer som deler ansvaret. Hvilke oppgaver som tilligger det sentrale organet og hva som ligger på det lokale, vil variere fra system til system. Det som er viktig, er at ansvarsfordelingen klart fastsettes, og da fortrinnsvis i forskriften for det enkelte systemet. En mulig deling vil være at det sentrale organet har ansvaret for systemet som sådant, mens det lokale organet har ansvaret for bruken av systemet på sitt tjenestested. Det kan lede til noe overlapping, for eksempel i forhold til sletterutiner, men slik er det også i dag uten at dette har medført problemer.»

#### 7.2.4.3 Høringsinstansenes syn

Den tidligere *Kriminalpolitisentralen (Kripas)* uttaler til utvalgets forslag til § 2 nr. 4 følgende:

«Her defineres «behandlingsansvarlig». Her synes det å mangle et ledd. Etter Kriminalpolitisentralens mening bør det være behandlingsansvarlig på tre nivåer; en lokalt, en sentralt per register, og en for de sammenstilte nasjonale løsningene som henter informasjon fra ulike kilder.

I fremtiden er det nærliggende å tro at en ikke vil registrere samme informasjon flere ganger i forskjellige behandlinger, men at justissektoren vil operere med en «felles person». Informasjonen om personen hentes fra flere behandlinger ved søk, så langt den enkeltes tilgang rekker. Med bakgrunn i dette må det ligge et overordnet behandlingsansvar for en slik felles person, og for sammenstilte søk, med tanke på at flere behandlinger blir knyttet opp mot en. Et slikt overordnet behandlingsansvar er ikke behandlet av utvalget. Det bør klargjøres hvem som har behandlingsansvaret også i slike tilfeller. Informasjonen er kanskje bare delvis lagret i den behandlingen det søkes i. Det er naturlig at Kriminalpolitisentralen har en sentral rolle som behandlingsansvarlig.»

*Datatilsynet* har ingen merknader til den foreslåtte definisjonen av behandlingsansvarlig, men uttaler at man savner en tydeliggjøring av hvor i politiet behandlingsansvaret skal plasseres, idet dette ikke går frem av noen av de foreslåtte bestemmelsene. Datatilsynets uttalelser vedrørende plassering av behandlingsansvaret er nærmere omtalt i punkt 10.1.3.

#### 7.2.4.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget hva gjelder forslaget til definisjonen av «behandlingsansvarlig», og den begrunnelsen som er gitt. Personvern-direktivet åpner for at plasseringen av behandlingsansvaret reguleres i den nasjonale lovgivningen dersom formålet med behandlingen er fastlagt ved nasjonale lover eller forskrifter. Politiregisterloven oppfyller dette vilkåret. Det overordnede formålet med behandlingen fremgår av lovforslaget til § 4. Videre er det i lovforslaget til § 14 gitt pålegg om at det skal gis forskrifter, blant annet om formålet med behandlingen, for politiets sentrale registre og systemer. Utover dette vil det bli gitt forskrifter for behandling av opplysninger utenfor disse systemene, herunder om hva som er formålet med behandlingen.

Når formålet med behandlingen fastsettes i lov og forskrift, vil den behandlingsansvarliges hovedoppgaver bestå i å påse og legge forholdene til rette for at regelverket for behandlingen overholdes. Den behandlingsansvarlige har for eksempel ansvaret for sikkerhet og hjelpemidler, at behandlingen meldes til Datatilsynet og for gjennomføringen av de rettigheter som den registrerte har i kraft av loven.

Når det gjelder den konkrete plassering av behandlingsansvaret, anser departementet det på lik linje med utvalget som mest hensiktsmessig at dette reguleres i forskrift. Siden loven både omfatter politiet og påtalemyndigheten, vil det bli nødvendig å plassere behandlingsansvaret både innad i politiet og i påtalemyndigheten. Departementet har merket seg utvalgets anbefalinger med henblikk på hvilke prinsipper som bør legges til grunn ved plassering av behandlingsansvaret, og det kan i denne forbindelse nevnes at de samme prinsippene ble lagt til grunn i forskriften til SIS-loven. Det vil derfor være naturlig at behandlingsansvaret plasseres så nært behandlingen som mulig, noe som i praksis innebærer at for eksempel politimestrene, sjefene for særorganene og lederne for statsadvokatembetene vil bli tillagt rollen som behandlingsansvarlig. I noen tilfeller vil det også være nødvendig å operere med to behandlingsansvarlige, som for eksempel ved landsdekkende registre eller systemer. I disse tilfellene er det av avgjørende betydning at ansvars- og oppgavefordelingen klart fremgår av forskriften.

Utvalget påpeker i punkt 9.5.3.6 i utredningen at utvalgets anbefalinger vil føre til endringer hva gjelder Politidirektoratets rolle som registeransvarlig, idet Politidirektoratet etter dagens ordning

har registeransvaret for flere landsdekkende registre.

Departementet anser ikke en slik endring som problematisk, snarere tvert i mot. Politidirektoratet har både en overordnet og kontrollerende rolle i forhold til politiet. Selv om store deler av behandlingen av opplysninger vil bli regulert i forskrift, vil Politidirektoratet fortsatt ha en viktig rolle for eksempel ved utarbeidelsen av overordnede styringsdokumenter hva gjelder informasjonssikkerhet mv. Videre vil direktoratet i kraft av å være overordnet organ ha en plikt til å påse at gjeldende regler og retningslinjer blir fulgt. Etter departementets oppfatning er det mindre heldig at et organ både har en kontrollerende rolle og en utøvende rolle som behandlingsansvarlig, idet det kan være vanskelig å kombinere disse rollene. Departementet viser i denne sammenheng også til at Politidirektoratet allerede i dag har plassert behandlingsansvaret til Kripos for enkelte av politiets registre. Spørsmålet om hvem som skal ha behandlingsansvaret for politiets ulike registre vil bli vurdert nærmere i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften.

#### 7.2.5 Databehandler

##### 7.2.5.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I følge personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 5 er databehandleren «den som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige». I personvernverndirektivet artikkel 2 bokstav e understrekes det at databehandleren er «den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighet, byrå eller ethvert annet organ som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige». Verken politirekommendasjonen eller personvernkonvensjonen omtaler noen slik rolle.

I rammebeslutning for personvern i tredje søyle er begrepet definert i artikkel 2 bokstav e og er sammenfallende med den tilsvarende definisjonen i personopplysningsloven.

##### 7.2.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler definisjonen av databehandler i punkt 9.6 i utredningen.

Utvalget foreslår den samme definisjonen som er nedfelt i personopplysningsloven, og gjør i punkt 9.6.2 i utredningen nærmere rede for omfanget av databehandlerfunksjonen.

### 7.2.5.3 Høringsinstansenes syn

Den tidligere *Kriminalpolitisentralen (Kripos)* uttaler:

«Når det gjelder definisjonen av «databehandler», sitter Kriminalpolitisentralen igjen med en manglende følelse av hvorvidt man her omtaler den enkelte bruker eller de rene tekniske data-sentraler som Politiets data- og materielltjeneste. Dette bør presiseres.»

Utover dette hadde ingen av høringsinstansene merknader til forslaget.

### 7.2.5.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i at definisjonen av «databehandler» i politiregisterloven bør være sammenfallende med den tilsvarende definisjonen i personopplysningsloven. En nærmere beskrivelse av databehandlerens plikter og rolle er regulert i lovforslaget til § 18. Her er det blant annet fastsatt at databehandleren ikke kan behandle opplysninger på annen måte enn det som følger av skriftlig avtale eller instruks. Dette innebærer at databehandleren ikke har rett til å bestemme hva opplysningene kan brukes til utover det som fremgår av avtalen.

Når det gjelder Kripos' merknader ønsker departementet å bemerke at begrepet «databehandler» er et godt innarbeidet begrep. Begrepet tar verken i politiregisterloven eller i andre lover sikte på de enkelte brukere, dersom man med dette mener de ansatte hos den behandlingsansvarlige, idet disse ikke behandler opplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige. Det er derfor heller ikke noen grunn til å presisere dette særskilt i lovteksten. Likeledes er det verken mulig eller hensiktsmessig å gi i lovs form konkret anvisning på hvem som omfattes av begrepet. Begrepet «databehandler» er meget vidt og omfatter alle som på vegne av den behandlingsansvarlige behandler eller lagrer opplysninger eller av andre grunner får tilgang til opplysningene. Politiets data- og materielltjeneste drifter en del av politiets registre, og vil derved være databehandler. Et annet eksempel er institutter som analyserer biologisk materiale på oppdrag fra politiet eller påtalemyndigheten. Dernest vil personer eller bedrifter som utfører service eller reparasjoner på datasystemet omfattes av databehandlerbegrepet, dersom de gjennom denne virksomheten får tilgang til opplysningene.

### 7.2.6 Samtykke

#### 7.2.6.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I personopplysningsloven § 2 første ledd nr 7 er samtykke definert som «en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv». I personverndirektivet artikkel 2 bokstav h er også samtykket knyttet opp mot behandlingen av opplysninger: «den registrertes samtykke» defineres som «enhver frivillig, spesifikk og informert viljesytring om at den registrerte gir sitt samtykke til at personopplysninger om vedkommende blir behandlet».

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er begrepet definert i artikkel 2 bokstav g, som har følgende ordlyd:

«den registrertes samtykke»: enhver frivillig, spesifikk og informert viljesytring der den registrerte gir sitt samtykke til at personopplysninger om vedkommende blir behandlet.»

#### 7.2.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter i punkt 9.8.2 i utredningen om det er behov for en definisjon av samtykke i politiregisterloven, og om den i så fall bør være sammenfallende med definisjonen i personopplysningsloven, og uttaler i denne forbindelse følgende:

«Personopplysningsloven og direktivet er basert på at behandling av personopplysninger som hovedregel beror på den enkeltes selvvalgt rett og frivillighet, noe som også preger samtykkedefinisjonen. Frivillighet er ikke utgangspunktet for politiregisterloven, snarere tvert i mot, se nærmere pkt. 7.4.

Utvalget ser imidlertid at det i tilknytning til den registrertes rettigheter kan være aktuelt for den registrerte å gi et samtykke. At politiet kan behandle opplysninger innenfor de rammene politiregisterloven med forskrifter oppstiller, uten at den registrerte samtykker, følger av lovens system. Det kan imidlertid være enkelte beføyelser den registrerte må samtykke til, som for eksempel at personopplysninger slettes. Videre er retten til å utlevere opplysningene ved den registrertes samtykke for eksempel nedfelt i § 16 første ledd nr. 1. Det kan også være aktuelt at den registrerte samtykker til at politiet forføyer over opplysningene på en måte som går ut over lovens rammer. Loven kan således ikke anses preceptorisk, med mindre det fremgår særskilt, som for eksempel at politiattestgrunnlaget må følge av lov, og den enkelte kan ikke samtykke. Å benytte samtykke som et selvstendig hjemmelsgrunnlag

forutsetter imidlertid at den registrerte er gjort kjent med betydningen av samtykket. Utvalget har på bakgrunn av dette funnet det hensiktsmessig å ta inn en definisjon av samtykke i loven.»

#### 7.2.6.3 Høringsinstansenes syn

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (Kripos) uttaler at det bør oppstilles et krav om skriftlighet, i det dette vil gi bedre notoritet.

#### 7.2.6.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag hva gjelder definisjonen av «samtykke», som innholdsmessig er sammenfallende med den tilsvarende definisjonen i personopplysningsloven. På samme måte som i personopplysningsloven finner departementet ikke grunn til å innta noe formkrav i definisjonen. For å sikre notoritet og for å unngå misforståelser vil hovedregelen likevel være at samtykket gis skriftlig. Det synes imidlertid mest hensiktsmessig å gi nærmere regler om formkrav i forskriften.

Som det fremgår ovenfor legger utvalget til grunn at loven ikke er preceptorisk, slik at samtykke kan være et selvstendig hjemmelsgrunnlag, med mindre noe annet fremgår særskilt. Departementet er i prinsippet enig i et slikt synspunkt. Selv om loven ikke i sin helhet er preceptorisk, er likevel enkelte bestemmelser ufravikelige, som for eksempel at politiattester kun kan utstedes når dette følger av lov. Ut over disse tilfellene vil spørsmålet om fravikelighet bero på en tolking av de enkelte bestemmelsene. I tvilstilfelle vil det være avgjørende om bestemmelsen hovedsakelig tar sikte på å beskytte den enkeltes personvern eller om den er begrunnet i offentlige eller samfunnsmessige interesser. Det er bare i førstnevnte tilfelle loven kan fravikes ved samtykke.

Det må imidlertid antas at det i praksis bare unntaksvis vil være aktuelt at samtykke representerer et selvstendig hjemmelsgrunnlag for politiets behandling av opplysninger. De tilfellene som i så måte synes å være mest aktuelle, er at personer ut fra et beskyttelsesbehov samtykker i registrering av sensitive opplysninger som det normalt ikke er adgang til å registrere, eller til tross for at nødvendighetskravet i forslaget til § 5 ikke er oppfylt. Et annet viktig eksempel er at den registrerte samtykker i at opplysninger om ham utleveres eller brukes til andre formål enn de som er nevnt i loven. Utover disse tilfellene bør politiet generelt være tilbakeholden med å gå ut over lovens rammer selv om det foreligger samtykke. Det er for eksempel

ikke ønskelig at politiets registre inneholder uriktige opplysninger selv om den registrerte skulle samtykke i det. I de tilfellene samtykke er et selvstendig hjemmelsgrunnlag er det videre en klar forutsetning at samtykket er frivillig og at den registrerte gjøres kjent med betydningen av samtykket. Det vil regelmessig være politiet som må bevise at samtykket var frivillig. Nærmere regler om behandling av opplysninger basert på samtykke vil bli gitt i forskriften.

### 7.2.7 Ikke-verifisert opplysning

#### 7.2.7.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ikke-verifisert opplysning defineres som «opplysning hvis korrekthet ikke er avklart». Det nærmere innholdet i begrepet og hvorfor politiet har behov for å kunne behandle ikke-verifiserte opplysninger fremgår av punkt 13.6.4 i utredningen.

#### 7.2.7.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til den foreslåtte definisjonen.

#### 7.2.7.3 Departementets vurdering

Begrepet «ikke-verifisert opplysning» er et heller ukjent begrep innen norsk lovgivning, og siden uttrykket forekommer i flere bestemmelser i lovforslaget finner departementet det nødvendig å definere begrepet, slik som foreslått av utvalget, men med en noe annen ordlyd uten at det derved er tilsiktet noen realitetsendring. Hva som ligger i kravet om «korrekthet» er nærmere behandlet i punkt 9.4.

### 7.2.8 Straffesak

#### 7.2.8.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at straffesak defineres som «sak som behandles etter straffeprosessloven».

#### 7.2.8.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til definisjonen.

#### 7.2.8.3 Departementets vurdering

Begrunnelsen for at utvalget fant det nødvendig å definere «straffesak» i politiregisterloven er at det i utvalgets forslag går et vesentlig skille mellom behandling av opplysninger i og utenfor den enkelte straffesak. Som det fremgår av utvalgets forslag til § 3 nr. 1 ville store deler av loven ikke

komme til anvendelse ved behandling i den enkelte straffesak. Den største praktiske betydningen av utvalgets forslag er at behandling av opplysninger i forbindelse med *etterforskning* fortsatt vil bli regulert av straffeprosessloven, med unntak av de bestemmelsene som er nevnt i utvalgets forslag til § 3 nr. 1.

Som det fremgår i kapittel 8 fører rammebeslutning om personvern i tredje søyle til at departementet foreslår enn annen løsning enn utvalget på dette punkt. Det vil imidlertid fortsatt være behov for å definere begrepet «straffesak», idet en endring av politiregisterlovens anvendelsesområde ikke innebærer at man ikke lenger sonderer mellom behandling av opplysninger i og utenfor den enkelte straffesak. Dette vil departementet komme tilbake til i forbindelse med omtalen av de ulike forslag.

Departementet finner også grunn til å understreke at grensedragningen mellom behandling av opplysninger i og utenfor en straffesak ikke må forveksles med grensedragningen mellom etterforskning og annen politimessig virksomhet, jf. nærmere om dette i punkt 8.2.3.

Definisjonen innebærer videre at borgerlige rettskrav omfattes, idet også disse behandles etter straffeprosessens regler når de blir fremsatt i forbindelse med en straffesak.

## 7.2.9 Vandelskontroll

### 7.2.9.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at begrepet «vandelskontroll» defineres som «bruk av opplysninger for å vurdere om en fysisk eller juridisk person er egnet til en bestemt stilling, funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende». Begrepet vandelskontroll er nytt og omfatter ifølge utvalgets forslag til § 30 utstedelse av politiattest, skikkethetsvurdering, vandelsvurdering, akkreditering og straffattest. En nærmere beskrivelse av begrepet vandelskontroll fremgår av punkt 15.2.1 i utredningen.

### 7.2.9.2 Høringsinstansenes syn.

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til innføringen av begrepet vandelskontroll eller den foreslåtte definisjonen.

### 7.2.9.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det kan være hensiktsmessig å innføre et felles begrep for de ulike typer dokumenter som utstedes i forbindelse med kontroll av vandel, og man finner at den foreslåtte definisjonen er dekkende for de tilfellene slik kontroll

kan være aktuelt. Selv om det ikke direkte fremgår av definisjonen, er hensikten at opplysningene skal brukes av mottakeren, slik at vedkommende selv skal kunne foreta en vurdering av om angjeldende person er egnet. Det er således ingen vandelskontroll når politiet benytter seg av opplysninger til sitt eget arbeid, for eksempel i forbindelse med etterforskning av en straffesak. For nærmere om vandelskontroll vises til kapittel 12 om vandelskontroll.

## 7.2.10 Politimessige formål

### 7.2.10.1 Utvalgets forslag

Utvalget foretar i kapittel 11 i utredningen en bred gjennomgang av politiets samlede virksomhet med henblikk på å klarlegge i hvilken grad politiets ulike oppgaver anses som egne formål. Videre gir utvalget i punkt 3.5.2 en mer sammenfattende oversikt over politiets virksomhet og skiller mellom politimessige oppgaver og andre oppgaver. Som det fremgår av figuren på side 57 i utredningen deles politimessige oppgaver inn i henholdsvis kriminalitetsbekjempelse og annen virksomhet. Inn under kriminalitetsbekjempelse faller straffesaker, forebyggende virksomhet og ordenstjeneste, mens service- hjelpe- og bistandsfunksjonene faller inn under annen virksomhet.

Utvalget har imidlertid valgt ikke å definere begrepet «politimessige formål» under henvisning til at dette krever en nærmere omtale, jf. merkningene til § 1 på side 351 i utredningen.

### 7.2.10.2 Departementets vurdering

*Datatilsynet* har i sin høringsuttalelse i kommentaren til forslag til § 4 gitt uttrykk for at man savner en utdypning av hva som ligger i uttrykket «politimessige formål» og at begrepet fremstår som svært vidtfavnende.

Begrepet «politimessige formål» er sentralt i politiregisterloven både med hensyn til lovens anvendelsesområde, bestemmelsen om formålsbestemthet i forslaget til § 4 og informasjonsflyten innad i politiet. Departementet er derfor enig med *Datatilsynet* i at det er ønskelig å presisere hva som ligger i begrepet. Utvalget viser til at begrepet krever en nærmere omtale og vil av den grunn ikke foreslå noen definisjon. Departementet har forståelse for et slikt standpunkt, idet det ikke finnes noen legaldefinisjon for «politimessige» eller «polisiære» oppgaver. Et ytterligere problem er at begrepet er tillagt varierende innhold. På den annen side er det nettopp sistnevnte forhold som tilsier at begrepet bør defineres i politiregisterlo-

ven, slik at det ikke hersker noen tvil om hva begrepet innebærer i denne loven.

Departementet foreslår etter dette at begrepet defineres som politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste. I tillegg omfatter begrepet politiets service- hjelpe- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler. Det må dog understrekes at den foreslåtte definisjonen kun tar sikte på å gi anvisning på hva som menes med politimessige formål i politiregisterloven. Den kan derfor ikke brukes som legaldefinisjon i andre sammenhenger.

### 7.2.11 Sperring og merking

#### 7.2.11.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår ingen definisjon av begrepene «merking» eller «sperring» selv om begge begrepene omtales både i utredningen og i utvalgets lovforslag.

I punkt 17.1.2 i utredningen forklarer utvalget sperring på følgende måte: «Sperring innebærer ingen sletting av opplysningene, men at politiet og påtalemyndigheten ikke har tilgang til dem, unntatt til særskilt angitte formål (opplysningene gjøres midlertidig utilgjengelige).»

#### 7.2.11.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Personopplysningsloven inneholder ingen definisjon av begrepene sperring og merking, men i rammebeslutning om personvern i tredje søyle er begrepene forklart i henholdsvis artikkel 2 bokstav c og j. Således heter det i artikkel 2 bokstav c at det med sperring menes «merking av lagrede personopplysninger med henblikk på å begrense fremtidig behandling av disse opplysningene», mens markering er definert i artikkel 2 bokstav j som «merking av lagrede personopplysninger uten at det er hensikten å begrense fremtidig behandling av disse opplysninger.»

#### 7.2.11.3 Departementets vurdering

Merking og sperring av opplysninger er sentrale begreper innenfor personvernlovgivningen og det

er derfor behov for å klargjøre innholdet i disse begrepene. Som det fremgår av artikkel 2 bokstav c og j i rammebeslutningen knyttes definisjonen av begrepene til en fremtidig behandling av opplysninger. Ved merking markeres opplysningen uten at man har til hensikt å begrense den fremtidige behandlingen av opplysningen, mens hensikten med sperring nettopp er å begrense den fremtidige behandlingen. Med begrensning menes i denne sammenheng først og fremst til hvilke formål opplysningen kan behandles i fremtiden. Når man markerer en opplysning vil den med andre ord kunne behandles på samme måten som før merking. Hensikten med merking kan være forskjellig, men et klassisk eksempel er markering av ikke-verifiserte opplysninger for å sikre at de som leser opplysninger er klar over at det er knyttet usikkerhet til oppplysnings korrekthet. Et annet eksempel er å markere opplysninger som utleveres. I disse tilfellene vil markering skape notoritet og samtidig sikre at man kan sørge for å varsle mottakeren av opplysningen dersom det for eksempel skulle vise seg at den utleverte opplysningen må rettes eller suppleres. Merking av opplysninger vil på denne bakgrunn også kunne betegnes som en ren saksbehandlingsrutine og som ikke har noen betydning for politiets mulighet til å behandle den markerte opplysningen.

Sperring derimot er av en helt annen karakter. Når man sperrer en opplysning er hensikten å begrense adgangen til å behandle opplysningen i fremtiden. Bakgrunnen for at definisjonen i rammebeslutningen er relativt vidt er at man ikke ønsket å detaljregulere i hvilke tilfeller sperring kan brukes. Dette innebærer at de enkelte statene står fritt til å gi nærmere regler om sperring, og forhandlingene i Brussel viste tydelig at det er ulik praksis i medlemsstatene med henblikk på omfanget av den begrensningen sperring innebærer. Helt uavhengig av hvilken praksis man legger seg på foreslår departementet at definisjonen i artikkel 2 bokstav c og j om merking og sperring tas inn i politiregisterloven uten ytterligere begrensninger. Departementet vil i kapittel 14 komme tilbake til det nærmere innholdet av reglene om sperring i politiregisterloven.



## 8 Lovens saklige og geografiske virkeområde

### 8.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Personopplysningsloven kommer i utgangspunktet til anvendelse på all elektronisk behandling av personopplysninger, jf. lovens § 3 første ledd bokstav a. Av lovens § 5 følger det imidlertid at «[b]estemmelsene i loven [bare] gjelder for behandling av personopplysninger om ikke annet følger av en særskilt lov som regulerer behandlingsmåten».

Personverndirektivet (rådsdirektiv 95/46/EF) er inkorporert gjennom personopplysningsloven, jf. pkt. 4.3.2. ovenfor. Direktivet setter skranker for hvordan lovgiver kan regulere behandling av opplysninger. For de deler av politiets virksomhet som ikke omfattes av direktivet står lovgiver fritt til å gi avvikende bestemmelser. Etter direktivets artikkel 3 nr. 2 kommer direktivet ikke til anvendelse på «behandling av personopplysninger som utføres i forbindelse med utøvelse av virksomhet som ikke omfattes av fellesskapsrettens virkeområde, for eksempel den virksomhet som er fastsatt i avdeling (...) VI i traktaten om Den europeiske union, og ikke under noen omstendighet på behandling som gjelder offentlig sikkerhet, forsvar, statens sikkerhet (...) og statens virksomhet på det strafferettslige område».

Rammebeslutning om personvern i tredje søyle derimot regulerer behandlingen av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i kriminalsaker/straffesaker i henhold til avdeling VI i traktaten om Den europeiske union. Rammebeslutningens formål og anvendelsesområde er nedfelt i artikkel 1. Spørsmålet om anvendelsesområdet var for øvrig ett av de vanligste spørsmålene under forhandlingene. Kommisjonen opprinnelige forslag på dette punkt gikk ut på at rammebeslutningen skulle få anvendelse for både medlemslandenes nasjonale rett og for grenseoverskridende opplysninger. Mange av medlemslandene ville ikke godta en slik ordning, idet de av ulike grunner ikke ønsket en detaljert regulering av nasjonal rett innenfor tredje søyle. Etter at forhandlingene hadde pågått i over ett år uten at man ble enig om verken anvendelsesområde eller

flere andre spørsmål, fremla Tyskland under sitt formannskap et nytt og betydelig omarbeidet utkast. En av de vesentlige endringene i forhold til kommisjonens forslag var artikkel 1 nr. 2, der anvendelsesområdet ble begrenset til å gjelde kun for grenseoverskridende opplysninger og viderebehandling av opplysninger som man har mottatt av et annet land. Det innebar at de regler som er nedfelt i rammebeslutningen i utgangspunktet kun skulle gjelde for de personopplysninger som utveksles mellom landene. Kommisjonen og de landene som var tilhenger av at rammebeslutningen også skulle gjelde for nasjonal behandling var ikke fornøyd med en slik omfattende avgrensning og resultatet ble at man oppnådde et kompromiss. Det gikk ut på at enkelte av rammebeslutningens grunnleggende regler, som for eksempel reglene om at behandling må være hjemlet i lov, proporsjonal og formålsbestemt, også er bindende for den nasjonale lovgivningen samt at landene i fortalen oppfordres til også å benytte de øvrige reglene nasjonalt.

Det er på denne bakgrunn anvendelsesområdet i artikkel 1 nr. 2 a, b og c må leses og som har følgende ordlyd:

«Medlemsstatene skal i samsvar med denne rammebeslutning beskytte fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter og særlig deres rett til privatlivets fred, når personopplysninger, med henblikk på å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner:

- a) overføres, er overført, stilles til rådighet eller er stilt til rådighet mellom medlemsstater,
- b) overføres, er overført, stilles til rådighet eller er stilt til rådighet av medlemsstater for myndigheter eller informasjonssystemer opprettet i henhold til avdeling VI i traktaten om Den europeiske union, eller
- c) overføres, er overført, stilles til rådighet eller er stilt til rådighet for de kompetente myndigheter i medlemsstatene av myndigheter eller informasjonssystemer opprettet i henhold til traktaten om Den europeiske union eller traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap.»

I tillegg til denne avgrensningen inneholder artikkel 1 nr. 3 og 4 to ytterligere avgrensninger. I nr. 4 avgrenses anvendelsesområdet mot behandling av opplysninger som foretas av sikkerhets- eller etterretningstjenestene ved at det heter: «Denne rammebeslutning berører ikke vesentlige nasjonale sikkerhetsinteresser og særskilt etterretningsvirksomhet som gjelder nasjonal sikkerhet.» Dette unntaket var det bred enighet om under forhandlingene, selv om man brukte mye tid til utformingen av bestemmelsen for å være sikker på at all behandling av opplysninger, herunder utveksling av opplysninger, faller utenfor rammebeslutningens anvendelsesområde.

Den siste avgrensningen i artikkel 1 nr. 3 gjelder manuell behandling som foregår utenfor registre og som heller ikke er ment å bli lagret i registre. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Denne rammebeslutningens bestemmelser får anvendelse på behandling av personopplysninger som helt eller delvis utføres med elektroniske hjelpemidler, og på ikke-elektronisk behandling av personopplysninger som inngår eller vil inngå i et register.»

## 8.2 Utvalgets forslag

### 8.2.1 Fra register til behandling

Utvalget har vurdert om politiregisterloven bare skal komme til anvendelse på politiets registre, eller om loven også skal omfatte behandling av opplysninger utenfor registre. Strafferegisteringsloven omfatter bare politiets registre. Personopplysningsloven regulerer derimot behandling av personopplysninger i sin helhet, og ikke bare behandling i registre.

Utvalget går inn for at loven skal knyttes til politiets *behandling* av opplysninger. Loven vil dermed komme til anvendelse uavhengig av om opplysningene finnes i eller utenfor registre. Dette er i tråd med utviklingen ellers innen personvernlovgivningen.

Utvalget går inn for at behandlingsbegrepet skal forstås på samme måte som i personopplysningsloven. I personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 2 er behandling av personopplysning definert som «enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter». Dette innebærer at enhver form for behandling i politiet og påtalemyndigheten reguleres av politiregisterloven.

Videre drøfter utvalget hvorvidt loven utelukkende skal gjelde elektronisk behandling av opplysninger, eller om den også skal omfatte manuell behandling. Den alminnelige personvernlovgivningen omfatter bare manuell behandling for så vidt opplysningene finnes i et register. Forslaget går ut på at loven får anvendelse både på elektronisk og manuell behandling av opplysninger. Utvalget peker på at en slik regel bidrar til å skape forutberegnelighet for den registrerte, ved at reglene er de samme uavhengig av hvilket medium opplysningene lagres i. For politiet blir regelverket enklere å praktisere, når loven kommer til anvendelse på alle lagringsmedia.

Muntlig behandling faller, etter utvalgets forslag, utenfor lovens anvendelsesområde. Unntak gjøres imidlertid for reglene om taushetsplikt. Disse reglene vil få anvendelse både på skriftlig og muntlig behandling.

### 8.2.2 Hvilke opplysninger omfattes

Utvalget vurderer om loven bare skal få anvendelse på personopplysninger, eller om den skal gjelde også andre typer opplysninger. Innholdet i begrepet «personopplysning» er redegjort for i punkt 7.2.1.

Politiet behandler i stor grad andre opplysninger enn personopplysninger, eksempelvis opplysninger om firma og organisasjoner. Utvalget går inn for at loven skal omfatte alle opplysninger politiet behandler, herunder personopplysninger, opplysninger om juridiske personer og opplysninger om gjenstander. Et argument i favør av en slik regel er at grensen mellom personopplysninger og andre opplysninger ofte er vanskelig å trekke.

Når det gjelder behandling av opplysninger om juridiske personer, har utvalget lagt vekt på at politiets behandling kan være like inngripende for bedrifter som for personer. Loven beskytter således også forretningsmessige, konkurransemessige og økonomiske interesser.

Selv om både personopplysninger og andre opplysninger reguleres i politiregisterloven, er de ikke underlagt samme bestemmelser i ethvert henseende. Bestemmelsene i politiregisterloven tar sikte på å beskytte den enkeltes personvern samt å ivareta politiets effektivitet i kriminalitetsbekjempelsen, jf. utvalgets utkast til § 1. Personopplysninger er knyttet til et individ som har interesser i hvordan opplysningene behandles. Dette gjelder ikke for andre opplysninger. For opplysninger som ikke er personopplysninger må, etter utvalgets syn, hensynet til kriminalitetsbekjempelsen være styrende for behandlingsreglene.

### 8.2.3 Hele eller deler av politiets virksomhet

Utvalget drøfter i punkt 8.6 i utredningen om politiregisterloven bør gjelde hele politiets virksomhet, eller kun deler av den. Spørsmålet drøftes i lys av personopplysningsloven og personverndirektivet, med særlig fokus på om personverndirektivet legger noen begrensninger på lovgiver.

Utvalget tolker direktivet slik at strafferettspleien, PSTs virksomhet samt politiets forebyggende virksomhet, etterforskning og ordenstjeneste faller utenfor direktivets virkeområde. Utvalget er imidlertid i tvil om politiets servicebistands- og hjelpefunksjon faller innenfor eller utenfor direktivet. Utvalget foreslår likevel at denne funksjonen reguleres av politiregisterloven, idet den er så nært knyttet til politiets primærvirksomhet at det er vanskelig å skille den ut. På bakgrunn av den nevnte usikkerheten anbefaler utvalget at den registrerte i disse tilfellene i størst mulig grad bør gis de rettighetene han har etter direktivet.

I det følgende gis det en oversikt over utvalgets forslag hva gjelder lovens saklige virkeområde.

Selv om utgangspunktet er at politiregisterloven kommer til anvendelse på all behandling av opplysninger i politiet, foreslår utvalget at loven bare kommer delvis til anvendelse på behandling av opplysninger i *straffesaker*. Dette begrunner utvalget med at straffeprosessloven skal gjelde for den enkelte straffesak. Straffeprosessloven regulerer politiets virksomhet fra og med etterforskningsstadiet. Hva som er å anse som etterforskning følger av straffeprosessloven § 226 første ledd, jf. § 224.

Etter utvalgets forslag vil imidlertid reglene om tushetsplikt bli å finne i politiregisterloven. Politiregisterloven vil videre komme til anvendelse dersom opplysningene skal brukes ut over den enkelte straffesak.

På de områder det finnes spesiallovgivning som regulerer politiets behandling av opplysninger, vil forrangsspørsmålet måtte løses ved hjelp av alminnelige tolkningsprinsipper.

*Politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål* vil etter utvalgets forslag fremdeles reguleres av personopplysningsloven, eventuelt av særlovgivning der det finnes. Utvalget finner at politiet, når de utøver forvaltningsoppgaver, naturlig kan sammenlignes med andre forvaltningsorganer. Politiets forvaltningsoppgaver kjennetegnes ved at de kunne ha vært gjennomført av et annet organ enn politiet. Dette taler for at reguleringen skal

være den samme som om oppgavene faktisk hadde vært utført av et forvaltningsorgan.

I grensetilfeller, hvor det er uklart hva som skal anses å være forvaltningsvirksomhet, må det legges vekt på om det ut fra politiets rolle i samfunnet ville vært unaturlig at oppgaven ble lagt til et annet organ. Dersom oppgaven like gjerne kunne vært utført av andre, taler dette for at det dreier seg om forvaltningsvirksomhet, og derfor faller utenfor lovens anvendelsesområde.

Utvalget behandler spørsmålene tilknyttet lovens anvendelsesområde hva gjelder *PST* i punkt 23.2 i utredningen. Utvalget foretar der en gjennomgang av PSTs oppgaver, og konkluderer med at PSTs virksomhet med unntak av etterforskning i sin helhet bør reguleres av politiregisterloven. I personverndirektivet gjøres unntak for behandling av personopplysninger som utføres i forbindelse med statens sikkerhet, jf. punkt 8.1. Lovgiver står dermed fritt ved utformingen av bestemmelser for PSTs behandling av opplysninger, også for så vidt angår deres forvaltningsvirksomhet.

Utvalget foreslår endelig at politiregisterloven ikke skal gjelde for behandling av opplysninger som reguleres av *SIS-loven* (Schengen Information System). Dette skyldes at SIS-registeret er opprettet på bakgrunn av Schengen-konvensjonen, og reguleringen må holde seg innenfor konvensjonens rammer.

### 8.2.4 Lovens geografiske virkeområde

Utvalget behandler lovens geografiske virkeområde i punkt 8.9 i utredningen.

Utgangspunktet for lovens geografiske virkeområde er at den vil gjelde all behandling som faller innenfor lovens saklige virkeområde, uavhengig av hvor behandlingen skjer. En norsk polititjenestemann som befinner seg i utlandet, men behandler opplysninger «tilhørende» norsk politi, vil således være omfattet av loven.

Utvalget foreslår å innta en bestemmelse tilsvarende politiloven § 28. Bestemmelsen lyder; «Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen og for områder underlagt norsk statshøyhet som biland, med de endringer som Kongen fastsetter av hensyn til de stedlige forhold». Alminnelige regler om lovens anvendelsesområde på Svalbard og Jan Mayen finnes i henholdsvis lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard §§ 2 og 3 og lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen §§ 2 og 3.

### 8.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes merknader knytter seg til punkt 8.2.3 ovenfor.

*Politidirektoratet og Østfold politidistrikt* mener at loven også bør gjelde for politiets forvaltningsvirksomhet. Dette begrunnes med at den flyt og bruk av opplysninger som i dag er tillatt, jf. politiloven § 24.4 nr. 1, vil bli begrenset dersom lovforslaget blir vedtatt.

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (*Kripas*) foreslår en nærmere redegjørelse for grensen mot straffesaksbehandling, herunder om politiregisterloven skal regulere en forvaltningssak som utledes av en straffesak, og iverksettes sammen med, eller starter opp som følge av, en straffesak.

*Utenriksdepartementet og Politidirektoratet* ønsker at politisambandsmennene uttrykkelig skal nevnes i loven. Det vises til at det administrative ansvaret for disse ble overført fra Politidirektoratet til Utenriksdepartementet, noe som blant annet medfører at politisambandsmennene gis midlertidig ansettelse i Utenriksdepartementet som spesialutsendinger. Politisambandsmennene vil derfor ikke være omfattet av ordlyden i forslaget til § 3. Det samme gjelder for forslaget til § 15.

*Økokrim og Finansdepartementet* har merknader vedrørende Økokrims hvitvaskingsregister. Økokrim mener registeret bør unntas fra lovens virkeområde, på lik linje med SIS-registeret. Det argumenteres med at begge registrene har sin bakgrunn i en konvensjon, og at begge registrene er regulert i egne lover. Økokrim viser til at flere av lovutkastets bestemmelser ikke passer for hvitvaskingsregisteret. Finansdepartementet har ingen innvendinger mot at loven omfatter hvitvaskingsregisteret, men mener lovens anvendelse må tilpasses gjennom forskrift.

*Helse- og omsorgsdepartementet og Nasjonalt Folkehelseinstitutt (NFI)* ønsker at registeret for rettsstoksikologiske data (SRI-data) hjemles i politiregisterloven. SRI-data er et register der analyser av biologisk materiale, innhentet i forbindelse med straffesaker, oppbevares på vegne av politiet. SRI-data ble opprettet med konsesjon fra Datatilsynet i henhold til personopplysningsloven. NFI anfører at man i forbindelse med forskningsoppdrag ikke fikk konsesjon fra Datatilsynet til å kunne forske på materialet som er lagret i SRI-data, idet hjemmelsgrunnlaget ikke var tilstrekkelig klart. Det er særlig sistnevnte som er hovedbegrunnelsen for ønsket om å hjemle SRI-data i politiregisterloven.

### 8.4 Departementets vurdering

#### 8.4.1 Forholdet til personopplysningsloven

Personopplysningsloven kommer i utgangspunktet til anvendelse på all elektronisk behandling av personopplysninger, jf. lovens § 3 første ledd bokstav a, med mindre annet følger av en særskilt lov som regulerer behandlingsmåten, jf. § 5. Politiregisterloven vil dermed som særlov gå foran personopplysningsloven, men personopplysningsloven vil komme til anvendelse på politiets behandling av opplysninger når politiregisterloven er taus.

Departementet tar imidlertid sikte på å gi en utfyllende og komplett lov for politiets behandling av opplysninger, slik at det ikke vil bli behov for å supplere med personopplysningslovens bestemmelser.

#### 8.4.2 Fra register til behandling

Departementet er enig med utvalget i at det er hensiktsmessig å forlate registerbegrepet, og la loven komme til anvendelse på politiets behandling av opplysninger. Registerbegrepet har vist seg lite egnet som begrep etter at elektronisk databehandling ble utbredt. Å knytte lovens anvendelsesområde til registerbegrepet, åpner dessuten for en omgåelse av regelverket ved at man kan lagre opplysninger utenfor registrene, og således ikke være bundet av loven. Selv om store deler av politiets opplysninger fortsatt er lagret i registre, foregår det også en god del behandling av opplysninger utenfor registrene og det er behov for at også denne behandlingen undergis en regulering.

Departementet støtter i utgangspunktet også utvalgets forslag om å la loven omfatte både manuell og elektronisk behandling av opplysninger, men man finner ikke å kunne slutte seg til at loven skal få anvendelse på all manuell behandling. Utvalgets hovedbegrunnelse for forslaget synes å ha vært at en avgrensning mot manuell behandling vil kunne åpne for en omgåelse av loven, at det vil være enklere for politiet å forholde seg til et ensartet regelverk samt at det skaper bedre forutberegnelighet for den registrerte. Til dette vil departementet bemerke at alminnelig personvernlovgivning gjelder manuell behandling av personopplysninger bare når opplysningene finnes i et register, jf. personopplysningsloven § 3 første ledd bokstav b. Begrunnelsen for dette er at lovgiver ikke har sett behov for beskyttelse av opplysninger som ikke er gjenfinnbare. Dette synspunkt gjenspeiler seg også i artikkel 1 nr 3 i rammebeslutning om personvern i tredje søyle som ble gjengitt i punkt 8.1.

Faren for omgåelse av loven vil således også først og fremst bestå i at det etableres manuelle skyggeregistre av eksisterende elektroniske registre, der det er mulig å gjenfinne opplysningen. Denne faren kan man eliminere ved å gi politiregisterloven anvendelse på manuell behandling i samsvar med hva som følger av alminnelig personvernlovgivning og artikkel 1 nr. 3 i rammebeslutningen. Departementet kan heller ikke se at denne begrensningen kan føre til en svekking av personvernet. Politiets behandling av opplysninger foregår i det alt vesentligste elektronisk, og denne behandlingen omfattes i sin helhet av lovforslaget. I den grad det forekommer manuell behandling, og som heller ikke kan betegnes som register, vil det måtte dreie seg om for eksempel manuelle påtegninger på et dokument eller at en tjenestemann gjør seg håndskriftlige notater når han er ute på et oppdrag med videre. Slik behandling av opplysninger vil regelmessig ikke kunne være gjenstand for kontroll av behandlingsansvarlig eller tilsynsorganet, og det er også ellers vanskelig å forestille seg hvordan lovens ulike bestemmelser om for eksempel innsyn, sletting, klage med videre i praksis skal komme til anvendelse på denne type behandling. Når store deler av lovforslaget ikke passer for manuell behandling, som ikke faller inn under registerbegrepet, og når behandlingen heller ikke kan kontrolleres, taler etter departementets oppfatning de beste grunner for at den faller utenfor lovens anvendelsesområde.

Utover dette foreslår utvalget i utkast til § 3 tredje ledd annet punktum en regulering av muntlig behandling av opplysninger ved at det presiseres at kun kravene til internkontroll og taushetsplikt gjelder for muntlig behandling. At taushetspliktsreglene gjelder for både skriftlig og muntlig behandling av opplysninger er så selvsagt at departementet ikke ser noen grunn til å nevne dette særskilt i loven. Likeledes kan man ikke se hvordan reglene om internkontroll skal kunne praktiseres for muntlig behandling. Hensett til at utvalget ikke har gitt noen nærmere begrunnelse for forslaget samt at verken alminnelig personvernlovgivning eller rammebeslutning om personvern i tredje søyle inneholder tilsvarende bestemmelser, ønsker departementet ikke å føre forslaget om en særskilt regulering av muntlig behandling videre.

#### 8.4.3 Hvilke opplysninger omfattes

Departementet går inn for at politiregisterloven i utgangspunktet skal omfatte alle opplysninger som behandles av politiet og påtalemyndigheten.

Politiets behandling av opplysninger kan være inn- og utgripende for bedrifter, slik som for personer. Videre vil det ofte være vanskelig å trekke grensen mellom personopplysninger og opplysninger om juridiske personer og gjenstander. Alminnelig personvernlovgivning kommer bare til anvendelse på personopplysninger, noe som innebærer at lovgiveren står fritt til å regulere behandling av opplysninger som ikke er personopplysninger. Departementet finner det av de nevnte grunner på den ene siden hensiktsmessig å ha et samlet regelverk for all behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten, men man ser på den annen side ikke noen grunn til å gi særlig opplysninger om gjenstander den samme beskyttelse som personopplysninger. For opplysninger som ikke er personopplysninger vil derfor hensynet til kriminalitetsbekjempelsen regelmessig måtte gis utslagsgivende vekt. For å understreke dette har utvalget i forslag til § 3 fjerde ledd inntatt en bestemmelse som særskilt omtaler opplysninger om gjenstander. Ifølge utvalgets forslag skal bestemmelsen om lovens formål, kapittelet om informasjonssikkerhet og internkontroll, samt til en viss grad reglene om taushetsplikt gjelde for opplysninger om gjenstander. I tillegg foreslår utvalget at loven utover dette gjelder så langt det passer. Departementet er enig i at man begrenser lovens anvendelse på opplysninger om gjenstander, men foreslår en ytterligere innsnevring i forhold til utvalgets forslag. For det første anses henvisningen til lovens formål noe forfeilet, idet verken beskyttelse av personvernet eller forutberegnelighet for den registrerte gjør seg gjeldende ved behandling av opplysninger om gjenstander. Dernest ønsker man heller ikke å la loven gjelde «så langt den passer». Bestemmelser med et slikt innhold kan skape betydelige tolkingsproblemer, og departementet kan heller ikke se at det i loven finnes et naturlig skille mellom de regler som kan passe for gjenstander og som ikke gjør det. Utvalget har heller ikke utdypet dette forslaget nærmere eller gitt noen eksempler på hvilke bestemmelser som passer for gjenstander. Tvert i mot sies det flere steder i utredningen at det er særlig reglene om informasjonssikkerhet, det vil si å beskytte opplysningens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, som vil være av betydning for disse opplysningene. På denne bakgrunn foreslår departementet at lovens anvendelse for opplysninger om gjenstander begrenses til kapittelet om informasjonssikkerhet og internkontroll samt reglene om taushetsplikt i den grad opplysninger omfattes av lovforslaget til § 23.

#### 8.4.4 Hele eller deler av politiets virksomhet

Det sentrale spørsmål under dette punkt er om politiregisterloven skal omfatte politiets samlede virksomhet, eller om det er nødvendig eller hensiktsmessig å avgrense lovens anvendelsesområde mot deler av politiets virksomhet. I utvalgets utkast til § 3 første ledd nr. 2 og 3 foreslår utvalget at loven ikke skal gjelde for politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål og at den heller ikke skal gjelde for behandling av opplysninger som reguleres av SIS-loven. I tillegg foreslår utvalget at loven i utgangspunktet heller ikke skal gjelde for straffesaksbehandling, men fra dette unntak gjøres det igjen flere unntak ved at en rekke av lovens bestemmelser likevel gis anvendelse på behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, se utvalgets utkast til § 3 første ledd nr. 1 bokstav a og b. Endelig foreslår utvalget enkelte særregler for PST i utkast til § 3 annet ledd.

Før departementet kommenterer nærmere utvalgets forslag og høringsinstansenes uttalelser, vil man allerede nå nevne at utvalgets forslag vedrørende straffesaksbehandling kommer i et annet lys etter at rammebeslutningen for personvern i tredje søyle ble vedtatt. Siden dette spørsmål krever en bredere omtale har man valgt å behandle denne problemstillingen i slutten av dette punkt.

Departementet foreslår på lik linje med utvalget at politiregisterloven ikke får anvendelse på politiets *forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål*, med den følge at disse fremdeles reguleres av personopplysningsloven.

Politidirektoratet og Østfold politidistrikt ber departementet vurdere om det er mulig at også politiets forvaltningsvirksomhet kan reguleres av politiregisterloven. Begge høringsinstanser gir uttrykk for bekymring for at den informasjonsutviklingen som er tillatt i dag vil bli begrenset dersom politiets forvaltningsvirksomhet faller utenfor lovforslaget.

Som nevnt i punkt 8.2.3 er politiets forvaltningsvirksomhet regulert i personverndirektivet. Dette medfører at politiets behandling av opplysninger – når de opptrer som forvaltningsorgan – er underlagt direktivets krav. Lovgiver står i så måte ikke fritt til å gi avvikende regler. Siden politiregisterloven på flere punkter avviker fra direktivets krav, kan politiets forvaltningsvirksomhet ikke falle inn under loven. Denne virksomheten vil derfor også i fremtiden bli regulert av personopplysningsloven.

Det er imidlertid viktig å understreke at skillet mellom forvaltningsvirksomhet og annen virksomhet ikke skal hindre politiet i en effektiv kriminalitetsbekjempelse i form av begrenset adgang til å

utveksle informasjon, slik de nevnte høringsinstansene synes å antyde. Flyten av opplysninger mellom de ulike oppgavene reguleres av de foreslåtte taushetspliktsreglene, og disse er utformet slik at det ikke gjøres endringer i forhold til hva som er ordningen i dag, jf. nærmere om dette i kapittel 11.

Departementet er enig med utvalget i at PSTs virksomhet, herunder forvaltningsvirksomhet, reguleres av politiregisterloven. Grunnen til at PSTs forvaltningsvirksomhet, i motsetning til forvaltningsvirksomheten i politiet forøvrig, kan reguleres av politiregisterloven, er at personverndirektivet gjør unntak for behandling av personopplysninger som utføres i forbindelse med statens sikkerhet, slik at lovgiveren står fritt til å fravike kravene i direktivet. Siden det i utgangspunktet er ønskelig å legge opp til en ensartet regulering, finner departementet det mest hensiktsmessig at politiregisterloven også kommer til anvendelse for PSTs forvaltningsvirksomhet. Departementet foreslår imidlertid en noe annen ordlyd enn utvalgets utkast til § 3 annet ledd, der det heter: «For politiets sikkerhetstjeneste gjelder loven når den utfører sine oppgaver etter politiloven §§ 17b og 17c, med de særbestemmelser som følger av kapittel 8. Forvaltningsvirksomhet i Politiets sikkerhetstjeneste er omfattet av loven.» Det fremgår av utredningen på side 3 første spalte at bestemmelsens første punktum kun er ment som en presisering av og henvisning til PSTs arbeidsoppgaver slik de er beskrevet i politiloven. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å knytte lovens anvendelsesområde til spesifikke bestemmelser i politiloven når hensikten likevel er at loven skal gjelde for PST i sin helhet. PSTs arbeidsoppgaver er fastsatt både i politiloven og i instruks for PST vedtatt ved kgl.res. 19.08.2005 og det blir alene av den grunn noe misvisende når det bare vises til politilovens bestemmelser. Dernest kan PSTs arbeidsoppgaver endres over tid, noe som enten kan fastsettes ved endring av politiloven eller i form av instruks. Vedtakelsen av ny § 17d i politiloven i 2005 og ny instruks for PST etter at utvalget har avgitt sin innstilling illustrerer dette. Dersom man ville velge å videreføre utvalgets utforming av § 3, vil det medføre at politiregisterloven må endres hver gang det foretas endringer i PSTs arbeidsoppgaver. Man vil også kunne risikere å begrense lovens anvendelsesområde uten at dette er tilsiktet. Sistnevnte kan for eksempel skje når man endrer instruksene uten å fremme forslag om lovendring. Departementet foreslår derfor at omtalen av PST i bestemmelsen begrenses til å gjelde lovens anvendelse på tjenestens forvaltningsvirksomhet. Man vil imidlertid i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften til

politiregisterloven vurdere å knytte behandlingsreglene nærmere til PSTs ulike oppgaver. Denne fremgangsmåten er også fulgt i gjeldende retningslinjer for behandling av opplysninger i PST, som ble godkjent av Justisdepartementet 12.12.2007. For nærmere omtale av PSTs arbeidsoppgaver og de foreslåtte særregler for PST vises til kapittel 17 om PST.

Departementet ser behovet for at *politisambandsmennene* omfattes av loven, jf. den begrunnelse som er gitt av Utenriksdepartementet og Politidirektoratet i punkt 8.3, men man antar at denne typen detaljregulering fortrinnsvis bør gis i form av forskrift. Det vil også i fremtiden kunne oppstå situasjoner der enkelte personer eller grupperinger på grunn av administrative tiltak eller andre årsaker formelt sett ikke er en del av politiet eller påtalemyndigheten, selv om de reelt sett har en så nær tilknytning til politiet at det er naturlig å la politiregisterlovens regler komme til anvendelse på deres behandling av opplysninger. Departementet foreslår derfor at det i lovforslaget til § 69 om forskrifter gis hjemmel til å la loven komme til anvendelse på andre enn de som er nevnt i § 3. For at dette kan bli aktuelt er det en klar forutsetning at den behandlingen som skal omfattes av loven gjelder politimessige formål, samt at de det gjelder har et nært tilknytningsforhold til politiet eller påtalemyndigheten. Utvalget har i utkast til § 63 nr 1 foreslått at Kongen kan gi regler om «nærmere avgrensning av lovens virkeområde, jf. § 3», uten at det er gitt noe nærmere forklaring på hva som ligger i dette. Det foreslås derfor at adgangen til å utvide virkeområdet uttrykkelig kommer frem.

Departementet går derimot ikke inn for at Økokrims *hvitvaskingsregister* unntas fra lovens virkeområde. Registeret kan ikke, slik Økokrim anfører, uten videre sammenlignes med SIS-registeret. Selv om registrene har visse likhetstrekk, er den vesentlige forskjellen at SIS-registret ikke anses for å være et norsk register. SIS-registeret er opprettet som en del av Schengen-samarbeidet, og reguleres gjennom SIS-loven. I henhold til SIS-loven føres det et nasjonalt SIS-register, NSIS. De nasjonale registrene er knyttet til det internasjonale registeret CSIS. Departementet ser det slik at hvitvaskingsloven er å anse som spesiallov i forhold til politiregisterloven, og at forrangsspørsmål må løses ved hjelp av alminnelige tolkingsprinsipper. Departementet er imidlertid enig med Finansdepartementet i at det kan være behov for tilpassninger i forskriften hva angår lovens anvendelse på hvitvaskingsregisteret.

Departementet finner heller ikke grunn til å hjemle *SRI-data* i politiregisterloven, slik Helsede-

partementet og Norsk Folkehelseinstitutt ber om, idet man ser det slik at SRI-data faller inn under begrepet «databehandler» når det behandles opplysninger på vegne av politiet, jf. lovforslaget til § 18 og derved vil denne behandlingen uansett falle inn under de behandlingsregler som følger av politiregisterloven med tilhørende forskrift.

Det kan i denne sammenheng kort nevnes at utspillet fra de nevnte høringsinstansene hovedsakelig var begrunnet i at forskning på det materialet som er lagret i SRI-data reguleres av politiregisterloven. Denne siden av saken er imidlertid nå ivare tatt ved at Justisdepartementet i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet har fremmet forslag om endring i straffeprosessloven § 157, der det i nytt siste ledd er bestemt at Kongen kan gi forskrift om at rettsstoksikologiske analysedata også kan brukes i forskningsøyemed, og gi nærmere regler om dette, jf. Ot.prp.nr. 19 og Innst.O.nr. 23 (2007-2008).

Når det til slutt gjelder lovens anvendelse på straffesaksbehandling fører rammebeslutning om personvern i tredje søyle til en annen løsning enn den som er foreslått av utvalget. Artikkel 1 nr. 1 gir anvisning på at rammebeslutningen gjelder for politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker, og i artikkel 1 nr. 2 er etterforskning uttrykkelig nevnt i opplistingen av den virksomheten rammebeslutningens regler skal gjelde for. Ifølge utvalgets forslag avgrenses lovens virkeområde mot behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, men det foreslås også flere unntak fra dette unntak, slik at store deler av loven likevel vil gjelde for straffesaksbehandling. Spørsmålet er omtalt i punkt 8.7.1 i utredningen der det blant annet heter:

«Utgangspunktet er at politiregisterloven kommer til anvendelse på all behandling av opplysninger i politiet. Utvalget foreslår likevel at straffeprosessloven skal gjelde for den enkelte straffesak, på samme måte som i dag, med unntak av de endringer utvalget foreslår. Den største endringen er taushetspliktsreglene, som nå foreslås tatt inn i politiregisterloven, se kapittel 14, og som skal gjelde felles både i og utenfor den enkelte straffesak. De materielle endringene i taushetspliktsreglene er imidlertid av mindre omfang.

Straffeprosessloven har saksbehandlingsregler for den enkelte straffesak, hvor blant annet aktørene i saken får rettigheter. Straffeprosessloven må anses som *lex specialis* i forhold til politiregisterloven for behandlingen av opplysninger i den enkelte straffesak. Det er imidlertid en rekke regler i politiregisterloven som retter seg mot den behandlingsansvarlige, det vil si politiet eller påtalemyndigheten, og

hvor straffeprosessloven ikke har noen tilsvarende bestemmelse. Dette er generelle regler om behandlingen av opplysninger, som i større grad er basert på sentrale personvern hensyn enn tradisjonelle prosesshensyn, som for eksempel reglene om forskriftsregulering, meldeplikt, informasjonssikkerhet og internkontroll, kontrollordninger og sanksjoner. Reglene retter seg ofte mot det underliggende registret der opplysningene i en straffesak behandles. Utvalget foreslår at disse forholdene reguleres av politiregisterloven.

For de individuelle rettighetene, altså de som tilligger aktører i saken og slik sett også de registrerte, vil straffeprosessloven gå foran som spesiallovgivning. Utvalget bemerker imidlertid at de individuelle rettighetene i prosessreglene og personvernreglene i stor grad er sammenfallende. Dette gjelder for eksempel innsyn. Videre har straffeprosessen nedfelt krav om formålsbestemthet og nødvendighet, og loven som helhet må sies å oppstille krav til opplysninger som behandles. På disse områdene må således straffeprosessloven gjelde for den enkelte straffesak, helt til sakene blir avgitt til arkivverket.»

Departementet er i utgangspunktet enig i utvalgets betraktninger, men at straffesaker fortsatt skal reguleres av straffeprosessloven innebærer ikke nødvendigvis at straffesaksbehandling helt eller delvis må unntas fra politiregisterlovens virkeområde. Som nevnt tidligere kommer rammebeslutningen til anvendelse på alle trinn i det kriminalitetsbekjempende arbeid, helt fra forebygging til fullbyrdelse av strafferettslige reaksjoner, jf artikkel 1 nr. 2. Formålet med rammebeslutningen er å sikre at medlemslandenes behandling av opplysninger i de ulike fasene tilfredsstiller visse minstekrav hva gjelder personvern og grunnleggende rettigheter og friheter. Den gir imidlertid ikke anvisning på hvor disse reglene skal være plassert og den gir heller ikke anvisning på at det må gjelde de samme reglene for de ulike stadiene innenfor politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet. Den problemstillingen som utvalget omtaler ble således også diskutert under forhandlingene i Brussel, og det var enighet om at rammebeslutningen ikke skulle medføre materiellrettslige endringer i den nasjonale straffeprosesslovgivningen så lenge denne oppfyller minstekravene. Ønsket om å verne om den nasjonale straffeprosesslovgivningen har også medført flere endringer i forhold til kommisjonens opprinnelige utkast til rammebeslutningen. For å illustrere dette med et eksempel var det i kommisjonens opprinnelige utkast til artikkel 4 nr. 4 foreslått en nokså detaljert regule-

ring av innholdet i nødvendighetskravet. Således ga bestemmelsen anvisning på at medlemslandene skulle påse at behandling av opplysninger bare er nødvendig dersom de foreliggende fakta gir berettiget grunn til å tro at behandlingen av opplysningen muliggjør, forenkler eller påskynder forebygging eller oppklaring av kriminalitet. Videre skulle det ikke finnes en mindre inngripende måte å oppnå dette formålet på og behandlingen av opplysningene skulle under enhver omstendighet ikke være uforholdsmessig. Under forhandlingene anførte flere land, herunder Norge, at man ikke kunne godta en slik bestemmelse, idet en rammebeslutning om personvern ikke kan styre nasjonale regler med henblikk på hvor terskelen for nødvendighetskravet skal ligge. I henhold til straffeprosessloven § 224 kan etterforskning innledes – og dermed behandles opplysninger – når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter «er rimelig grunn til å undersøke» om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Vilkårene i det opprinnelige forslaget til art. 4 nr. 4 var dermed strengere enn vilkårene i § 224, noe som ville ha medført at bestemmelsen måtte ha blitt endret for å være i samsvar med rammebeslutningen. På grunn av disse innsigelsene ble kommisjonens forslag sløffet, slik at medlemslandene står fritt til å bestemme hva som må til for at behandling av opplysninger anses nødvendig.

På den annen side er straffeprosesslovens regler ikke utformet med henblikk på hvordan opplysningene skal behandles eller hvilke krav som stilles til denne behandlingen. Det er derfor nødvendig at også behandlingen av opplysninger i straffesaker undergis en regulering. Dette er også utvalget enig i og har på denne bakgrunn foreslått at det gjøres en rekke unntak fra den foreslåtte hovedregelen om at behandling av opplysninger i den enkelte straffesak ikke faller inn under lovens virkeområde. De foreslåtte unntakene er imidlertid ikke tilstrekkelige til å tilfredsstille minstekravene i rammebeslutningen. For eksempel innebærer utvalgets forslag at behandling av opplysninger i den enkelte straffesak ikke er undergitt noen rette- og slettere regler eller tilsyn fra et uavhengig organ, noe som ikke er forenlig med rammebeslutningen. Departementet kan heller ikke se at det er behov for å avgrense politiregisterlovens virkeområde mot behandling av opplysninger i den enkelte straffesak så lenge man ikke dermed griper inn i eller endrer materiellrettslige regler i straffeprosessloven. Sistnevnte kan unngås ved at man i politiregisterloven stiller opp ulike regler for behandling av opplysninger i og utenfor straffesaksbehandling der dette synes nødvendig eller hensikts-



messig, jf. også merknadene ovenfor om at rammebeslutningen ikke legger opp til en ensartet regulering av behandling av opplysninger til de ulike politimessige formål. Dette vil i mange tilfeller kunne gjøres ved at man viser til de aktuelle bestemmelsene i straffeprosessloven, som for eksempel reglene om innsyn. At politiregisterloven kommer til anvendelse på all behandling av opplysninger innenfor politiet og påtalemyndigheten gjør den også mer oversiktlig og ikke minst mer brukervennlig. Departementet foreslår derfor at lovens virkeområde ikke avgrenses mot straffesaksbehandling. Dette vil føre til at flere av utvalgets forslag til de ulike bestemmelsene enten må endres eller suppleres, uten at dette nødvendigvis vil medføre betydelige realitetsforskjeller. Departementet kommer tilbake til disse spørsmålene i tilknytning til de enkelte forslagene.

Selv om lovens virkeområde er endret i forhold til utvalgets forslag finner departementet likevel grunn til å kommentere Kripas' forslag om at det bør gis en nærmere redegjørelse for grensen mot straffesaksbehandling.

Som nevnt i punkt 7.2.8.3 finner departementet det viktig å understreke at grensedragningen mellom behandling av opplysninger i og utenfor en straffesak ikke må forveksles med grensedragningen mellom etterforskning og annen politimessig virksomhet. Utvalget omtaler sistnevnte problemstilling i punkt 11.4 i utredningen i forbindelse med spørsmålet om politiets virksomhet består av ett eller flere formål. Utvalget konkluderer med at politiets virksomhet består av flere formål, men i praksis er det særlig grensedragningen mellom politiets forebyggende virksomhet og etterforskning som i praksis er langt fra skarp, jf. nærmere om dette i punkt 11.4.3 i utredningen. Skillet mellom straffesaksbehandling og andre politimessige oppgaver er gjennomgående i straffeprosessen og politiretten, og har betydning både for hjemmels-spørsmålet og ansvarsforholdene. For å klargjøre virksomhetens art har riksadvokaten for PSTs virksomhet bestemt at overgangen fra annen politimessig virksomhet til etterforskning skal markeres med en formell etterforskningsordre. Gråsonen mellom forebyggende virksomhet og etter-

forskning vil imidlertid ikke representere noe problem i forhold til spørsmålet om hvilke regler som gjelder for behandling av opplysninger. Når politiregisterloven gir anvisning på ulik regulering for behandling av opplysninger i og utenfor straffesaksbehandling, må dette ses i sammenheng med at «straffesak» i lovforslaget til § 2 nr. 11 er definert som «sak som behandles etter straffeprosesslovens regler». Dette innebærer at de regler som gjelder for straffesaksbehandling kommer til anvendelse når politiet rent faktisk behandler opplysninger eller foreta handlinger i henhold til straffeprosessloven. I andre tilfelle vil utferdigelsen av en formell etterforskningsordre være et naturlig skjæringspunkt.

Kripas ber videre om en nærmere avklaring av hvilke regler som gjelder dersom for eksempel en forvaltningssak utledes av en straffesak. Til dette vil departementet bemerke at det er *formålet* med politiets behandling av opplysninger som er styrende for hvilket regelverk som kommer til anvendelse. Det kan derfor tenkes at den samme opplysning blir behandlet etter forskjellige regelverk. Som eksempel kan nevnes at politiet behandler en opplysning i en straffesak, som reguleres av straffeprosessloven ved at politiregisterloven henviser til denne. Dersom opplysningen tas ut av straffesaken til bruk i forebyggende øyemed, skjer behandlingen etter de reglene i politiregisterloven som gjelder for behandling utenfor den enkelte straffesak. Når opplysningen i tillegg brukes i en forvaltningssak, for eksempel i en våpensak, vil behandlingen reguleres av personopplysningsloven, jf. nedenfor.

Som utvalget uttaler i punkt 8.7.1 i utredningen kan dette umiddelbart synes inkonsekvent, «men med utgangspunkt i at formålet er styrende for regelverket, vil dette bli en konsekvent regulering for all behandling av opplysninger i politiet».

#### 8.4.5 Lovens geografiske område

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger, men foreslår at bestemmelsen om lovens geografiske virkeområde utformes som den tilsvarende bestemmelsen i politiloven § 28.

## 9 Krav til behandlingen av opplysninger

### 9.1 Innledning

Kapittelet om krav til behandlingen av opplysninger er av sentral betydning, idet man her regulerer de grunnleggende personvernrettslige prinsippene om formålsbestemthet, nødvendighet og krav til opplysningens kvalitet. I utvalgets utkast til lovens kapittel 2 om krav til behandlingen av opplysninger foreslår utvalget i tillegg til en regulering av de nevnte prinsippene også en regulering av politiets registre og systemer, se utvalgets forslag til § 6. Departementet er enig i at det i loven gis regler om et reaksjonsregister, kriminaletterrettingsregistre og vaktjournalen. Departementet går imidlertid inn for en noe annen struktur enn den utvalget foreslår, og man vil i tillegg regulere flere registre enn de som er nevnt i utvalgets forslag til § 6. Bakgrunnen for dette er dels en oppfølging av DNA-utvalgets innstilling NOU 2005: 19 Lov om DNA-register til bruk i strafferettspleien og dels et ønske om å etablere helt generelt et klare skille mellom straffeprosessloven og politiregisterloven hva gjelder behandling av opplysninger.

DNA-utvalget foreslo at DNA-registeret bør reguleres i en egen lov, idet utvalget ikke fant det hensiktsmessig at registeret er forankret i straffeprosessloven. DNA-utvalget var av den oppfatning at straffeprosessloven bare bør inneholde bestemmelser som er nødvendige for å *innhente* biologisk materiale. I Ot.prp.nr. 19 om utvidelse av DNA-registeret sa departementet seg enig i dette og uttalte videre i punkt 2.3 i nevnte proposisjon «Gode grunner taler for at lovarbeidet knyttet til DNA-registrering ses i sammenheng med det pågående arbeidet med ny politiregisterlov og inkorporeres her, i stedet for i en egen DNA-registerlov.» De synspunktene DNA-utvalget og departementet ga uttrykk for gjør seg i like stor grad gjeldende for de øvrige registrene som inneholder opplysninger om biologiske identifikasjonsegenskaper. Det er derfor naturlig at også fingeravtrykkregisteret og fotoregisteret forankres i og reguleres av politiregisterloven. Departementet vil komme nærmere tilbake til disse spørsmålene i punkt 9.7, der man på bakgrunn av denne utvidel-

sen foreslår et eget kapittel i loven om politiets registre og systemer.

### 9.2 Formålsbestemthet

#### 9.2.1 Innledning

Hensynene bak formålsbestemthetsprinsippet, og dets generelle betydning for behandling av opplysninger, ble det gjort rede for i punkt 6.4. Som det fremgår der er formålsbestemthet et av de mest sentrale begrepene for all behandling av personopplysninger, noe som også gjør seg gjeldende for politiregisterloven. En av de viktigste funksjonene med formålsangivelsen er å angi grensen for sekundærbruk, det vil si når opplysningene kan brukes til et annet formål enn de er innhentet til. Det er derfor viktig at formålsangivelsen er så presis som mulig.

#### 9.2.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav b står det: «Den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysningene som behandles bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet». Videre følger det av bokstav c at opplysningene ikke kan «brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker». Av personverndirektivet artikkel 6 nr. 1 b følger: «Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at personopplysninger skal innsamles til bestemte, uttrykkelige angitte og berettigede formål samt at senere behandling ikke skal være uforenlig med disse formålene.»

EMK artikkel 8 oppstiller krav til politiets behandling av opplysninger, jf. den generelle fremstilling av bestemmelsen som ble gitt i punkt 4.3.1. Bestemmelsen åpner for at politiet kan behandle personopplysninger i kriminalitetsbekjempelsen, under forutsetning av at det er nødvendig i et demokratisk samfunn og at det er hjemmel i lov. I kravet om hjemmel i lov ligger at formålet må være

så konkret at det er mulig for den registrerte å forutse hva politiet vil bruke opplysningene til. På samme måte må politiets adgang til sekundærbruk klart fremgå av lovgivningen.

Politirekommandasjonen forutsetter at innsamling, lagring og bruk av opplysninger utelukkende kan skje for «police purposes». Under «Scope and definitions» står det at «[t]he expression «for police purposes» covers all the tasks which the police authorities must perform for the prevention and suppression of criminal offences and the maintenance of public order». Det åpnes imidlertid i politirekommandasjonen artikkel 5 for at opplysningene kan utleveres til andre, noe departementet kommer tilbake til i kapittel 11 om taushetsplikt. I den tredje evalueringen av politirekommandasjonen konkluderes det med at: «permanent files should specify the purpose for which they are set up and the criteria for inclusion of personal data in order to enable the data subject to foresee whether his data may be included.»

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er prinsippet om formålsbestemthet nedfelt i artikkel 3 nr. 1 første punktum der det heter: «Personopplysninger kan samles inn av de kompetente myndigheter kun for bestemte, uttrykkelig angitte og legitime formål innenfor rammen av deres oppgaver, og kan kun behandles for det formålet de er innsamlet for. Behandlingen av opplysningene skal være lovlig og adekvat, relevant og stå i rimelig forhold til de formålene opplysningene er innsamlet for.»

I følge bestemmelsens nr. 2 er det imidlertid tillatt å behandle opplysningene til andre formål dersom dette er hjemlet i angjeldende lovgivning.

### 9.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget behandler spørsmålene knyttet til formålsbestemthet i kapittel 11 i utredningen, herunder hvilken rett politiet skal ha til å bruke opplysningene internt, både til det formålet opplysningene er hentet inn til (primærbruk) og til andre formål (sekundærbruk). Når det snakkes om intern bruk av opplysninger, siktes det kun til dem av politiets oppgaver som faller innenfor lovens virkeområde. Politiets forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål omfattes ikke av loven, og bruk av opplysninger til disse formålene anses som utlevering, noe departementet kommer tilbake til i kapittel 11 om taushetsplikt.

Utvalget drøfter om politiets virksomhet som sådan kan betegnes som ett behandlingsformål, eller om hver av politiets oppgaver er egne behandlingsformål, slik at politiets virksomhet består av

flere behandlingsformål. Utvalget foretar i den sammenheng en bred gjennomgang av politiets ulike oppgaver med sikte på å undersøke om disse kan karakteriseres som egne behandlingsformål. Utvalget konkluderer med at så er tilfelle, med den følge at utvalget anser henholdsvis etterforskning, forebyggende virksomhet, ordenstjeneste, servicefunksjonen, hjelpefunksjonen, bistandsfunksjonen og føring av vaktjournaler som egne behandlingsformål. Når det gjelder PST mener utvalget at PSTs særoppgaver, det vil si personkontroll og trusselvurdering, er å anse som egne behandlingsformål.

Konsekvensen av denne inndelingen er at det foreligger sekundærbruk når opplysninger som for eksempel er innhentet i forbindelse med ordenstjenesten, senere brukes i politiets forebyggende virksomhet. Utvalget drøfter i punkt 11.5 i utredningen i hvilken grad politiet bør ha adgang til slik sekundærbruk, og tar i denne forbindelse utgangspunkt i personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c, hvorefter personopplysninger ikke kan brukes til et formål som er «uforenlig» med det opprinnelige formålet med innsamlingen. Utvalgets konklusjon på dette punkt er at ingen av de nevnte behandlingsformålene er uforenlige med hverandre. For nærmere begrunnelse vises det til punkt 11.5.3 i utredningen.

Utvalget reiser i punkt 11.5.4 i utredningen også spørsmålet om det er grunn til å lage egne regler for behandling og bruk av opplysninger som er generert ved særskilte metoder i kriminalitetsbekjempelsen. Utvalget kommer til at det er behov for å begrense sekundærbruken når opplysningene er innhentet ved hjelp av inngripende metoder, som for eksempel avlytting. Utvalget mener imidlertid at den type regulering ikke bør foretas i politiregisterloven, men i den lovgivningen som hjemler metoden.

Endelig tar utvalget i punkt 11.7 i utredningen stilling til hvor detaljert reguleringen av formålet bør være. Det vises i den forbindelse til at formålet med politiets registre kan deles inn i tre nivåer: Overordnet formål, formålet fastsatt i den enkelte forskrift og formålet med den enkelte behandling. Sistnevnte formål fastsettes av den behandlingsansvarlige i meldingen til Datatilsynet. Utvalget er av den oppfatning at loven bør gi anvisning på det overordnede formålet, mens detaljreguleringen bør skje i forskrift.

### 9.2.4 Høringsinstansenes syn

Det var kun to høringsinstanser som hadde merknader til forslaget om formålsbestemthet.

*Datatilsynet* gir uttrykk for at man savner en utdypning av hva som ligger i uttrykket «politimessige formål», og at uttrykket per i dag fremstår som svært vidtfavnende. Det foreslås at begrepet «formål» erstattes med «oppgaver» slik at bestemmelsen er mer knyttet opp mot politiets daglige gjøremål.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* kan ikke se at det ligger noen relevante begrensninger i bruk av politiopplysninger i forslaget til § 4.

### 9.2.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det rettslige grunnlaget for politiets behandling av opplysninger bør knyttes til formålet med behandlingen. Lovgiveren står i utgangspunktet fritt til å bestemme hvilke formål opplysninger kan innhentes til og hvilken sekundærbruk politiet skal ha rett til å foreta. Den eneste begrensningen i så måte følger av EMK artikkel 8, hvorefter et inngrep fra myndighetene må være «i samsvar med loven og (...) nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, (...)eller (...) for å forebygge uorden eller kriminalitet». Dette stiller blant annet krav til presisjon i det rettslige grunnlaget for behandlingen, og setter en grense for behandlingen, i den forstand at den må være nødvendig i et demokratisk samfunn, se nærmere punkt 4.3.1. At innhenting av opplysninger til politimessige formål er i samsvar med EMK artikkel 8 kan ikke være tvilsomt.

Når det gjelder *Datatilsynets* merknad om at uttrykket «politimessige formål» fremstår som svært vidtfavnende, og at det bør erstattes med «politimessige oppgaver», er departementet enig at uttrykket kan fremstå som noe uklart når innholdet i begrepet ikke er nærmere definert. Man kan imidlertid ikke se at uttrykket «politimessige oppgaver» er mer avklarende. Departementet har derfor også valgt å innta en definisjon av begrepet «politimessige formål» i forslaget til § 2 nr. 13, se nærmere om dette i punkt 7.2.10, og antar at formålsangivelsen dermed i tilstrekkelig grad er presisert.

Som nevnt i punkt 9.2.3 har utvalget foretatt en bred drøftelse av spørsmålet om de delene av politiets virksomhet som omfattes av politiregisterlovens anvendelsesområde er å anse som ett eller flere behandlingsformål, og om formålene eventuelt er forenlige. Spørsmålet er av interesse med henblikk på om det dreier seg om primærbruk eller sekundærbruk. Departementet er enig med utvalget i at politiets ulike oppgaver er å anse som egne behandlingsformål, og slutter seg til den

begrunnelsen som er gitt av utvalget. Ved at det i lovforslaget til § 4 gis hjemmel for at opplysninger kan brukes til andre politimessige formål enn det de er innhentet for, vil sontringen ikke medføre noen begrensninger med hensyn til politiets adgang til å behandle opplysninger i sin samlede virksomhet. Sontringen mellom formålene vil imidlertid kunne få konsekvenser i andre relasjoner. Formålet spiller ikke bare en sentral rolle vedrørende spørsmålet om primær- og sekundærbruk, men kan også være av betydning for hvilke opplysninger som kan behandles, hvem som skal ha tilgang til opplysningene, hvor lenge man skal kunne oppbevare opplysningene, hvilke sikkerhetstiltak som er nødvendige med videre. I denne sammenheng vil det kunne oppstilles forskjellige regler for de ulike formålene, noe departementet anser som udelt positivt, og som et argument i seg selv for å dele politiets virksomhet inn i flere behandlingsformål. For eksempel vil det være grunn til stille mindre strenge krav til opplysningens kvalitet ved behandling av opplysninger i forbindelse med forebygging av alvorlig organisert kriminalitet enn i forbindelse med bistandsfunksjonen. Departementet ønsker også å understreke at adgangen til å behandle opplysninger internt i politiet ut fra formålsbetraktninger ikke må forveksles med informasjonsflyten innad i politiet. Sistnevnte reguleres av taushetspliktsreglene, noe departementet kommer tilbake til i kapittel 11.

Utvalget reiser også spørsmålet om det er grunn til å lage egne regler for behandling av opplysninger til sekundærbruk når opplysningene er generert ved særskilte metoder, fortrinnsvis inngripende metoder. Spørsmålet er todelt. Først må det vurderes om man skal gi slike regler, dernest hvor disse i tilfelle skal plasseres. Departementet er av den oppfatning at begrensninger i sekundærbruk av opplysninger som er innhentet gjennom inngripende metoder bør lovreguleres, men at eventuelle begrensninger bør hjemles i den lovgivningen som hjemler metoden. Denne fremgangsmåten ble valgt for kommunikasjonskontroll, jf. kapittel 16a i straffeprosessloven. På denne bakgrunn er departementet enig med utvalget i at slike begrensninger ikke bør fastsettes i politiregisterloven, på annen måte enn ved å henvise til at sekundærbruk til andre politimessige formål er tillatt med mindre behandlingen er begrenset av andre regler. Det samme gjelder i de tilfellene hvor opplysningene skal brukes til andre formål enn de politimessige.

Departementet slutter seg også til utvalgets oppfatning om at formålsangivelsen i loven kun bør inneholde det overordnede formålet, det vil si

«politimessige formål», mens den mer detaljerte reguleringen foretas i forskrift. For nærmere begrunnelse vises det til punkt 11.7 i utredningen.

### 9.3 Nødvendighetskravet

#### 9.3.1 Innledning

Nødvendighetskravet er et sentralt personvernrettslig prinsipp som gjelder for all behandling av personopplysninger. Selv om det er gitt hjemmel til å behandle opplysninger til bestemte formål, vil nødvendighetsprinsippet representere en begrensning for behandlingen, idet opplysninger kun kan behandles når det er nødvendig ut fra formålet.

Nødvendighetsprinsippet kommer i praksis til anvendelse på alle deler av en behandling, og retter seg både mot lovgiver, de behandlingsansvarlige og brukere av systemet.

#### 9.3.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Nødvendighetsprinsippet fremgår flere steder i personopplysningsloven, herunder §§ 8 og 9 for det rettslige grunnlaget for behandlingen, og § 11 første ledd bokstav b og c for hvilke opplysninger som kan behandles. Bestemmelsene bygger på personverndirektivet artikkel 7 bokstav b-f.

Nødvendighetsprinsippet fremgår også klart av ordlyden i EMK artikkel 8, hvor det fremgår at inngrepet må være «nødvendig» i et demokratisk samfunn for å forebygge uorden eller kriminalitet. Det vil således være en grense for hvor vid adgangen til å samle inn opplysninger er utenfor den konkrete straffesak.

I politirekommandasjonen artikkel 2.1 heter det: «The collection of personal data for police purposes should be limited to such as is necessary for the prevention of a real danger or the suppression of a specific criminal offence. Any exception to this provision should be subject of specific national legislation». I kommentarene til rekommandasjonen punkt 43 uttales det at innsamlingen av personopplysninger må begrenses til det som er nødvendig for å stanse en konkret straffbar handling eller avverge en reell fare. Det understrekes at uttrykket reell fare ikke skal begrenses til «a specific offence or offender but includes any circumstances where there is reasonable suspicion that serious criminal offences have been or might be committed to the exclusion of unsupported speculative possibilities».

I evalueringene av politirekommandasjonen, i henholdsvis 1998 og 2002, ble prinsippene om adgangen til å registrere personer i forebyggende øyemed nærmere presisert og videreutviklet, se nærmere i punktene 12.2.2.1, 12.2.2.2 og 12.5.2.2 i utredningen.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er nødvendighetsprinsippet ikke uttrykkelig nevnt. I kommisjonens opprinnelige utkast var det i artikkel 5 foreslått en bestemmelse om nødvendighetsprinsippet. Den gikk ut på at medlemslandene skal lovfeste at behandling av opplysninger i kriminalitetsbekjempende øyemed bare kan finne sted dersom det er nødvendig for å oppnå formålet. Det som ble igjen av nødvendighetsprinsippet er nedfelt i artikkel 3 nr. 1 siste punktum som lyder: «Behandlingen av opplysningene skal være lovlig og adekvat, relevant og stå i rimelig forhold til de formålene opplysningene er innsamlet for.»

Bakgrunnen for at nødvendighetsprinsippet i de ulike utkastene til rammebeslutningen i større og større grad ble tonet ned er å finne i de problemstillingene som vil bli behandlet nedenfor i punkt 9.5. Politiets behov for å kunne behandle opplysninger uten å være sikker på om disse er nødvendige eller formålsbestemte var der knyttet til nødvendighetskravet. En for streng regel om nødvendighetskravet vil kunne vanskeliggjøre politiets arbeid. Politiet må få adgang til å behandle alle opplysninger som kommer inn fra publikum eller andre for deretter å kunne avgjøre om disse er nødvendige eller ikke. Sistnevnte gjelder særlig når politiet driver etterforskning, men det samme må kunne legges til grunn i forbindelse med politiets forebyggende arbeid.

#### 9.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter i kapittel 12 i utredningen spørsmålet om hvordan nødvendighetsprinsippet skal komme til anvendelse på politiets behandling av opplysninger. De sentrale problemstillingene er hvem som kan registreres og hvilken type opplysninger det skal være adgang til å behandle.

Innledningsvis slår utvalget fast at nødvendighetskravet må anses som en rettslig standard som vil variere fra situasjon til situasjon og endres i takt med tiden og utviklingen. Et bærende synspunkt er at politiets systemer og behandling av opplysninger skal sette politiet i stand til å utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste. Det skal ikke finnes alternative måter å behandle opplysningene på som vil være mindre inngripende overfor den enkelte, uten at det vil kreve vesentlig mer arbeid, tid eller ressurser for politiet.

Utvalget understreker videre at formålet med behandlingen, inngrepets karakter og behandlingenes omfang er sentrale momenter i vurderingen av hva som er nødvendig. Som følge av dette vil det alltid måtte foretas en forholdsmessighetsvurdering for å avgjøre om nødvendighetskravet er oppfylt. Videre slår utvalget fast at nødvendighetsprinsippet ikke bare får betydning med henblikk på hvilke personer og hvilken type opplysninger som kan registreres, men også med hensyn til hvilke personer som skal få tilgang til opplysningene og for hvilket tidsrom opplysningene skal oppbevares.

Utvalget anbefaler at det gis en forholdsvis detaljert regulering av når, og om hvem, politiet kan behandle opplysninger i kriminalitetsforebyggende øyemed ut over den enkelte straffesak. Utvalget foreslår på denne bakgrunn i utkastet § 5 nr. 3 en liste over hvem det kan lagres opplysninger om. Reglene bygger på en presumsjon om *når* opplysningene anses å være nødvendige for kriminalitetsbekjempelsen utenfor den enkelte straffesak. Utvalget mener videre at listen bør være uttømmende, slik at politiet ikke skal ha mulighet til å behandle opplysninger i kriminalitetsforebyggende øyemed ut over de tilfellene som er nevnt i utvalgets forslag til § 5.nr. 3, det vil si opplysninger om:

- a) en person som det er holdepunkter for at kommer til å begå en eller flere straffbare handlinger. Dette gjelder selv om personen er under den kriminelle lavalder eller de subjektive vilkårene for straff ikke er oppfylt, eller
- b) en person som har særlig tilknytning til slike personer som nevnt i bokstav a, eller
- c) en person som er blitt, eller det er sannsynlig at vil bli, utsatt for en straffbar handling, eller
- d) en person som er informant.

Den nærmere begrunnelsen for forslaget fremgår av punkt 12.5.5 i utredningen. Utvalget vurderer om adgangen til å behandle opplysninger i forebyggende øyemed bør begrenses til særskilte typer kriminalitet, men kommer til at det ikke er nødvendig. Dette skyldes at det i nødvendighetsprinsippet ligger et krav om forholdsmessighet, noe som innebærer at det ikke vil være grunnlag for å registrere personer for å forebygge mindre forhold.

I utvalgets forslag til § 5 nr. 4 foreslås det en adgang til å behandle opplysninger til andre politimessige formål enn kriminalitetsbekjempelse når det er nødvendig ut fra formålet. I den forbindelse nevnes særskilt opplysninger om personer som representerer en særlig sikkerhetsrisiko.

#### 9.3.4 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* stiller spørsmål ved hvorfor uttrykket «holdepunkter» i utvalgets forslag til § 5 nr. 3 a ikke er nærmere definert. *Datatilsynet* er av den oppfatning at det i det minste må stilles et krav om at det er objektive holdepunkter som legges til grunn. Det innebærer at flere vil kunne legge samme meningsinnhold til grunn med støtte i holdepunktene. Behandling av opplysningene vil da ha et klarere fundament ved å være nærmere knyttet til ytre, konstaterbare forhold.

*Politidirektoratet* og *Oslo politidistrikt* uttaler at de forstår utvalgets forslag til § 5 nr. 3 a slik at det gis adgang til å behandle opplysninger i alle tilfeller hvor antagelsen om at noen vil begå en straffbar handling er basert på objektiv og etterprøvbar informasjon, og ikke på politiets subjektive formodning. *Oslo politidistrikt* bemerker at forslaget på dette punkt vil kunne innebære begrensninger i forhold til dagens situasjon, men at forslaget likevel synes å være hensiktsmessig og egnet til å tilfredsstille politiets behov. Det påpekes imidlertid at det vil være vesentlig at man får fornuftige og praktikable regler som ikke hindrer en effektiv bekjempelse av kriminalitet, og at informasjon kan forvaltes på en slik måte at det i løsningen av operative forhold gir trygghet for de involverte tjenestemenn.

*Sosial- og helsedirektoratet* uttrykker forståelse for at politiet kan ha behov for å lagre opplysninger om personer som utgjør en sikkerhetsrisiko, jf. utvalgets forslag til § 5 nr. 4. *Direktoratet* mener imidlertid at utvalgets forslag med kommentarer på s. 180 i utredningen er noe uklar med hensyn til hvilke opplysninger som kan behandles i henhold til § 5 nr. 4, og forutsetter at det i forskrift gis nærmere regler om hvilke opplysninger som kan behandles, hvem som er informasjonskilden med videre. Etter *direktoratets* oppfatning må det svært tungtveiende grunner til for at den type opplysninger skal kunne registreres.

Når det gjelder den foreslåtte lovteksten i § 5 nr. 4 uttaler *direktoratet* at setningen «(...)nødvendig ut fra formålet med behandlingen» fremstår som svært vid og bør spesifiseres nærmere. Videre bør det defineres nærmere hva som menes med «den enkeltes sikkerhet». *Direktoratet* påpeker endelig at det kan oppfattes som noe misvisende å bruke betegnelsen «alvorlig sinnslidende», idet dette ikke er et medisinsk, men et juridisk begrep, som angir hovedvilkåret for at en person skal kunne legges inn til tvungent psykisk behandling, jf. lov om psykisk helsevern § 3-1.

### 9.3.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om hvordan nødvendighetsprinsippet skal forankres i politiregisterloven.

Nødvendighetsprinsippet representerer som nevnt tidligere en begrensning i adgangen til å behandle opplysninger. Selv om kravet til formålsbestemhet er oppfylt, kan opplysninger bare behandles dersom det er nødvendig ut fra formålet, jf. forslaget til § 5 første ledd. Hva som anses «nødvendig» vil alltid bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Nødvendighetskravet kan ikke tolkes så strengt at behandlingen må være den eneste mulige løsningen, men det er heller ikke tilstrekkelig at behandlingen er hensiktsmessig. Departementet er også enig med utvalget i at det i nødvendighetsprinsippet er innebygd en forholdsmessighetsvurdering, og at formålet, inngrepets karakter og behandlingens omfang vil være sentrale momenter i denne vurderingen. Det innebærer eksempelvis at terskelen for når behandling anses for å være nødvendig er lavere ved forebygging av alvorlig kriminalitet enn ved forebygging av mindre alvorlige forhold. Likeledes vil kravet til nødvendighet være strengere ved registrering av ikke-verifiserte opplysninger enn ved registrering av vitterlige kjensgjerninger. Med behandlingens omfang siktes det til hvem som får tilgang til opplysningene. Selv om det kan være nødvendig å samle inn opplysningene, er det ikke derved gitt at det også er nødvendig å utlevere dem eller gjøre dem tilgjengelig for en stor krets av tjenestemenn i politiet.

I tillegg vil vurderingstemaet i nødvendighetsvurderingen være avhengig av formålet med behandlingen. I lovforslaget sondres det i så måte mellom straffesaksbehandling, kriminalitetsbekjempelse utenfor den enkelte straffesak og «andre politimessige formål enn kriminalitetsbekjempelse». Med sistnevnte siktes det til politiets hjelpetjeneste, service, bistand, ordenstjenesten samt føring av vaktjournaler.

I den enkelte straffesak vil det fortsatt være straffeprosessloven som regulerer adgangen til å samle inn opplysninger, herunder hva som anses nødvendig i forhold til etterforskningen jf. for eksempel straffeprosessloven §§ 224 og 226. Straffeprosessloven § 224 gir anvisning på *når* det er nødvendig å behandle opplysninger, mens straffeprosessloven § 226 setter rammene for hvilke opplysninger det er nødvendig å behandle. § 228 gir anvisning på hva som er formålet med etterforskningen og oppnåelsen av formålet er direkte knyt-

tet til «å skaffe til veie de nødvendige opplysninger». Hensett til det brede vurderingstemaet straffeprosessloven § 226 legger opp til, kan det for behandling av opplysninger i den enkelte straffesak ikke stilles opp begrensninger med henblikk på hvilke personer det kan behandles opplysninger om. Lovforslaget vil derved ikke innebære noen endring i forhold til dagens situasjon. Departementet foreslår imidlertid, i motsetning til utvalget, at det i lovforslaget til § 5 ikke vises til konkrete bestemmelser i straffeprosessloven. Begrunnelsen for dette er at nødvendighetskravet ved behandling av opplysninger i straffesaker også kan knytte seg til behandling av opplysninger etter at selve etterforskningen er avsluttet.

Når det gjelder nødvendighetskravet i forbindelse med behandling av opplysninger ved kriminalitetsbekjempelse utenfor den enkelte straffesak, er departementet derimot enig i at den mest hensiktsmessige reguleringsformen er å gi en *uttømmende* liste over *hvem* som kan registreres i kriminalitetsforebyggende øyemed. En slik fremgangsmåte gir en stor grad av forutberegnelighet og oppfyller dermed kravene i EMK artikkel 8. Selv om listen i lovforslaget til § 5 nr. 2 er uttømmende innebærer ikke det at det er forbudt å registrere andre personer enn de som er nevnt der. Behandling av opplysninger om andre personer forutsetter imidlertid at de samtykker, jf. det som er sagt i punkt 7.2.6 om at samtykke er et selvstendig hjemmelsgrunnlag.

Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot kretsen av personer som kan registreres til dette formålet. Når det imidlertid gjelder de nærmere vilkårene, anfører Datatilsynet at det i det minste bør stilles et krav om objektive holdepunkter ved vurderingen av om en person kommer til å begå en eller flere straffbare handlinger. Politidirektoratet og Oslo politidistrikt uttaler at de forstår bestemmelsen slik at antagelsen om at vedkommende vil begå en straffbar handling må være basert på objektiv og etterprøvbar informasjon.

Utvalget gir i punkt 12.5.5.2 i utredningen en utførlig begrunnelse for hvorfor man har foreslått uttrykket «holdepunkter» som vilkår for behandlingen og hvordan begrepet må tolkes. Utvalget uttaler nederst på s. 176: «I dette ligger at det må finnes noe mer enn en tjenestemanns subjektive oppfatning eller følelse av at en person kommer til å begå straffbare handlinger. Det må være objektive holdepunkter som peker i retning av at en person vil begå kriminalitet». Departementet er enig med utvalget i at en naturlig forståelse av begrepet «holdepunkter» utelukker ren personlige oppfatninger, og dermed ville det heller ikke bidra til en bedre

forståelse å tilføye ordet «objektiv». På den annen side kan man være enig med Datatilsynet at bestemmelsen kan fortone seg som noe vag når det ikke kreves noen annet enn holdepunkter for å kunne behandle opplysninger. Departementet foreslår derfor at det kreves «konkrete» holdepunkter for derved å understreke at behandling av opplysninger må kunne knyttes til nærmere spesifiserte hendelser, omstendigheter eller tips. Denne formuleringen er for øvrig også benyttet i SIS-loven § 8, som igjen er basert på den tilsvarende bestemmelsen i Schengen-konvensjonen. Departementet legger videre til grunn at det vil bli gitt nærmere retningslinjer i forskriften med henblikk på hva som må til for å kunne behandle opplysninger i disse tilfellene. I denne forbindelse kan det også nevnes at utvalget i punkt 12.3.4 i utredningen har anbefalt at det i forskrift reguleres hvilke opplysningskategorier som kan registreres og hva som anses nødvendig for den enkelte behandling.

Når det til slutt gjelder behandling av opplysninger til andre politimessige formål enn kriminalitetsbekjempelse, anfører Sosial- og helsedirektoratet at utvalgets forslag til § 5 nr. 4 om at det kan behandles opplysninger om personer når dette er «nødvendig ut fra formålet med behandlingen» er meget vid og bør spesifiseres nærmere. Direktoratet uttrykker forståelse for at politiet kan ha behov for å lagre opplysninger om personer som utgjør en sikkerhetsrisiko, men påpeker at forslaget reiser en rekke problemstillinger knyttet til personvern for den enkelte, hensett til at det kan være snakk om svært sensitive opplysninger som for eksempel at vedkommende er sinnslidende, HIV-smittet mv. Etter direktoratets oppfatning er det derfor behov for å gi en nærmere regulering av disse spørsmålene i forskriften.

Departementet vil bemerke at politiets hjelpe-tjeneste, service, bistand, ordenstjenesten og føring av vaktjournalen faller inn under politiregisterlovens anvendelsesområde, og det er derfor naturlig at også disse formålene reguleres i bestemmelsen om nødvendighetskravet under fellesbetegnelsen «andre politimessige formål enn kriminalitetsbekjempelse». Det er viktig å understreke at politiets behandling av personopplysninger i forbindelse med utførelsen av disse oppgavene skiller seg fra behandlingen av opplysninger i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse. Personer som registreres i disse sammenhengene vil som regel ikke være mistenkt for å begå straffbare handlinger, og den registrerte vil i all hovedsak ha innsynsrett. I praksis vil mange av disse opplysningene kun bli registrert i vaktjournalen, og dersom

det skulle være nødvendig å behandle opplysninger på annen måte, bør det markeres at det dreier seg om personer som ikke mistenkes for å bedrive kriminell virksomhet. Den nærmere reguleringen av disse spørsmålene vil skje i forskriften.

Departementet er også enig med utvalget i at det må gis en særskilt hjemmel for behandling av opplysninger om personer som må antas å representere en særlig sikkerhetsrisiko, enten for politiets tjenestemenn eller for andre. Hva som skal anses som en «særlig» sikkerhetsrisiko må fastsettes nærmere i forskriften, men man tenker hovedsakelig på personer som er bevæpnet, som har alvorlige, smittsomme sykdommer eller som er i betydelig psykisk ubalanse. Departementet ser at det særlig i sykdomstilfellene kan bli aktuelt å behandle svært sensitive opplysninger, men finner at tjenestemennenes og andres sikkerhet i disse tilfellene må veie tyngre enn den registrertes personvern. Til gjengjeld må det sørges for at det i forskriften gis klare retningslinjer for behandlingen av denne typen opplysninger.

Til slutt ønsker departementet å understreke at nødvendighetsprinsippet gjelder for alle deler av en behandling, selv om lovforslaget hovedsakelig kun regulerer hvem som kan registreres. Dette innebærer at nødvendighetskravet eksempelvis også gjør seg gjeldende med henblikk på hvilke opplysningskategorier som kan registreres i *den enkelte behandling*, hvilke personer som skal få tilgang til opplysningene og hvor lenge opplysningene skal oppbevares. Disse spørsmålene vil bli regulert nærmere i forskriften.

## 9.4 Krav til opplysningens kvalitet

### 9.4.1 Innledning

I tillegg til kravene om formålsbestemthet og nødvendighet er kravet til opplysningenes kvalitet en grunnleggende forutsetning for å sikre en betryggende behandling av personopplysninger. I alminnelig personvernlovgivning stilles det krav om at opplysningene må være relevante, tilstrekkelige (fullstendige), korrekte, oppdaterte og ikke for omfattende ut fra formålet (unødvendige). Relevans og tilstrekkelighet knytter seg til formålet med behandlingen, mens kravet om at opplysningene må være korrekte og oppdaterte gjelder uavhengig av hva som er formålet med behandlingen. Spørsmålet er i hvilken grad disse kravene også kan stilles til politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.



#### 9.4.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Når det gjelder kravet om at opplysningene må være relevante og tilstrekkelige, fremgår det av personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d at opplysningene må være «tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen». I personverndirektivet står det at opplysningene «skal være adekvate, relevante og ikke for omfattende i forhold til de formål de er innsamlet for og/eller senere behandles for», jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c.

Det fremgår av Europarådets politirekommandasjon punkt 3.1 at «as far as possible, the storage of personal data for police purposes should be limited to accurate data and to such data as are necessary to allow police bodies to perform their lawful tasks within the framework of national law and their obligations arising from international law».

Kravet om at opplysningene skal være korrekte og oppdaterte fremgår av personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav e. Av personverndirektivet artikkel 6 nr. 1 bokstav d følger det at opplysningene «skal være nøyaktige og om nødvendig ajourført».

I personvernkonvensjonen åpnes det i artikkel 9 nr. 2 for at det kan gjøres unntak fra kravet om korrekte og ajourførte opplysninger, dersom det er fastsatt i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Dette er i samsvar med kravene i EMK artikkel 8.

I tillegg regulerer politirekommandasjon ikke-verifiserte opplysninger, det vil si opplysninger som politiet ved mottakelsen ikke vet om er korrekte. I punkt 3.2 i rekommandasjonen heter det således: «As far as possible, the different categories of data stored should be distinguished in accordance with their degree of accuracy or reliability and, in particular, data based on facts should be distinguished from data based on opinions or personal assessments». Det fremgår av kommentarene til rekommandasjonen at hensikten er å gjøre det mulig å skille mellom bekreftet og ubekreftet informasjon, mellom fakta og meninger, mellom antagelser og pålitelig informasjon, herunder fastslå graden av pålitelighet.

I politirekommandasjonens evaluering av 1998 benyttes begrepene «soft data» og «hard data». Denne terminologien er også kjent i Norge. «Hard data» er opplysninger gitt av en pålitelig kilde som man vet forholdsvis sikkert at er korrekte, mens «soft data» er opplysninger gitt av en usikker kilde, og som politiet ikke er kjent med kvaliteten på.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er kravene til opplysningens kvalitet nedfelt i artikkel 3 nr. 1 siste punktum som lyder: «Behandlingen av opplysningene skal være lovlig og adekvat, relevant og stå i rimelig forhold til de formålene opplysningene er innsamlet for.»

Rammebeslutningen inneholder ingen bestemmelse som uttrykkelig regulerer adgangen til å behandle ikke-verifiserte opplysninger, men det fremgår indirekte av artikkel 8 nr. 1 at slike opplysninger kan behandles. Artikkel 8 nr. 1 regulerer de tilfellene der usikre opplysninger utleveres og har følgende ordlyd:

«De kompetente myndigheter skal treffe alle rimelige tiltak for å sikre at personopplysninger som er uriktige, ufullstendige eller ikke oppdaterte, ikke overføres eller stilles til rådighet. For dette formålet skal de kompetente myndigheter så vidt mulig kontrollere kvaliteten på personopplysningene før de overføres eller stilles til rådighet. I forbindelse med all overføring av opplysninger skal tilgjengelig informasjon så vidt mulig vedlegges opplysningene slik at mottaker-medlemsstaten kan bedømme graden av riktighet, fullstendighet, aktualitet og pålitelighet. Dersom personopplysningene er blitt overført uoppfordret, skal den mottakende myndighet straks kontrollere om opplysningene er nødvendige for formålet de ble overført for.»

#### 9.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget behandler kravene til opplysningenes kvalitet i kapittel 13 i utredningen. Utvalget foreslår at de kvalitetskravene som er oppstilt i den alminnelige personvernlovgivningen også skal gjelde for politiet. Dette innebærer at opplysningene som behandles skal være tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, de skal være korrekte og oppdaterte, og de skal ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Det nærmere innholdet i relevans- og tilstrekkelighetskravet for politiets behandling, og hva som må til for at opplysningene kan sies å være korrekte og oppdaterte, gjør utvalget utførlig rede for i punktene 13.5 og 13.6 i utredningen.

Utvalget foreslår ikke å opprette noe skille mellom sensitive og andre personopplysninger. I den alminnelige personvernlovgivningen stilles det normalt strengere behandlingskrav til sensitive opplysninger enn til øvrige opplysninger. Under henvisning til personopplysningsloven § 2 nr. 8 og personverndirektivet artikkel 8, som gir anvisning på hvilke typer opplysninger som anses som sensi-

tive, konstaterer utvalget at tilnærmet alle opplysninger politiet behandler er sensitive. På denne bakgrunn har utvalget ikke funnet grunn til å foreslå egne bestemmelser om sensitive opplysninger, og viser til at hele regelverket bærer preg av at det er sensitive opplysninger politiet behandler.

Utvalget foreslår videre at det gis en særskilt hjemmel for behandling av ikke-verifiserte opplysninger, dersom det er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, og at opplysningene markeres med kildens pålitelighet og opplysningens holdbarhet, jf. utvalgets forslag til § 7 tredje og fjerde ledd. For nærmere omtale, se punkt 13.6.4 i utredningen.

Utvalget anbefaler dernest at det gis nærmere bestemmelser blant annet om hvilke opplysningskategorier som kan registreres og om merking av ikke-verifiserte opplysninger i forskriften.

#### 9.4.4 Høringsinstansenes syn

Bortsett fra *KROM* hadde ingen av høringsinstansene innvendinger mot forslaget. *KROM* anfører at «ikke-verifiserte opplysninger bør selvsagt ikke forekomme under noen omstendigheter», og at formuleringen av forslaget også ellers er så diffus at det er opp til politiet og påtalemyndigheten å bestemme hva som er tilstrekkelig og relevant for formålet.

#### 9.4.5 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det for politiets behandling av opplysninger stilles de samme kvalitetskravene som i den alminnelige personvernreguleringen, samt at det ikke skilles mellom sensitive og andre opplysninger, og det vises til den begrunnelse som er gitt av utvalget.

Den selvstendige betydningen av *relevanskravet* er, ved siden av kravene til formålsbestemthet og nødvendighet, først og fremst å forhindre at det behandles flere opplysninger enn det er behov for. Dersom for eksempel formålet kan oppnås ved å behandle færre eller mindre sensitive opplysninger, vil relevanskravet føre til at politiet må avstå fra å behandle disse opplysningene. Videre er relevansvurderingen en kontinuerlig prosess, idet det kan variere med tiden og situasjonen om opplysninger kan sies å være relevante. Utvalget omtaler dette som «relevanskravets dynamiske karakter» i punkt 13.5.3.2 i utredningen, og nevner som eksempel at registreringsadgangen i en tidlig fase i et forebyggende prosjekt mot et bestemt miljø må være videre enn senere i prosjektet når man har fått bedre oversikt over hovedaktørene. Relevansvur-

deringen knytter seg derfor ikke bare til adgangen til å registrere nye opplysninger, men også til adgangen til beholde allerede registrerte opplysninger. Dersom tidligere registrerte opplysninger viser seg ikke lenger å være av betydning for formålet med behandlingen, må de slettes eller overføres til arkivverket.

*Tilstrekkelighetskravet* innebærer at opplysningene må være så fullstendige, det vil si utfyllende og detaljerte, at man unngår at opplysningene gir et misvisende eller uriktig bilde av en person eller en situasjon. Kravet om at opplysningene må være fullstendige er nedfelt i personvernlovgivningen ut fra hensynet til personvern, men for politiets vedkommende fremgår kravet også av andre regler. I straffesaker følger kravet om fullstendighet delvis av straffeprosessloven § 226 tredje ledd, som pålegger politiet å klarlegge både det som taler mot mistenkte og det som taler til hans fordel. Videre har domstolene plikt til å påse at saken blir så fullstendig opplyst som mulig, jf. straffeprosessloven § 294. Et annet eksempel er politiinstruksen § 7-1, hvor det fremgår at vaktjournalen skal gi en oversikt over *alle* vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordningen og utførelsen av polititjenesten på vedkommende sted.

Utover dette består politiets kriminalitetsbejempende virksomhet hovedsakelig i å klarlegge faktum, det vil si å klarlegge hva som har skjedd og hva som skjer. Dette tilsier i seg selv at politiet er interessert i at opplysningene er så fullstendige og utfyllende som mulig.

I denne sammenheng reiser det seg særlige spørsmål i forbindelse med behandling av *ikke-verifiserte opplysninger*. I den enkelte straffesak er det etterforskningens primære oppgave å forsøke å bringe på det rene hvorvidt de foreliggende opplysningene er riktige. Politiet og påtalemyndigheten er avhengig av at opplysningene er korrekte for å kunne iretteføre saken, og har på denne bakgrunn en sterk egeninteresse av å verifisere de opplysninger som kommer frem under etterforskningen.

Som utvalget påpeker i punkt 13.6.4 i utredningen, er det derfor hovedsaklig behandlingen av ikke-verifiserte opplysninger utenfor den enkelte straffesak, og da særlig innenfor kriminaletterretning, som krever en nærmere regulering. At behandlingen av ikke-verifiserte opplysninger reiser særskilte spørsmål, har først og fremst sammenheng med at den registrerte som regel er ukjent med at han blir registrert, samt at han som hovedregel heller ikke har innsyn i opplysningene. Den registrerte har derved liten eller ingen mulighet til å imøtegå eventuelle uriktige eller misvi-

sende opplysninger. At det er registrert uriktige opplysninger er i seg selv et inngrep i personvernet, og det kan føre til at man uten grunn er kommet i politiets søkelys. På den annen side kan det ikke være tvilsomt at politiets mulighet til å kunne behandle ikke-verifiserte opplysninger er en klar forutsetning for en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Departementet er derfor enig med utvalget i at det generelt skal være adgang til å behandle ikke-verifiserte opplysninger dersom det er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, og at dette må særskilt hjemles i loven.

Departementet er videre enig i at det også for politiets behandling av opplysninger bør stilles krav om at opplysningene er *korrekte* og oppdaterte, men dette kravet må som nevnt ses i sammenheng med at politiet gis adgang til å behandle ikke-verifiserte opplysninger, samt at politiet ofte kun skriver ned hva andre forteller (referatsituasjoner). Politiet mottar mange opplysninger gjennom anmeldelser, vitneforklaringer, tips eller andre henvendelser. I disse tilfellene vil politiet notere hva som blir sagt. Det som kjennetegner disse situasjonene er at det dreier seg om opplysninger om en persons opplevelse av en situasjon, eller vedkommendes vurderinger eller meninger, uten at disse opplysningene nødvendigvis er sammenfallende med de faktiske forhold.

Som følge av dette må kravet om korrekthet i referatsituasjoner være oppfylt når referatet er en korrekt gjengivelse av det som ble sagt. Referatsituasjoner omfatter også registrering av innkommende meldinger i vaktjournalen. Når det gjelder behandling av ikke-verifiserte opplysninger utenom referatsituasjoner, vil kravet om korrekthet i praksis kun forby behandling av opplysninger som politiet vet er feilaktige. Videre innebærer korrekthetskravet for denne typen opplysninger at politiet har en plikt til å tilstrebe at opplysningene *blir* korrekte. Utover disse tilfellene er også hovedregelen for politiets behandling av opplysninger at kravet om korrekthet er oppfylt når opplysningene *gjenspeiler de faktiske forholdene*. Dette er i samsvar med hva som følger av personopplysningsloven.

Departementet er endelig enig med utvalget i at det i loven bør gis anvisning på at opplysninger som behandles til kriminalitetsbekjempende formål utenfor straffesaker merkes særskilt med *kildens pålitelighet* og *opplysningens holdbarhet*. En slik merking er allerede gjeldende praksis og foretas etter den såkalte 4x4-metoden, som er en internasjonal standard. Betegnelsen på metoden følger

av at både kildens troverdighet og opplysningens holdbarhet er delt opp i en skala på 4, slik at graderingen totalt skjer i 16 forskjellige kategorier. Etter departementets oppfatning vil merking ivareta både den enkeltes personvern og politiets behov for å kjenne opplysningenes sannhetsgehalt. Nærmere bestemmelser om merking av ikke-verifiserte opplysninger vil bli fastsatt i forskriften.

## 9.5 Adgangen til å registrere personer på grunnlag av medlemskap i lovlig organisasjoner, holdninger med videre

### 9.5.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I politirekommandasjon punkt 2.4 heter det:

«The collection of data on individuals solely on the basis that they have a particular racial origin, particular religious convictions, sexual behaviour or political opinions or belong to particular movements or organisations which are not proscribed by law should be prohibited. The collections of data concerning these factors may only be carried out if absolutely necessary for the purpose of a particular inquiry».

Bestemmelsen tar sikte på å hindre at politiet lager registre over sammenslutninger, herunder minoritetsgrupper, som bedriver lovlig virksomhet. Det fremgår av kommentarene til rekommandasjonen at unntaket skal tolkes strengt. I personopplysningsloven og personverndirektivet er slike opplysninger karakterisert som sensitive.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er behandlingen av slike opplysninger regulert i artikkel 6 som lyder:

«Behandling av personopplysninger om rase-messig eller etnisk opprinnelse, politiske oppfatninger, religiøs eller filosofisk overbevisning og fagforeningsmedlemsskap samt behandling av opplysninger om helse eller seksualliv er kun tillatt dersom det er strengt nødvendig og når den nasjonale lovgivningen gir tilstrekkelige beskyttelsesgarantier.»

Ordlyden i artikkel 6 i rammebeslutningen er dermed stort sett sammenfallende med punkt 2.4 i rekommandasjonen, bortsett fra at artikkel 6 i tillegg pålegger medlemslandene å sørge for at den nasjonale lovgivningen fastsetter sikkerhetsgarantier for behandlingen av denne kategori opplysninger.

### 9.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler spørsmålet i punkt 13.4 i utredningen.

Utvalget foreslår at det gis en særskilt bestemmelse, hvoretter opplysninger om en person ikke kan behandles *utelukkende* på bakgrunn av hva som er kjent om personens «rasemessige eller etniske bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold». Utvalget understreker imidlertid at slike opplysninger vil kunne behandles dersom de er relevante ut fra formålet med behandlingen.

### 9.5.3 Høringsinstansenes syn

*Kommunal- og regionaldepartementet* foreslår at begrepet «rasemessige bakgrunn» fjernes. Det vises til at det ikke finnes vitenskapelig belegg for at det eksisterer ulike raser, og at begrepet derfor ikke lenger brukes i ny lovgivning. Det foreslås at begrepet erstattes med «nasjonale bakgrunn». *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* uttaler det samme hva gjelder begrepsbruken, men ser ellers klart berettigelsen av at politiet og påtalemyndigheten gis adgang til å registrere slike opplysninger ut fra et beskyttelsesbehov. Det påpekes samtidig at adgangen til å registrere slike opplysninger skaper behov for grensedragninger og en avklaring av i hvilke tilfeller det skal være nødvendig å registrere en persons etniske bakgrunn eller religiøse tilknytning. SMED mener derfor at det i forskrifts form må utarbeides klare retningslinjer for den enkelte tjenestemanns skjønnsmessige vurdering av nødvendigheten av å registrere denne typen opplysninger.

*Den Norske Advokatforening* uttaler at utvalgets forslag samsvarer med godt innarbeidede prinsipper for behandling av sensitive opplysninger.

### 9.5.4 Departementets vurdering

Departementet ønsker innledningsvis å bemerke at det allerede følger av de alminnelige regler, herunder av kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans, at etnisk bakgrunn, religiøs tilhørighet med videre i seg selv ikke kan danne grunnlag for registrering. Man finner det likevel nødvendig å regulere spørsmålet uttrykkelig i loven, særlig også hensett til at temaet er særskilt omtalt både i politirekommendasjonen og i rammebeslutning om personvern i tredje søyle.

Departementet foreslår imidlertid i lovforslaget til § 7 en noe annen utforming av bestemmelsen enn den utvalget foreslår i utkast til § 8.

Begrunnelsen for dette er todelt. For det første er det som nevnt ovenfor unødvendig å nevne særskilt at slike forhold i seg selv ikke kan danne grunnlag for registrering, idet dette uansett ville stride med de grunnleggende kravene til behandling av opplysninger. Dernest gjenspeiler utvalgets utkast til § 8 annet ledd «Opplysninger som behandles om en person på annet rettmessig grunnlag kan utfylles med opplysninger som nevnt i første ledd» ikke de strenge kravene til nødvendighetskriteriet som både rekommandasjonen og rammebeslutningen gir uttrykk for. Som redegjort for i punkt 9.5.1 anbefales det i rekommandasjonen at behandling av slike opplysninger bare skal kunne finne sted dersom det er «absolutely necessary» for formålet med behandlingen, mens rammebeslutningen gir anvisning på at slik behandling bare skal være tillatt dersom dette er «strictly necessary». Det fremgår også av punkt 13.4.2 i utredningen at utvalget synes å legge til grunn at det ikke kreves noe mer enn de vanlige kravene til relevans og nødvendighet for at politiet kan behandle disse opplysningene. Utvalget anfører som eksempel at politiet har en aksjon mot et politisk miljø bestående av nynazister, som er mistenkt for å stå bak organisert kriminalitet, og at det i et slikt tilfelle vil være adgang til å registrere den enkeltes tilknytning til miljøet. Likeledes vil det kunne være grunnlag for å registrere opplysninger om etnisk bakgrunn fordi opplysningen kan være av betydning for gjenkjenning. Et annet viktig typetilfelle utvalget omtaler er hvor slike opplysninger kan knyttes til fornærmede. Som eksempel nevner utvalget at politiet har grunn til å anta at etnisk eller religiøs tilknytning er en motiverende faktor for den handlingen skadelidte er eller kan komme til å bli utsatt for.

Departementet mener at de nevnte eksemplene illustrerer at politiet i ulike sammenheng har behov for å behandle denne typen opplysninger. På den annen side kan man ikke slutte seg til at det ikke skal kreves noe mer enn at opplysningen er relevant, slik at man legger den samme terskelen til grunn som for alle andre opplysninger. Det foreslås derfor at behandling av slike opplysninger bare kan finne sted dersom dette er strengt nødvendig for formålet med behandlingen. I dette ligger at opplysningen må være av *vesentlig* betydning for formålet for at slik behandling kan finne sted. For de tilfellene som nevnt i eksemplene ovenfor vil det innebære at opplysninger om etnisk bakgrunn eller hudfarge i forbindelse med en etterlysning fortsatt vil kunne skje, idet denne opplysningen vil være av vesentlig betydning for at politiet eller publikum vil kunne gjenkjenne den

etterlyste. I de øvrige eksemplene må det kunne kreves at det er en klar sammenheng mellom den kriminaliteten som har funnet sted eller må antas vil bli begått og de sensitive opplysningene som skal behandles. Når slike opplysninger har tilknytning til fornærmede, bør politiet som hovedregel uansett tilstrebe å innhente vedkommendes samtykke til at disse opplysningene registreres hos politiet.

Departementet er ellers enig med SMED i at det i forskriften bør nedfelles retningslinjer for når det skal være adgang til å behandle slike opplysninger.

Departementet etterkommer også forslaget fra Kommunal- og regionaldepartementet om å erstatte uttrykket «rasemessig bakgrunn» med «nasjonale bakgrunn».

## **9.6 Tidsbestemt unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans**

### **9.6.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen**

Det følger både av personopplysningsloven, personvern direktivet og politirekommandasjonen at opplysninger som behandles i utgangspunktet skal oppfylle de kvalitetskravene som ble behandlet tidligere i proposisjonen.

Det fremgår på den annen side eksplisitt av Europarådets personvernkonvensjon artikkel 9 at det er adgang til å gjøre unntak fra kvalitetskravene dersom det er fastsatt i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen.

Politirekommandasjonen og rammebeslutning om personvern i tredje søyle inneholder ingen bestemmelse som tilsvarende utvalgets forslag om tidsbestemt unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at man er avskåret fra å gi slike bestemmelser, jf. nærmere om dette i punkt 9.6.4.

### **9.6.2 Utvalgets forslag**

Utvalget behandler emnet i punkt 13.7 i utredningen.

Utvalget foreslår i utkastet til § 9 at det i en periode på inntil fire måneder kan behandles opplysninger uten at kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt, dersom det er nødvendig for å avklare om kravene er oppfylt.

For å understreke at fire måneder er en lengstefrist, foreslår utvalget i annet ledd at slike opplysninger likevel skal vurderes snarest mulig med sikte på å avklare om opplysningene må slettes eller om de kan behandles på et annet rettslig grunnlag enn § 9. For å kunne foreta denne vurderingen åpnes det for at opplysningene gjøres kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten, eventuelt for andre dersom det er strengt nødvendig. For PST foreslår utvalget en tilsvarende regel i § 59.

Utvalgets forslag må også ses i sammenheng med utvalgets forslag til § 3 første ledd nr. 1 om lovens virkeområde. I følge utvalgets forslag skulle omtalte bestemmelse dermed ikke gjelde for straffesaksbehandling, idet utvalget ikke så noe behov for å etablere en slik ordning for opplysninger som knytter seg til verserende straffesaker. I punkt 13.7.3 i utredningen gir utvalget følgende begrunnelse for dette:

«I den enkelte straffesak følger så vel formål, som nødvendighet og relevans, av straffeprosessloven §§ 224 og 226. For så vidt gjelder nødvendighetskravet i forhold til den enkelte straffesak vises til 12.4 ovenfor. Utvalget kan etter dette ikke se at det er behov for å etablere en pool-ordning eller 4-månedersregel for opplysninger som knytter seg til verserende straffesak. Alle opplysninger som innhentes under etterforskning registreres og lagres i tilknytning til saken, enten de viser seg å være av verdi som bevis eller ikke. En mulig senere sekundærbruk, mest typisk til forebyggende formål, eller som ledd i kartlegging og overvåking av et kriminelt miljø uten at det foreligger mistanke om et konkret straffbart forhold, vil imidlertid måtte undergis pool-ordningen i det øyeblikk de i forbindelse med en analysesak eller på annen måte «tas ut» av den konkrete straffesak for vurdering til andre formål.»

I punkt 12.4 i utredningen som utvalget viser til er det uttalt følgende:

«Straffeprosessloven vil regulere adgangen til å samle inn opplysninger i den enkelte straffesak, og således hva som anses nødvendig i forhold til etterforskningen. Politiet kan starte en etterforskning når det foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224. Utvalgets forslag innebærer ingen endring i dette, og heller ikke i hvilken type virksomhet som anses som etterforskning, jf. rundskriv fra riksadvokaten av 22. desember 1999 del II nr. 3/1999. Utvalgets forslag vil heller ikke innebære noen endringer i hvilke personer det under etterforskningen er adgang til å innhente og registrere

opplysninger om. Det følger av straffeprosessloven § 226 at det blant annet skal skaffes til veie opplysninger som er «nødvendige for» å avgjøre tiltalespørsmålet, gjennomføre en domstolsbehandling og eventuelt fullbyrde straff og andre reaksjoner. Utvalgets oppfatning er at disse bestemmelsene i dag setter grenser for hvilke opplysninger som kan samles inn i en etterforskning. Denne praksis bør således opprettholdes.»

Hensett til at departementet har foreslått at politiregisterloven også skal gjelde for behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, vil det likevel være nødvendig å ta stilling om og i tilfelle i hvilken utstrekning bestemmelsen skal gjelde for straffesaksbehandling, jf. nærmere om dette i punkt 9.6.4.1.

### 9.6.3 Høringsinstansenes syn

Det var flere høringsinstanser som hadde merknader til forslaget.

*Datatilsynet* uttrykker forståelse for at politiet unntaksvis har behov for å besitte data som ikke er verifiserte. Det stilles likevel spørsmål ved hvorvidt en periode på fire måneder i utvalgets forslag til §§ 9 og 59 faktisk er nødvendig. Sett i sammenheng med utvalgets forslag til § 28, som gir adgang til å utlevere denne typen opplysninger, fremstår tidsrammen etter Datatilsynets syn som svært vid. Datatilsynet finner det også uklart hvorvidt det er nødvendig å gjøre unntak fra kravet om relevans. Det anføres at selv om politiet ikke har verifisert informasjonen, bør det ligge en oppfatning til grunn om at de innsamlede opplysninger samles inn fordi de antas å være relevante i en eller annen sammenheng.

Datatilsynet ber dernest om en presisering av hva som ligger i begrepet «snarest mulig». De registrertes personvern tatt i betraktning, bør verifiseringsprosessen etter tilsynets oppfatning starte umiddelbart.

*Den Norske Advokatforening* uttrykker forståelse for politiets spesielle situasjon i innsamlingsfasen, og er derfor enig i at den foreslåtte regelen er nødvendig.

Fra politiets side ble det fra flere hold gitt uttrykk for bekymring for at den foreslåtte fristen er for kort.

*Politidirektoratet* mener at en periode på 4 måneder vil være for knapp, idet det kan dreie seg om store mengder informasjon som må gjennomgå for avklaring. Forslaget kan derfor føre til at politiet må slette opplysninger som vil være av stor betydning for kriminalitetsbekjempelsen. Politidi-

rektoratet foreslår at fristen settes til seks måneder, eller at det gis hjemmel i forskrift til å gjøre unntak fra hovedregelen om fire måneder. *Oslo politidistrikt* gir uttrykk for lignende synspunkter, og anfører i tillegg at overholdelse av tidsfristen vil kreve svært store ressurser. *Helgeland politidistrikt* anbefaler at tidsfristen settes til minst ett år under henvisning til at enkelte etterforskningsoppgaver er svært tidskrevende, og at detaljer fort kan forsvinne dersom de ikke er lagret i et datasystem.

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (*Kripos*) uttaler at den foreslåtte tidsfristen er altfor kort, og viser til at det særlig ved bekjempelse av alvorlig, organisert kriminalitet vil kunne være tids- og ressurskrevende, og noen ganger umulig, å få verifisert opplysningene innen tidsfristen i lovforslaget. Tidligere *Kripos* illustrerer dette ved flere eksempler, og foreslår at den generelle fristen bør settes til fortrinnsvis tolv, minimum ni, måneder. Det uttales videre at det kan være grunn til å operere med ulike frister ved å skille mellom enkeltstående opplysninger og opplysninger samlet i større prosjekter, slik at fristen ved prosjekter bør fortrinnsvis settes til to år, minimum atten måneder.

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* har i sine merknader til den tilsvarende bestemmelsen i utvalgets forslag til § 59 ingen innvendinger, og det anføres at en tidsfrist på 4 måneder vil gi PST tilstrekkelig tid til å vurdere om de krav som stilles for å kunne behandle opplysningene er til stede. Utover dette uttales det at bestemmelsen vil bidra til at PST på en effektiv og rettssikker måte kan sette det rette fokus på opplysningenes verdi, slik at tjenesten på best mulig måte kan målstyres i forhold til de til enhver tid rådende trusselvurderinger og sentralt gitte prioriteringer.

### 9.6.4 Departementets vurdering

#### 9.6.4.1 Enkelte avklaringer

På bakgrunn av flere av høringsinstansenes uttalelser synes det som om det foreligger en del misforståelser med hensyn til innholdet i og rekkevidden av utvalgets forslag til § 9. Departementet finner det derfor nødvendig å avklare bestemmelsens innhold slik den er foreslått av utvalget. Som nevnt i punkt 9.6.2 vil det, på bakgrunn av departementets forslag om å gi politiregisterloven også anvendelse for behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, være nødvendig å avklare hva dette medfører med henblikk på utformingen av 4-månedersregelen.

Noen høringsinstanser synes å likestille behandling av opplysninger uten at kravene om

formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt med behandling av ikke-verifiserte opplysninger. Likeledes synes noen høringsinstanser å legge til grunn at tidsbegrensningen i utvalgets forslag til § 9 også gjelder under etterforskning. Ingen av delene medfører riktighet.

Departementet viser til at grunnlaget for å kunne behandle ikke-verifiserte opplysninger fremgår av utvalgets forslag til § 7 annet ledd. Det er viktig å merke seg at § 7 annet ledd *ikke* oppstiller noen tidsfrister. Dette innebærer at politiet kan beholde slike opplysninger så lenge det er nødvendig ut fra formålet.

Det er med andre ord ikke slik at utvalgets forslag til § 9 krever at politiet i løpet av 4 måneder må verifisere innsamlede opplysninger. Unntaksbestemmelsen i utvalgets forslag til § 9 går mye lenger ved at man tillater behandling av opplysninger uten at politiet har noe bestemt formål med behandlingen, eller vet om opplysningene er nødvendige eller relevante. Dette kan i realiteten innebære at det nærmest ikke finnes noen begrensninger med henblikk på hvilke opplysninger politiet kan behandle, jf. nærmere om dette i punkt 9.5.4.3. Det fremgår også uttrykkelig av utvalgets forslag til § 9 at fristen på fire måneder skal brukes til å vurdere om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. I punkt 13.7.3 på side 192 sier utvalget uttrykkelig at unntakene i § 9 ikke omfatter kravene om korrekthet og tilstrekkelighet, og viser til at det allerede følger av forslaget til § 7 annet ledd at opplysninger kan registreres uten at de er korrekte eller tilstrekkelige.

Som nevnt tidligere synes noen av høringsinstansene videre å mene at unntaksbestemmelsen, slik den er foreslått av utvalget, kommer til anvendelse under etterforskningen. Som det fremgår av utvalgets forslag til § 3 nr. 1, skulle loven med visse unntak ikke gjelde for behandling av opplysninger i den enkelte straffesak. Ifølge utvalgets forslag ville derfor § 9 *ikke* ha kommet til anvendelse i straffesaker.

Utvalgets begrunnelse for ikke å gi unntaksbestemmelsen anvendelse i straffesaker er gjengitt i punkt 9.6.2. Hovedargumentet synes å være at formål, nødvendighet og relevans i den enkelte straffesak følger av straffeprosessloven §§ 224 og 226, og at det derfor ikke er behov for å etablere en slik ordning for opplysninger som knytter seg til verserende straffesaker. Utvalget viser dernest til at man ikke ønsker å endre dagens ordning med hensyn til hvilke opplysninger som kan behandles i den enkelte straffesak.

Departementet kan ikke uten videre si seg enig med utvalget på dette punkt, særlig hva gjelder anførselen om at det ikke er behov for en unntaksbestemmelse. Selv om det er riktig at kravene om formål, nødvendighet og relevans for behandling av opplysninger under etterforskningen er nedfelt i straffeprosessloven §§ 224 og 226, er ikke det ensbetydende med at det ikke er behov for å gjøre unntak fra disse kravene. At det er praksis at politiet i den enkelte straffesak behandler opplysninger uten å være sikker på om disse er nødvendige eller relevante i forhold til de formålene som er nevnt i straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav a til d kan heller ikke tas til inntekt for at en uttrykkelig hjemmel for å kunne gjøre det er unødvendig. Etter hva departementet kan se er det nettopp i straffesaker politiet behandler store mengder opplysninger uten å vite om disse er nødvendige eller relevante for formålet. Dette gjelder i alle fall på det tidspunktet opplysningene kommer inn eller blir innhentet. Heller ikke departementet ønsker å gjøre noen endringer i den praksis som er etablert, men man kan på den annen side heller ikke se at det er noe i veien for å gi en uttrykkelig hjemmel for å kunne behandle slike opplysninger. Man må her også huske på at straffeprosessloven ikke ble utformet med tanke på å gi en regulering av behandling av opplysninger slik som den senere har utviklet seg innenfor den alminnelige personvernlovgivningen. Det blir også av den grunn ikke helt treffende kun å vise til straffeprosesslovens regler for dermed å legitimere behandling av opplysninger som i utgangspunktet må sies å være i strid med de prinsippene som er nedfelt i personvernlovgivningen. På denne bakgrunn mener departementet at det også for behandling av opplysninger under etterforskningen er behov for en regel som gjør unntak fra kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. En helt annen sak er om innholdet i bestemmelsen bør eller må være ulik for behandling av opplysninger i og utenfor den enkelte straffesak. Siden departementet som nevnt ikke ønsker å skape en realitetsforskjell i forhold til dagens ordning eller for den saks skyld i forhold til utvalgets forslag, går man inn for at slike opplysninger i den enkelte straffesak kan behandles så lenge det er nødvendig for etterforskning, jf. nærmere om dette i punkt 9.6.4.4. På denne måten sikrer man at politiet kan bedrive etterforskning som i dag, samtidig som det kommer klart til uttrykk at slik behandling er lovlig.

#### 9.6.4.2 *Behovet for unntak fra kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans*

Utvalget anbefaler i punkt 13.7.1 i utredningen at politiet gis en vid adgang til å innhente opplysninger. Begrunnelsen for dette er først og fremst hensynet til kriminalitetsbekjempelsen. Det hører til politiets hverdag at de enten mottar eller selv innhenter opplysninger, uten å ha noen klar formening om hvilket formål opplysningene kan brukes til, eller hvorvidt de er nødvendige og relevante for formålet. Klassiske eksempler er at politiet mottar tips, eller at en politipatrulje gjør observasjoner. Andre typetilfeller er at politiet innhenter en rekke opplysninger i en konkret straffesak, men hvor det etter hvert viser seg at opplysningene ikke er relevante i forhold til oppklaring av den konkrete saken. I slike situasjoner kan politiet likevel ha behov for å ta vare på opplysningene, fordi man erfaringsmessig vet at denne typen opplysninger kan komme til nytte senere.

Departementet finner det åpenbart at en effektiv kriminalitetsbekjempelse krever at politiet gis mulighet til å vurdere om opplysninger er av betydning for deres arbeid. Politiets vurdering av om lovens vilkår for å registrere opplysninger er oppfylt, vil kunne ta noe tid. På denne bakgrunn mener departementet at det er behov for en regel som åpner for at politiet kan behandle opplysninger, til tross for at lovens alminnelige vilkår for behandling ikke er oppfylt. På den annen side må man erkjenne at en slik unntaksbestemmelse er betenkelig ut fra hensynet til personvernet, noe som gjør seg særlig gjeldende ved behandling av slike opplysninger utenfor den enkelte straffesak, og at det derfor er nødvendig å sette klare grenser for denne typen behandling, jf. nærmere om dette nedenfor.

#### 9.6.4.3 *Rekkevidden av en regel om tidsbegrenset unntak fra kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans*

Innledningsvis ønsker departementet å presisere at unntaksregelen ikke vil utvide adgangen til bruk av opplysninger dersom opplysninger er innhentet ved en metode som legger særlige begrensninger på bruken, eksempelvis kommunikasjonskontroll. Det følger for eksempel av straffeprosessloven § 216g at opptak eller notater fra kommunikasjonskontroll kan benyttes internt i politiet til forebygging av straffbare forhold, mens de i henhold til § 216i forutsetningsvis ikke kan utleveres i generelt forebyggende øyemed.

Formålet med forslaget er at politiet gis tid til å avklare om de generelle kravene for videre

behandling er oppfylt. Det vil si at politiet må vurdere om opplysningen tilfredsstiller kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans, for derved å kunne beholde opplysningen etter at tidsfristen er utløpt.

Selv om adgangen til å behandle opplysninger etter unntaksbestemmelsen er meget vid, må den ikke oppfattes som en åpen fullmakt til å registrere alle opplysninger som politiet måtte motta. Dersom politiet når de mottar en opplysning forstår at den ikke er av interesse for politiets arbeid, skal den heller ikke registreres. Likeledes skal opplysningen slettes dersom politiet før utløpet av fristen blir klar over at opplysningen er uten interesse.

Datatilsynet reiser i denne forbindelse spørsmålet om det virkelig er nødvendig at bestemmelsen også gjør unntak fra kravet om relevans, idet politiet bør ha en oppfatning om opplysningen kan være relevant i en eller annen sammenheng. Departementet ser det slik at det også vil være nødvendig å gjøre unntak fra relevanskravet. Selv om det i enkelte tilfeller nok vil være åpenbart at mottatte opplysninger ikke er relevante, vil det i andre tilfeller kunne være slik at tilsynelatende irrelevante opplysninger senere viser seg å være av interesse. Dersom man ikke gjør unntak fra relevanskravet, risikerer man at politiet mister opplysninger av betydning eller at politiet føler seg nødt til å benytte seg av en mer eller mindre uholdbar begrunnelse for å kunne beholde opplysninger. Når det er sagt, deler departementet på den annen side Datatilsynets bekymring over at det gis en unntaksbestemmelse som etter sin ordlyd ikke gir noen begrensninger eller vilkår for når slik behandling kan finne sted annet enn at behandling er nødvendig for å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Et annet element i denne forbindelse er at rammebeslutning om personvern i tredje søyle ikke har noen uttrykkelig bestemmelse som åpner for unntak av de nevnte kravene. På den annen side kan rammebeslutningen heller ikke tolkes slik at den stenger for at politiet må få adgang til å kunne behandle opplysninger uten at det er sikkert om vilkårene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Sistnevnte kategori av opplysninger faller således inn under artikkel 8 nr. 1 i rammebeslutningen, som omtaler «uriktige, ufullstendige eller ikke ajourførte» opplysninger. For å sikre at unntaksbestemmelsen ikke kan oppfattes å være i strid med rammebeslutningen foreslår departementet en noe annen ordlyd enn utvalgets, jf. lovforslaget til § 8. Endringen går ut på at behandlingen av slike opplysninger i større grad knyttes til nødvendighetsprinsippet, slik at bestem-



melsen i mindre grad fremstår som en tillatelse til å kunne behandle opplysninger uten at kvalitetskravene er oppfylt. Denne endringen fjerner etter departementets oppfatning også inntrykket av at politiet nærmest kan registrere hva som helst, jf. også Datatilsynets innvendinger. Selv om endringen ikke fører til en realitetsforskjell i forhold til utvalgets forslag, blir det tydeliggjort at politiet må foreta en vurdering av eller må ha en eller annen oppfatning av om denne opplysningen *kan* oppfylle kravene til formålsbestemt, nødvendighet og relevans.

Utover dette antar departementet at politiet selv ikke har noen interesse av å registrere opplysninger som de mener ikke er av betydning. For det første vil slike opplysninger ikke bidra til å fremme politiets mulighet til å løse deres oppgaver, og der nest vil behandling av slike opplysninger innebære unødig merarbeid.

#### 9.6.4.4 Fristens utgangspunkt og lengde

Utvalget behandler spørsmålet om fristens lengde, og om hvordan fristen skal beregnes, i punkt 13.7.4 i utredningen. Det må her understrekes at utvalgets vurderinger av fristens lengde kun gjelder for behandling av opplysninger utenfor den enkelte straffesak, og det er dette som vil bli omtalt i det følgende. Som det fremgår i punkt 9.6.2 foreslår departementet at unntaksbestemmelsen også skal gjelde for behandling av opplysninger i den enkelte straffesak. Hvilke frister som skal gjelde for denne behandlingen, vil bli omtalt i slutten i dette punkt.

Den foreslåtte fristen på fire måneder er i samsvar med den tilsvarende ordningen i Nederland. Utvalget mener at denne tidsperioden er tilstrekkelig til at politiet kan foreta de nødvendige undersøkelsene for å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Utvalget understreker videre at fristen bør være absolutt, slik at opplysningene må slettes dersom politiet innen utløpet av tidsperioden ikke har klart å bringe på det rene om vilkårene for videre registrering er oppfylt. Utvalget ser at en absolutt frist kan føre til at politiet mister opplysninger de gjerne ville beholde, men mener at den enkeltes personvern i disse tilfellene må veie tyngre enn kriminalitetsbekjempelsen.

Departementet er enig i utvalgets synspunkter. Som redegjort for under punkt 9.5.4, synes enkelte av høringsinstansenes bekymring for at fristen er for kort å bero på en misforståelse av hva som ligger i kravet om kvalitetssikring. Departementet ønsker i denne sammenheng å understreke at lovens klare hovedregel er at opplysninger ikke

kan behandles med mindre vilkårene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt, jf. lovforslagene til §§ 4, 5 og 6. Siden erfaring har vist at det ikke alltid er mulig umiddelbart å fastslå om de mottatte opplysningene oppfyller disse vilkårene, ser departementet behovet for en unntaksregel. Det er imidlertid viktig at unntaksbestemmelsen er snever. Dersom man ville utvide fristen til ett eller to år, slik som foreslått av enkelte høringsinstanser, ville det etter departementets oppfatning medføre at unntaket i praksis lett kan bli hovedregelen. En slik ordning vil etter departementets syn være uakseptabel. Man må være oppmerksom på at denne typen opplysninger kan være rent oppspinn eller et forsøk på å sverte uskyldige personer. Det er betenkelig at slike opplysninger skal kunne figurere i politiets datasystemer. Når man til tross for dette ser behovet for at politiet får tid til å finne ut om opplysningene oppfyller de nevnte vilkårene, må det settes klare rammer for behandlingen. Departementet mener at en periode på fire måneder må være tilstrekkelig til at politiet kan vurdere om de grunnleggende vilkårene for behandling av opplysninger er oppfylt. For å understreke at denne tidsperioden må oppfattes som en lengste frist, gis det i forslaget til § 8 annet ledd første punktum anvisning på at vurderingen skal skje «snarest mulig».

Når det gjelder utgangspunktet for beregningen av fristen foreslår utvalget at fristen skal begynne å løpe når opplysningene kommer inn til politiet. Departementet er i utgangspunktet enig i dette, men antar at det er mest hensiktsmessig å beregne fristen fra det tidspunktet opplysningene registreres, noe som ikke nødvendigvis er sammenfallende med tidspunktet for mottakelsen eller når opplysningene innhentes i form av politiets egne observasjoner. Når det gjelder opplysninger som opprinnelig ble samlet inn til et annet formål, for eksempel overskuddsinformasjon fra straffesaker, foreslår utvalget at fristen begynner å løpe fra det tidspunkt opplysningene tas ut av straffesaken. Departementet antar at tidspunktet for når opplysningene tas ut av straffesaken eller flyttes fra andre systemer, er sammenfallende med registrering med hjemmel i forslaget til § 8. En nærmere regulering av fristberegningen vil bli foretatt i forskriften.

Spørsmålet vedrørende fristens lengde stiller seg annerledes for behandling av opplysninger i den enkelte straffesak. Som nevnt i punkt 9.6.4.1 er hensikten med å gi unntaksbestemmelsen også anvendelse for straffesaker først og fremst å gi en uttrykkelig hjemmel for at slik behandling kan finne sted. Siden man heller ikke ønsker å endre

realiteten hva gjelder den praktiske gjennomføringen av etterforskningen, herunder behandling av opplysninger, må konsekvensen være at behandling av slike opplysninger kan finne sted så lenge etterforskningen i den enkelte sak gjør det nødvendig. En nærmere angitt frist for kvalitetssikring av opplysninger i straffesaker vil også kunne føre til at politiet måtte prioritere denne oppgaven fremfor for eksempel å forfølge spor som kan føre til en raskere oppklaring av straffesaken, noe departementet ikke finner ønskelig.

#### 9.6.4.5 Særlig om merking, utlevering og sletting

Utvalget behandler disse spørsmålene i punkt 13.7.5 og 13.7.6 i utredningen, og igjen er det viktig å peke på at utvalgets vurderinger bare knytter seg til behandling av opplysninger *utenfor* den enkelte straffesak.

Når det gjelder spørsmålet om opplysninger som behandles i medhold av unntaksbestemmelsen bør markeres, konkluderer utvalget med at et slikt krav ikke anses nødvendig. Begrunnelsen for dette er at utvalget forutsetter at denne typen opplysninger oppbevares atskilt fra andre opplysninger i en slags «pool-ordning». Som følge av dette vil det være på det rene at alle opplysninger som befinner seg i denne poolen ikke oppfyller de alminnelige kravene for behandling av opplysninger, slik at det er overflødig å markere hver opplysning særskilt.

Departementet er i utgangspunktet enig i utvalgets betraktninger. Utenfor behandling av opplysninger i straffesaker synes det å være mest fornuftig å holde disse opplysningene atskilt fra opplysninger som oppfyller lovens alminnelige vilkår. Et slikt resonnement er imidlertid basert på dagens tekniske løsninger. Utviklingen innenfor datateknologien går meget raskt, og det er ikke sikkert at forestillingen om atskilte registre eller systemer vil være holdbart i fremtiden. Hensett til at loven skal være teknologinøytral synes den beste løsningen å være at man ikke gir noen konkrete regler om dette spørsmålet i lovs form. Derimot bør spørsmålet reguleres i forskriften, der man også i større grad kan ta hensyn til den til enhver tid eksisterende teknologien. Det ledende synspunktet må dog være at slike opplysninger enten holdes atskilt, eller at de markeres på særskilt måte dersom dette ikke er mulig. Hovedpoenget er at alle som får tilgang til denne typen opplysninger må kunne se at det dreier seg om opplysninger som det er uklart om oppfyller kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. En eventuell markering må med andre ord være av en annen art enn markering

av ikke-verifiserte opplysninger i henhold til lovforslaget til § 6 siste ledd, idet sistnevnte forutsetningsvis oppfyller de alminnelige vilkårene.

Andre viktige spørsmål som reiser seg i forbindelse med opplysninger som faller inn under unntaksbestemmelsen, er hvem som skal få tilgang til slike opplysninger innad i politiet, om de skal kunne utleveres til andre, samt hva som skal være vilkårene for tilgang eller utlevering. Hensett til opplysningenes usikre karakter må det oppstilles strenge krav. Fastsettelsen av vilkårene må ses i sammenheng med bestemmelsens formål. Grunnen til at politiet gis adgang til å behandle denne typen opplysninger er *utelukkende* at politiet får mulighet til å vurdere om opplysningene oppfyller lovens alminnelige vilkår for behandling. Dette innebærer at tilgang innad i politiet og utlevering til andre under enhver omstendighet *kun* kan finne sted for å foreta denne vurderingen. Når det gjelder tilgang innad i politiet finner departementet ikke grunn til å oppstille ytterligere krav i lovforslaget. At opplysningene ikke er kvalitetssikret taler i utgangspunktet for at færrest mulig får tilgang til dem. På den annen side kan en mer utvidet tilgang føre til at man raskere kan finne ut om opplysningene kan beholdes på et annet rettslig grunnlag eller om de må slettes. Departementet er derfor enig med utvalget i at det bør være opp til den behandlingsansvarlige å avgjøre hvilke løsninger som velges, så lenge de er i samsvar med bestemmelsene i forslaget til § 8 og de øvrige sikkerhetsbestemmelsene, jf. kapittel 10.

Spørsmålet om opplysningene også bør kunne utleveres til andre enn politiet er mer problematisk. Etter departementets oppfatning bør det ideelt sett være slik at opplysninger som ikke er kvalitetssikret overhodet ikke kan utleveres til andre. Når man likevel ikke går inn for at det nedlegges et absolutt forbud mot å utlevere slike opplysninger, er dette begrunnet i at det i enkelte tilfeller kan tenkes at politiet er nødt til å ta kontakt med andre for å kunne vurdere om opplysningene oppfyller de alminnelige vilkårene. Dette synspunktet forsterkes ytterligere ved at unntaksbestemmelsen nå også gjelder for behandling av opplysninger i straffesaker. Departementet følger derfor utvalgets forslag om å tillate utlevering til andre dersom det er «strengt nødvendig» for å foreta vurderingen. Det er imidlertid viktig å understreke at vilkåret innebærer at det bare i svært få unntakstilfeller kan bli aktuelt å utlevere opplysningene, og at situasjonen må være av en slik art at det ikke finnes noen annen mulighet til å foreta vurderingen. Nærmere bestemmelser om adgangen til utlevering vil bli gitt i forskriften.

I denne sammenheng finner departementet også grunn til å knytte noen kommentarer til Datatilsynets merknader til utvalgets forslag til § 9, jf. departementets forslag til § 8. Datatilsynets anførsel om at en periode på fire måneder synes å være en «svært vid tidsramme» synes hovedsakelig å være begrunnet i at bestemmelsene i § 8 etter tilsynets oppfatning må ses i sammenheng med adgangen til å utlevere disse opplysninger i henhold til utvalgets forslag til § 28. Departementet antar at Datatilsynet også på dette punkt blander sammen de ulike kategorier av opplysninger. Utvalgets forslag til § 28, jf. departementets forslag til § 20, åpner for utlevering av ikke-verifiserte opplysninger, det vil si opplysninger som er registrert i medhold av lovforslaget til § 6 annet ledd. Forslaget til § 20 omfatter med andre ord ikke opplysninger som er registrert i medhold av lovforslaget til § 8. Selv om også sistnevnte opplysninger ofte vil være ikke-verifiserte, vil de ikke falle inn under definisjonen «ikke-verifiserte opplysninger» jf. forslaget til § 2 nr. 8, idet de i tillegg heller ikke er kvalitetssikret. Dette betyr at *utlevering av opplysninger* som er registrert i medhold av forslaget til § 8 første ledd og annet ledd, *uttømmende* reguleres av forslaget til § 8 tredje ledd.

På samme måte som for utlevering er det også med hensyn til slette regler påkrevd å gi særskilte regler. Departementet vil komme nærmere inn på dette i kapittel 14 om retting og sletting, der det forutsettes at opplysninger som er registrert i medhold av forslag til § 8 utenfor den enkelte straffesak skal slettes senest etter fire måneder uten at det åpnes for adgang til å gjøre unntak fra slettefristen.

## 9.7 Særskilte regler om politiets registre og andre systemer

### 9.7.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utkastet til § 6 en nærmere regulering av politiets registre og andre systemer. I bestemmelsens første ledd foreslås det et påbud om at politiet fører et reaksjonsregister. Forslaget er en videreføring av strafferegistreringsforskriften § 1, hvorefter det skal føres et sentralt strafferegister. Utvalget anfører i punkt 15.17 i utredningen at det er en samfunnsinteresse å ha en oversikt over de reaksjoner som er ilagt samfunnets borgere, og at politiet således bør pålegges en plikt til å føre et slikt register. Siden strafferegisteret per i dag spiller en sentral rolle for kriminalstatistikken, foreslår utvalget at det gis en uttrykkelig hjemmel

for at opplysningene i reaksjonsregisteret kan brukes til kriminalstatistikk, idet dette ikke kan anses som et politimessig formål.

I bestemmelsens annet ledd foreslås det hjemlet at politiet *kan* føre kriminaletterretningsregistre og vaktjournaler. Når det gjelder vaktjournaler foreslås det uttrykkelig nevnt at den kan brukes til politimessige, forvaltningsmessige og administrative formål.

I tillegg foreslår utvalget at det i utkastet til § 6 gis omfattende regler hva gjelder forskriftsregulering. Før en behandling, det vil si et register, iverksettes *skal* det gis forskrift om

- hvilket rettslig grunnlag som hjemler behandlingen
- formålet med behandlingen
- hvem som er behandlingsansvarlig
- hvilke opplysningskategorier som kan registreres
- hvem i politiet og påtalemyndigheten som har tilgang til opplysningene
- adgangen til å utlevere opplysningene
- de nærmere regler for retting, sperring og sletting av opplysninger
- regler for informasjonssikkerhet og internkontroll.

Utover dette foreslår utvalget i tilknytning til påbudet om å føre et reaksjonsregister også at det gis forskrifter om registrering av utenlandske reaksjoner og tiltak.

### 9.7.2 Høringsinstansenes syn

*Den Norske Advokatforening* uttaler at kravet om detaljerte forskrifter før et system eller register iverksettes bidrar til ytterligere sikring av personvernet. Advokatforeningens oppfatter dette som udeelt positivt.

*Politidirektoratet og Oslo politidistrikt* legger til grunn at bestemmelsen om vaktjournaler innebærer at opplysninger som er av en slik karakter at de kan eller skal innføres i vaktjournaler *ikke* behøver å undergis noen etterfølgende vurdering etter 4-måneders-regelen.

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (*Kripas*) savner en nærmere regulering av vaktjournalen. Det anføres at lovforslaget ikke klart regulerer hva som kan registreres i vaktjournalen uten at sletteproblematikken oppstår. Derneft savner *Kripas* en klar hjemmel for personopplysningsdelen i SSP. De mener at politiets føring av «sentral faktainformasjon» bør bli lovregulert. I denne forbindelse anføres det følgende:

«I politiopplysningsregisteret føres faktainformasjon om person, for eksempel navn, adresser, signalement m.v. Det føres også «etterforskningsskritt» (om person er pågrepet eller mistenkt i sak, samt varetektsinformasjon). I lovutkastet er begrepet «tiltak» benyttet, men det synes usikkert om man i denne sammenheng har tenkt på etterforskningsskritt i politiopplysningsdelen av nåværende register.

Politiopplysningsregisteret bør også i fremtiden vise viktig kjerneinformasjon (kun fakta) om person, tilrettelagt for bruk både i attestproduksjon, for operative formål og for etterforskning. Informasjonen er viktig, også etter at straffesaken er avgjort. Det er behov for å avklare sletterutiner for denne typen informasjon. Reaksjoner og tiltak henger nøye sammen, og bør følge samme regelsett. Kriminalpolitisentralen er derfor av den oppfatning at politiopplysninger bør lagres like lenge som opplysninger om reaksjoner, til vedkommende dør. Det er av avgjørende betydning at informasjon om tidligere etterforskningsskritt knyttet opp mot straffebud er tilgjengelig når en person igjen blir aktuell i forbindelse med etterforskning eller operative formål. Det kan gå mange år før informasjonen aktualiseres for en person. Det understrekes at slike etterforskningsskritt selvfølgelig skal slettes umiddelbart dersom saken det er knyttet til blir avgjort på en måte som tilsier at personen er uskyldig.»

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* finner ingen holdepunkter for at det skal måtte føres noen form for reaksjonsregister med opplysninger om tidligere straffete personer. Det anføres at slike registre opprettholder ideen om at «en gang kriminell – alltid kriminell» og at de har som konsekvens at man ikke på noe tidspunkt får muligheten til å gjøre seg ferdig med sin fortid som «eventuell kriminell». KROM er dernest bekymret for bruken av opplysningene i andre sammenhenger, som for eksempel i arbeidslivet.

### 9.7.3 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om at det gis egne regler om politiets mest sentrale registre og systemer, men går i så måte noe lenger enn utvalget ved å foreslå et eget kapittel, der man i tillegg til reaksjonsregisteret, kriminaletterretningsregistre og vaktjournalen også hjemler DNA-registeret og fingeravtrykk- og fotoregistrene, jf. også merknadene i punkt 9.1 om oppfølgingen av DNA-utvalgets innstilling og ønsket om et klarere skille av regulering av behandling av opplysninger i henholdsvis straffeprosessloven og politiregister-

loven. Dette vil departementet komme tilbake til i slutten av dette punkt.

Begrunnelsen for behovet for lovfesting er noe forskjellig for de ulike registrene. Dersom politiet skal pålegges å føre et reaksjonsregister krever dette i seg selv en særskilt hjemmel, idet loven ellers er utformet slik at den gir politiet adgang, men ingen plikt, til å behandle opplysninger. Etter gjeldende rett plikter politiet i henhold til strafferegistreringsforskriften § 1 å føre et sentralt strafferegister. Registeret spiller i dag en sentral rolle for kriminalstatistikken, og dernest hentes opplysninger som anmerkes på politiattester for alle praktiske formål fra strafferegisteret. I tillegg er registeret i mange tilfeller et viktig hjelpemiddel i politiets virksomhet. Føring av et register med opplysninger om personer som har vært gjenstand for straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger, er med andre ord av betydning i flere relasjoner. Departementet mener derfor at dagens ordning, der politiet er pålagt å føre et slikt register, bør videreføres, dog slik at begrepet «strafferegister» erstattes med «reaksjonsregister».

Når det gjelder det nærmere innholdet i reaksjonsregisteret, anfører Kripos at man savner en klar hjemmel for det som i dag er personopplysningsdelen i SSP. Kripos mener at politiets føring av «sentral faktainformasjon» bør bli lovregulert, jf. punkt 9.7.2.

Som redegjort for under punkt 3.3.1 består Det sentrale Straffe- og Politiopplysningsregister (SSP) av en strafferegistreringsdel og en personopplysningsdel. I tillegg føres det et sentralt bøtere-register (BOT) med opplysninger om personer og foretak som ved dom eller annen avgjørelse er ilagt straff i form av bot. I punkt 15.17.3 i utredningen gir utvalget uttrykk for at reaksjonsregisteret bør være et logisk reaksjonsregister, slik at strafferegistreringsdelen i SSP og BOT til sammen vil utgjøre reaksjonsregisteret med et logisk skille mellom de nevnte elementene. Personopplysningsdelen i SSP anser utvalget som et system til bruk i kriminalitetsbekjempelsen på lik linje med STRASAK, jf. punkt 3.4.1 og Etterlysingsregisteret (Elys), jf. punkt 4.8.2 i utredningen. Departementet er enig med utvalgets vurdering på dette punkt, og mener at reaksjonsregisteret ikke bør inneholde opplysninger som i dag er registrert i personopplysningsdelen i SSP. Slike opplysninger vil fortsatt kunne behandles i et eget system, men det er ikke gitt at de vil bli undergitt de samme behandlingsregler som opplysningene i reaksjonsregisteret. Som det fremgår av lovforslaget til § 14 skal det gis forskrifter til hvert enkelt av politiets registre

og systemer, og i denne forbindelse vil det bli gitt nærmere regler om blant annet hvilke opplysninger som kan registreres og når disse skal sperres og slettes, jf. nærmere om dette nedenfor.

Når det gjelder kriminaletterretningsregistre følger det i prinsippet av de alminnelige reglene at slike registre kan føres, slik at det i utgangspunktet ikke synes å være nødvendig med en særskilt hjemmel. Departementet er imidlertid enig med utvalget i at denne typen registre anses som så inngripende i at de bør særskilt lovfestes, og dernest anser man det som en fordel å synliggjøre at behandling av opplysninger i kriminaletterretningsregistre er begrenset av de rammene som er gitt i § 5 nr. 2. I tillegg kommer at de strenge bestemmelsene om plikten til å lage detaljerte forskrifter for hvert av disse registrene eller systemene vil representere en ytterligere garanti for at personvernet blir ivaretatt på en god måte, slik det også ble uttalt av Den norske Advokatforening.

Når det gjelder vaktjournaler uttaler utvalget at plikten til å føre vaktjournaler fremgår av politistruksen § 7-1, og at det derfor strengt tatt ikke er nødvendig å regulere vaktjournaler særskilt i politiregisterloven. Utvalgets hovedbegrunnelse for å ta vaktjournaler med i bestemmelsen synes å være at man derved synliggjør at det er adgang til å benytte opplysninger i vaktjournalen til politimessige, forvaltningsmessige og administrative formål. Departementet har etter en nærmere vurdering kommet til at pålegget om å føre vaktjournaler bør nedfelles i loven. Plikten til å føre slike vaktjournaler fremgår i dag av politistruksen § 7-1, hvorefter det skal føres en vaktjournal ved hvert enkelt tjenestested. Vaktjournalen «skal gi en fortløpende og døgkontinuerlig oversikt over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted.» Videre er det i bestemmelsen fastsatt at journalen skal føres etter de retningslinjer Justisdepartementet til enhver tid gir. Denne myndigheten er nå delegert til Politidirektoratet. Det fremstår etter departementets syn som noe unaturlig at pålegget om å føre vaktjournaler er nedfelt i en instruks, mens loven nøyer seg med å gi adgang til å føre slike registre. Dernest vil også pålegget om detaljerte forskrifter gjelde for vaktjournalene, med den følge at føringen av journalene ikke lenger vil bli regulert av retningslinjer, slik politistruksen gir anvisning på. Et annet argument som taler for at pålegget om føring av vaktjournaler forankres direkte i loven er at vaktjournalene har flere særegne trekk. Opplysningene som registreres i vaktjournalene er svært sammensatte, de registreres fortløpende uten

noen form for kontroll, og de er heller ikke gjenstand for sletting. Det er således også riktig når Politidirektoratet og Oslo politidistrikt i sine høringsuttalelser legger til grunn at opplysninger i vaktjournaler ikke behøver å undergis noen etterfølgende vurdering etter 4-månedersregelen, jf. forslaget til § 8. Departementet er kjent med at politiet i dag i enkelte tilfeller registrerer tips eller antagelser om at straffbare forhold er under oppseiling i vaktjournalene, men man antar at denne praksis vil opphøre etter at loven har trådt i kraft. Dette er hovedsaklig begrunnet i at det i forskrift vil bli gitt regler om hvilke opplysningskategorier som kan registreres i vaktjournalene. Dernest antar man at den foreslåtte regelen om at den registrerte gis innsynsrett i vaktjournalen i så måte vil virke preventivt, jf. nærmere om dette i kapittel 13 om innsyn. I hvilken grad arrestjournalen, jf. nærmere om dette i punkt 3.5.1, vil falle inn under formålet «føring av vaktjournal» eller «ordenstjeneste» vil være avhengig av hvordan registrering av disse forholdene er innrettet i det enkelte politidistrikt. Dette vil imidlertid ikke få noen betydning, idet de materielle reglene for behandling av slike opplysninger vil være de samme enten de registreres i vaktjournalen eller i et eget register.

I tillegg foreslår departementet at politiets registre, som inneholder opplysninger om biologiske identifikasjonsegenskaper, forankres i samme kapittel som de foran omtalte registrene. Disse registrene er i dag hjemlet i straffeprosessloven og påtaleinstruksen, og overføringen av hjemlene til politiregisterloven innebærer ingen realitetssendringer i forhold til gjeldende rett eller etablert praksis.

Bakgrunnen for departementets forslag på dette punkt er dels begrunnet i et ønske om å etablere helt generelt et klarere skille mellom straffeprosessloven og politiregisterloven hva gjelder behandling av opplysninger, og dels en oppfølging av DNA-utvalgets innstilling NOU 2005: 19 Lov om DNA-register til bruk i strafferettspleien. Siden politiregisterloven regulerer all behandling av opplysninger innenfor politiet og påtalemyndigheten, er det ikke naturlig at behandling av opplysninger i form av biologiske identifikasjonsegenskaper reguleres av andre lover eller forskrifter. Det er i denne sammenheng også viktig å påpeke at det ikke er noen grunnleggende forskjell mellom slike opplysninger og alle andre personopplysninger. Dette kommer også klart til uttrykk ved at for eksempel rammebeslutningen om personvern i tredje søyle ikke skiller mellom disse kategoriene av opplysningene, og det er heller ikke særskilte regler for fin-

geravtrykk, fotografier eller DNA-analyseresultater. Når det gjelder skillet mellom den reguleringen som skal finne sted i straffeprosesslovgivningen og politiregisterlovgivningen uttalte også DNA-utvalget at straffeprosessloven bare bør inneholde bestemmelser som er nødvendige for å *innhente* biologisk materiale, og at behandling av opplysninger i DNA-registeret bør reguleres i en egen lov. I Ot.prp.nr. 19 om utvidelse av DNA-registeret sluttet departementet seg til DNA-utvalgets oppfatning om at behandling av opplysninger i DNA-registeret ikke bør reguleres av straffeprosesslovgivningen, men departementet gikk samtidig *ikke* inn for å foreslå en egen lov om DNA-registeret. Det ble begrunnet med at regulering av DNA-registeret bør skje i politiregisterloven, se punkt 2.3 i Ot.prp. nr. 19. Når DNA-registeret nå forankres i politiregisterloven innebærer det også at lovens øvrige regler om blant annet behandlingsansvaret, klageadgang, tilsynsordninger og informasjonssikkerhet, gjelder tilsvarende for DNA-registeret. I tillegg vil det bli gitt nærmere regler om behandlingen av DNA-opplysninger i forskrift til politiregisterloven. På denne måten vil DNA-utvalgets samlede forslag om ny DNA-lov gjenspeile seg i politiregisterloven og tilhørende forskrift.

De synspunktene DNA-utvalget og departementet ga uttrykk for i forbindelse med forslag til lovregulering av DNA-registeret gjør seg i like stor grad gjeldende for de øvrige registrene som inneholder opplysninger i form av biologiske identifikasjonsegenskaper. Det er derfor naturlig at også fingeravtrykksregisteret og fotoregisteret, som i dag er regulert i påtaleinstruksen kapittel 11, forankres

i og reguleres av politiregisterloven med tilhørende forskrift.

Departementet ønsker avslutningsvis å understreke at forslaget til kapittel 3 om politiets registre og systemer ikke er ment å gi en uttømmende oppstilling av hvilke registre politiet kan føre. Bakgrunnen for hvorfor nettopp disse registrene nevnes særskilt ble det gjort rede for ovenfor, og i tillegg må det kunne hevdes at disse registrene er de mest sentrale blant politiets registre. Det gjelder imidlertid ingen andre særskilte regler for disse registre enn for andre registre, og pålegget i forslaget til § 14 om å gi egne forskrifter til hvert register eller system gjelder også for registre og systemer som ikke er uttrykkelig nevnt i kapittel 3. Dette pålegget vil også føre til at samtlige av politiets registre og systemer vil bli undergitt en særskilt regulering i forskriften til politiregisterloven, og være gjenstand for meldeplikt til Datatilsynet i medhold av lovforslaget til § 57. Som utvalget påpeker er oppstillingen i bestemmelsen ment å være minimumskrav med hensyn til hvilke forhold som skal bli forskriftsregulert. Departementet foreslår likevel en endring i forhold til utvalgets forslag ved at «innsyn» tilføyes i forslag til punkt 7 i lovforslaget til § 14. Innsyn er en av de mest sentrale rettighetene innenfor personvernlovgivningen og er således en selvskreven del på en liste over minimumskrav. Departementet vil for ordens skyld presisere at en regulering vedrørende innsyn ikke er ensbetydende med at det gis innsyn. Poenget med reguleringen er derimot å skape klarhet med hensyn til om den registrerte har rett til innsyn, og hva som eventuelt er vilkårene for å nekte innsyn.

## 10 Informasjonssikkerhet, internkontroll og sporbarhet

### 10.1 Informasjonssikkerhet

#### 10.1.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Informasjonssikkerhet er regulert i personopplysningsloven § 13, hvor det i første ledd står: «Den behandlingsansvarlige og databehandleren skal gjennom planlagte og systematiske tiltak sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av personopplysninger». Ytterligere regler er fastsatt i bestemmelsen, herunder kravet til dokumentasjon. Bestemmelsene er utdypet i personopplysningsforskriften kapittel 2.

Det er også andre regelverk som kan være av betydning i denne sammenheng. Sikkerhetsloven av 20. mars 1998 nr. 10 med tilhørende forskrifter gir særregler på dette området for skjermeverdig informasjon. Noen av politiets dokumenter kan også falle inn under beskyttelsesinstruksen 17. mars 1972 nr. 3352, som kommer til anvendelse ved behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn de som er nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter.

I personverndirektivet artikkel 17 nr. 1 fremgår:

«den behandlingsansvarlige skal iverksette hensiktsmessige tekniske og organisatoriske tiltak for å beskytte personopplysninger mot tilfeldig eller ulovlig ødeleggelse, mot tilfeldig tap, mot ikke-autorisert endring, spredning eller tilgang, særlig når behandlingen omfatter overføring av opplysninger i et nett, samt mot enhver annen form for ulovlig behandling. Disse tiltakene skal, idet det tas hensyn til nåværende utviklingstrinn i teknikken og kostnadene ved iverksettingen, sørge for et tilstrekkelig sikkerhetsnivå i forhold til de farer behandlingen innebærer, og arten av opplysninger som skal beskyttes».

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er informasjonssikkerhet utførlig regulert i artikkel 22, som har følgende ordlyd:

«1. Medlemsstatene skal sørge for at de kompetente myndigheter iverksetter hensiktsmessige tekniske og organisatoriske tiltak for å beskytte personopplysninger mot util-

siktet eller ulovlig tilintetgjørelse, mot utilsiktet tap, mot endringer, mot ikke-autorisert formidling eller tilgang, særlig hvis behandlingen innebærer overføring av opplysninger over nett eller at opplysningene stilles til rådighet ved å gi direkte elektronisk tilgang, samt mot enhver annen form for ulovlig behandling; det bør i denne sammenheng tas særlig hensyn til risiko som behandlingen innebærer, og typen opplysninger som skal beskyttes. Disse tiltakene skal sørge for et tilstrekkelig sikkerhetsnivå i forhold til den risiko behandlingen innebærer og typen opplysninger som skal beskyttes, idet det tas hensyn til ny teknologi og kostnadene forbundet med iverksettelsen av tiltakene.

2. Når det gjelder elektronisk databehandling, skal hver medlemsstat treffe egnede tiltak for å:
  - a) hindre at ikke-autoriserte personer får tilgang til anleggene som benyttes ved behandling av personopplysninger (kontroll med fysisk tilgang til anleggene),
  - b) hindre at datamedier kan leses, kopieres, endres eller fjernes av ikke-autoriserte personer (kontroll med datamedier),
  - c) hindre ikke-autorisert registrering av opplysninger og ikke-autorisert lesing, endring eller sletting av registrerte personopplysninger (kontroll med lagring),
  - d) hindre at edb-systemene kan benyttes av ikke-autoriserte personer ved hjelp av datakommunikasjonsutstyr (brukerkontroll),
  - e) sikre at personer som er autorisert til å bruke et edb-system kun har tilgang til de opplysningene som omfattes av vedkommendes tilgangstillatelse (kontroll med datatilgang),
  - f) sikre at det er mulig å kontrollere og fastslå hvilke organer personopplysninger er blitt eller kan ha blitt overført til eller stilt til rådighet for ved hjelp av datakommunikasjonsutstyr (kontroll med kommunikasjonsutstyr),
  - g) sikre at det er mulig i etterkant å kontrollere og fastslå hvilke personopplys-

ninger som er blitt lagt inn i edb-systemene, når og av hvem (kontroll med innlegging),

- h) hindre ikke-autorisert lesing, kopiering, endring eller sletting av personopplysninger under overføring av slike data eller under transport av datamedier (kontroll med transport),
- i) sikre at de installerte systemene kan gjenopprettes i tilfelle tekniske forstyrrelser inntreffer (gjenoppretting),
- j) sikre at systemet fungerer, at det meldes fra om driftsfeil (pålitelighet), og at lagrede opplysninger ikke kan bli forfalt sket som følge av feilfunksjon i systemet (dataintegritet).»

Denne detaljerte reguleringen viser at medlemslandene er svært opptatt av å sikre at opplysninger behandles på en betryggende måte og at de beskyttes mot uautorisert bruk eller tilgang.

### 10.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget behandler informasjonssikkerhet i kapittel 18, og særlig i punkt 18.4 i utredningen.

Utvalget foreslår at de nedfelte kravene til informasjonssikkerhet i personopplysningsloven også skal komme til anvendelse på politiets behandling av opplysninger. Utvalget viser til at det er en målsetting at lovbestemmelsene for informasjonssikkerhet skal være like innenfor de ulike sektorer, slik at det kan fastsettes konkrete utfyllende bestemmelser i forskrift innenfor hver sektor. Utvalget forutsetter videre at det utarbeides forskrifter, som utfyller lovens krav til informasjonssikkerhet. I denne forbindelse uttaler utvalget at bestemmelsene som er nedfelt i personopplysningsforskriften kapittel 2 må være minstekrav som stilles til politiets og påtalemyndighetens informasjonssikkerhet, og at det kan være aktuelt å oppstille ytterligere krav.

I punkt 18.4.2 i utredningen knytter utvalget noen bemerkninger til pliktene som påligger den behandlingsansvarlige, og uttaler i denne forbindelse følgende:

«Selv om det er fastsatte regler i forskrifts form, vil det gjenstå et stort arbeid for politiet og den behandlingsansvarlige. Det er i utgangspunktet den behandlingsansvarlige som er ansvarlig for at sikkerhetskravene er oppfylt, men for politiet og påtalemyndighet må det også tas hensyn til organisasjonsoppbygning. Det vil således være naturlig at overordnede organer og særorganer har sentrale roller i dette arbeidet,

og det samme gjelder Politiets Datatjeneste.»

Utvalget mener videre at det vil være nødvendig å utarbeide overordnede styringsdokumenter med henblikk på sikkerhetsmål, sikkerhetsstrategi og risikovurdering.

### 10.1.3 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* har merknader vedrørende plassering av behandlingsansvaret, som for så vidt gjelder alle bestemmelser der behandlingsansvaret er omtalt, og uttaler følgende:

«Datatilsynet savner en tydeliggjøring av hvor i politiet behandlingsansvaret skal plasseres. Dette går ikke frem av noen av de foreslåtte bestemmelser. Det er viktig at den som pålegges dette ansvaret, er kjent med det og således føler en nærhet til det foreslåtte lovverk. Dette er av betydning for den senere etterlevelse av forslagens bestemmelser i den praktiske virkelighet. Uten at ansvaret eksplisitt er fastslått og plassert, vil man kunne få problemer i forhold til å løse enkeltsaker og følge opp de plikter som lovverket etablerer. Datatilsynet foreslår at politimesteren i hvert distrikt anses for behandlingsansvarlig for de behandlinger som skjer innenfor distriktet, herunder bruk av de sentrale registrene.

Hva gjelder forslagens § 6, siste ledd, forstår Datatilsynet det dit hen at forskriftskompetansen først og fremst er myntet på politiets sentrale registre, slik at det på sikt kan vedtas en forskrift for hvert sentrale register. Med denne forståelse lagt til grunn, vil behandlingsansvaret for de overskytende behandlinger fortsatt stå uten en formell plassering».

Når det spesielt gjelder utvalgets forslag til § 10 anfører Datatilsynet at kryptering av datanettet vil fremstå som et adekvat tiltak for å tilfredsstille kravene til informasjonssikkerhet.

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet* (NSM) anfører at det av pedagogiske grunner bør gjøres en henvisning til sikkerhetsloven i forslaget til bestemmelsen om informasjonssikkerhet, idet dette vil gi et signal til både dem som utvikler og utsteder informasjon, og til dem som behandler denne. NSM påpeker at dersom informasjonen er skjermeverdig av hensyn til rikets selvstendighet og sikkerhet, så skal informasjonen sikres i henhold til sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter. Siden dette innebærer et annet sikkerhetsregime enn det man legger opp til i forslaget, er det etter NSMs oppfatning grunn til å nevne dette unntaket spesielt.



#### 10.1.4 Departementets vurdering

Informasjonssikkerhet dreier seg om tekniske og organisatoriske tiltak for å fremme en tilfredsstillende beskyttelse av opplysninger med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Kravet til konfidensialitet skal sikre at informasjonen ikke blir gjort tilgjengelig for uvedkommende. Kravet til integritet skal sikre at personopplysninger ikke endres utilsiktet eller av uvedkommende, mens kravet til tilgjengelighet skal sikre at personopplysninger er tilgjengelige for rettmessige brukere når de har behov for det.

Som påpekt av utvalget er det en målsetting at lovbestemmelsene om informasjonssikkerhet skal være like innenfor de ulike sektorer, og departementet er enig i at lovforslaget til § 15 bør være sammenfallende med den tilsvarende bestemmelsen om informasjonssikkerhet i personopplysningsloven.

Departementet har merket seg at Datatilsynet etterlyser en tydeliggjøring av hvor i politiet behandlingsansvaret skal plasseres. Som nevnt av utvalget vil det bli nødvendig med en omfattende forskriftsregulering med hensyn til informasjonssikkerhet, og departementet finner det mest hensiktsmessig at plasseringen av behandlingsansvaret reguleres der. Datatilsynet synes å legge til grunn at forskriftskompetansen i utvalgets forslag til § 6 siste ledd, jf. departementets forslag til § 14, først og fremst er myntet på politiets sentrale registre, slik at behandlingsansvaret for de overskytende behandlinger vil stå uten noen formell plassering. Departementet finner grunn til å understreke at lovforslaget ikke kan forstås på denne måten. Lovforslaget til § 14 er ikke bare en forskriftskompetanse, men gir uttrykk for en *plikt* til å gi særskilte forskrifter for hvert enkelt av de registre og systemer som er nevnt i bestemmelsen. Den generelle forskriftskompetansen fremgår derimot av lovforslaget til § 69, hvorefter det blant annet kan gis forskrifter om informasjonssikkerhet. Dette innebærer at det for de registrene som er nevnt i lovforslaget til kapittel 3 og for all annen behandling som finner sted i registre, vil bli utarbeidet egne forskrifter i samsvar med anvisningen i lovforslaget til § 14, mens det for den øvrige behandlingen vil bli gitt generelle forskrifter i medhold av lovforslaget til § 69. Siden loven gjelder for hele politiet og påtalemyndigheten vil det med andre ord bli nødvendig med detaljerte bestemmelser om hvor behandlingsansvaret skal plasseres i de ulike politidistriktene, særorganene og innenfor påtalemyndigheten. Denne fremgangs-

måten har man for øvrig også valgt i forskriften til SIS-loven. Det kan også nevnes at departementet tar sikte på at utarbeidelsen av forskrifter om informasjonssikkerhet og internkontroll vil foregå i nært samarbeid med Datatilsynet.

Departementet finner det heller ikke nødvendig å vise særskilt til sikkerhetsloven i lovforslaget til § 15, jf. merknadene fra NSM, idet det følger av lovens system at sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter går foran andre lovers bestemmelser når det gjelder behandling av skjermeverdige opplysninger. Departementet vil imidlertid vurdere om dette for ordens skyld bør nedfelles i forskriften.

## 10.2 Internkontroll

### 10.2.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Internkontroll er regulert i personopplysningsloven § 14, hvor det i første ledd heter: «Den behandlingsansvarlige skal etablere og holde vedlike planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene i eller i medhold av denne loven, herunder sikre personopplysningenes kvalitet».

Reglene er ytterligere spesifisert i personopplysningsforskriften kapittel 3.

Personvernordningen har visse spredte bestemmelser som pålegger behandlingsansvarlig å sørge for at regler overholdes. Slike bestemmelser finnes blant annet i artikkel 6 nr. 2 om opplysningenes kvalitet, og artikkel 19 nr. 2, jf. artikkel 21 nr. 3 om krav til behandlinger som ikke er underlagt meldeplicht.

Rammebeslutning om personvern i tredje søyle har ingen egen bestemmelse om internkontroll, men utformingen av artikkel 22 om informasjonssikkerhet forutsetter at det også treffes foranstaltninger som sikrer kontroll med at de pålagte sikkerhetstiltakene faktisk blir gjennomført og overholdt.

### 10.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget behandler internkontroll i punkt 18.3 i utredningen.

Utvalgets forslag til § 11 om internkontroll tilsvarende personopplysningsloven § 14, og utvalget påpeker at det er ønskelig at lovreguleringen av internkontroll er identisk innenfor ulike sektorer. Utvalget anbefaler dernest at kravene til internkontroll reguleres nærmere i forskriften.

### 10.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

### 10.2.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag, samt anbefalingen om at det gis utfyllende regler om internkontroll i forskriften.

Regler om internkontroll er generelt viktige, idet de sikrer at lovens krav til behandling av opplysninger blir overholdt. Behandlingen av opplysninger innenfor politiet og påtalemyndigheten er meget omfattende, og de opplysninger som behandles er delvis av svært sensitiv art. Dette, kombinert med det store behovet for intern utveksling av og tilgang til opplysninger, samt det faktum at mange ønsker å få uautorisert tilgang til politiets opplysninger, gjør det nødvendig å etablere gode sikkerhetstiltak. Det er spesielt viktig at internkontrollen sikrer at regelverket til enhver tid gjennomføres og overholdes.

## 10.3 Krav til sporbarhet

### 10.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget behandler spørsmålet i punkt 18.5 i utredningen og uttaler følgende:

«Utvalget har vurdert om det skal pålegges at systemene politiet benytter skal være sporbare. Med dette menes at det i ettertid kan konstateres hva som er gjort i et dataanlegg/informasjonsystem, herunder hvem som har fått tilgang til opplysningene.

Utvalget anbefaler at politiets informasjonssystemer, som da omfatter all elektronisk behandling av opplysninger, skal være sporbare. Dette vil i prinsippet være et kontrollerende tiltak i forhold til at reglene i politiregisterloven overholdes. I flere straffesaker har det vært problemer med lekkasjer, trolig fra politiet, og det har vist seg at kravet til tjenestemenns behov for å innhente opplysninger ikke alltid respekteres. Politiregisterloven legger i utgangspunktet opp til forholdsvis stor frihet for politiet, og det er nødvendig å kunne kontrollere at reglene blir overholdt. Det er dette som ligger i krav til «sporbarhet». Hvorledes dette skal gjøres, vil variere fra behandling til behandling, og sannsynligvis endre seg i takt med den teknologiske utviklingen.

Det anbefales at sporbarhet kombineres med rutiner som raskt avdekker uautorisert bruk, og at korrigerende tiltak iverksettes.»

### 10.3.2 Høringsinstansenes syn

*Nærings- og handelsdepartementet* uttaler at bruk av ekstensiv logging av tilgang til systemene som lagrer sensitive opplysninger bør avveies nøye i forhold til både de ansattes personvern og mulige ytelsesmessige problemer en slik logging kan medføre. Det anføres videre at autentisering ved for eksempel personlig elektronisk signatur kan være en like god metode for sporing, samtidig som den utføres med den ansattes vitende, og gir således større forutsigbarhet og kontroll over egen arbeidssituasjon.

*Datatilsynet* uttaler at logging er et viktig ledd i kontrollen med den registrertes personvern, men at utstrakt bruk av logging kan representere en trussel mot polititjenestemenns eget personvern. Det er derfor av stor viktighet at logger kun benyttes til å kontrollere hvorvidt krav i forhold til sikkerhet og tilgang overholdes.

*Helgeland politidistrikt* uttaler at forslaget om sporbarhet både har fordeler og ulemper, men er betenkt over at «trusselen» om sporbarhet vil kunne hindre en optimal kriminalitetsbekjempelse, og anfører i denne forbindelse:

«Hvis ønsket er at alt politioperativt personell skal bidra i dette arbeidet, må det ikke legges for sterke begrensninger – selv om politimannen ikke direkte arbeider med den konkrete saken. Hvor ofte er det ikke at tjenestemenn på nattevakter eller en stille søndag formiddag har spanet i tilgjengelige registre eller lest en aktuell straffesak, og på denne måten fått på plass brikken som manglet i puslespillet? Dette må vi fortsatt kunne gjøre uten å risikere etterfølgende etterforskning.»

*Helgeland politidistrikt* mener at dersom sporbarhet blir lovfestet, må dette kun benyttes i de tilfeller hvor det kan være snakk om at tjenestemenns handlinger har skadet etterforskningen eller lignende ved for eksempel lekkasjer til pressen, og ikke fordi en kunnskapssøkende kollega har lest en straffesak.

*Politiets data- og materieltjeneste* mener at en minstetid på oppbevaring av logger på tre måneder i mange tilfeller vil være for kort. Det anbefales at minstetid for oppbevaring av logger vedrørende brukeraktivitet spesifiseres nærmere i forskriften, da det vil være varierende behov avhengig av registerets innhold og viktighet.

### 10.3.3 Departementets vurdering

Sporbarhet er en grunnleggende forutsetning for at bruk av registrene og systemene kan kartleg-

ges, og vil derved være et viktig kontrollerende tiltak for å sikre at reglene i loven overholdes.

Lovforslaget til § 17 er utformet slik at det klart fremgår hva som er formålet med kravet til sporbarhet og hva opplysningene om bruk av systemet kan brukes til. Ved at man i lovs form gir anvisning på at formålet er å forebygge og kontrollere brudd på loven, og at opplysningene kan brukes til å kontrollere og sanksjonere urettmessig bruk, oppnår man etter departementets oppfatning en god balanse mellom personvernet til de registrerte på den ene siden og personvernet til de ansatte på den annen side. Som fremhevet av Datatilsynet er logging et viktig ledd i kontrollen med de registrertes personvern. Uten logging vil det i praksis nærmest være umulig å finne ut hvem som står bak en lekkasje eller annen urettmessig bruk. Når det gjelder personvernet til de ansatte, mener departementet at bestemmelsen ikke bare skaper forutberegnelighet for de ansatte, men at den gjennom sin klare ordlyd også utelukker at logging brukes til noe annet enn å kontrollere hvorvidt kravene til sikkerhet og tilgang er overholdt.

Helgeland politidistrikt gir en god beskrivelse av de situasjoner som for tjenestemennene vil kunne fortone seg som et dilemma, og antyder at en for stringent håndhevelse av bestemmelsen vil kunne skade kriminalitetsbekjempelsen. Departementet ønsker å understreke at bestemmelsen om sporbarhet ikke tar sikte på å hindre søk i registre eller straffesaksdokumenter for derved å finne relevant informasjon. Lovens utgangspunkt er fri informasjonsflyt innad i politiet så sant vedkommende tjenestemann har tjenestelig behov. Om tilgang til opplysninger er rettmessig vil derfor først og fremst være avhengig av om vedkommende har tjenestemessig behov eller ikke. I praksis vil dette innebære at politiet gis nokså store friheter, idet begrepet tjenestemessig behov ikke kan sies å være et snevert avgrensningskriterium. Dersom politiet for eksempel etterforsker et ran eller kartlegger et kriminelt miljø i forbindelse med kriminalletterretning, vil det være tjenestemessig behov å søke i andre tilgjengelige opplysninger for eventuelt å finne likheter eller et mønster eller andre ledetråder. I denne forbindelse vil politiet få tilgang til mange opplysninger, som viser seg ikke å være av interesse, men vilkåret om tjenestemessig behov vil like fullt være oppfylt. Derimot vil bruken være urettmessig dersom søkingen er motivert av ren nysgjerrighet, som for eksempel søk i straffesaker med stor medieoppmærksomhet, uten at det ellers foreligger noen saklig grunn for søkingen.

Hovedformålet er å kunne oppklare brudd på regelverket, samt å være i stand til å kontrollere og eventuelt sanksjonere urettmessig bruk av opplysninger. Det er på denne bakgrunn etter departementets oppfatning ingen grunn til å frykte at sporbarhet vil hindre en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Politiets data- og materieltjeneste påpeker at utvalgets foreslåtte minstetid på tre måneder for oppbevaring av logger i mange tilfeller vil være for kort. Til dette vil departementet bemerke at det ikke er noe i veien for å utvide denne fristen i forskriften så lenge loven kun gir anvisning på en minstetid. På den annen side kan det fremstå som mindre heldig dersom man i forskriften utvider minstefristen i betydelig grad, selv om man mener at dette er nødvendig. Dette forsterkes ved at utvalget ikke har foreslått en ytre grense for oppbevaring av logger. Departementet finner det i denne sammenheng naturlig å sammenligne utvalgets forslag med den ordning som finnes i Schengen-informasjonsystem (SIS-lovgivningen). EUs råd vedtok 29.4.04 forordning (EF) nr. 871/2004, der man blant annet endret artikkel 103 om logging. Før endringen skulle hver tiende overføring av personopplysninger i SIS registreres (logges), og slik registrering skulle slettes etter seks måneder. Etter endringen skulle alle overføringer registreres, og sletting skulle skje tidligst etter ett år og senest etter tre år. Denne forordningen ble gjennomført i 2006 ved å endre SIS-forskriften § 7 – 14 tilsvarende. Bakgrunnen for endringen var en erkjennelse av at den tidligere absolutte slettefristen på seks måneder i flere tilfeller har vist seg å være for kort. Dersom misbruk av systemet først ble oppdaget etter denne fristen, hadde man ingen mulighet til å kunne finne ut hvem som har vært inne på SIS på angjeldende tidspunkt. Norge har sluttet seg til EUs forslag under forhandlingene om nevnte rettsakt, og det fremkom på dette punkt heller ingen innvendinger under høringen av endringsforslagene til SIS-forskriften. På denne bakgrunn og hensett til at det er av verdi i seg selv å operere med ensartete regler hva gjelder politiets registre og systemer, foreslår departementet den samme ordning for logging i politiregisterloven som i SIS-forskriften. Man anser det også som en fordel at loven gir anvisning på en lengste frist, slik at man på denne måten hindrer urimelig lange oppbevaringsfrister.

Mer detaljerte regler om oppbevaringstiden av logger vil da fortsatt kunne gis i forskriften.

## 10.4 Krav til databehandleren

### 10.4.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Databehandlerens rådighet over personopplysninger er regulert i personopplysningsloven § 15, som lyder:

«En databehandler kan ikke behandle personopplysninger på annen måte enn det som er skriftlig avtalt med den behandlingsansvarlige. Opplysningene kan heller ikke uten slik avtale overlates til noen andre for lagring eller bearbeidelse.

I avtalen med den behandlingsansvarlige skal det også gå frem at databehandleren plikter å gjennomføre slike sikringstiltak som følger av § 13.»

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er databehandlerens funksjon omtalt i artikkel 22 nr. 3 og 4, som har følgende ordlyd:

«3. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at databehandler kan utpekes bare dersom de kan gi de nødvendige garantier med hensyn til de tekniske og organisatoriske tiltak i henhold til nr. 1 og overholder instruksene i artikkel 21. Den kompetente myndighet skal kontrollere at databehandleren lever opp til disse kravene.

4. Databehandleren kan bare behandle personopplysninger på grunnlag av en rettsakt eller en skriftlig kontrakt.»

### 10.4.2 Utvalgets forslag

Utvalgets forslag til § 13 om databehandlerens rådighet over opplysninger er sammenfallende med den tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven. I tillegg foreslås det at databehandleren skal pålegges den samme taushetsplikt i samsvar med utvalgets forslag til § 29, og at et slikt pålegg skal fremgå av instruksene for eller avtalen med den behandlingsansvarlige.

I tillegg foreslår utvalget at det kan kreves uttømmende politiattest av enhver som er ansatt hos eller utfører tjeneste for databehandleren, og at disse må ha plettfriandel.

### 10.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

### 10.4.4 Departementets vurdering

På lik linje med forslagene om informasjonssikkerhet og internkontroll er departementet enig i at

bestemmelsen om databehandlerens rådighet er sammenfallende med de tilsvarende bestemmelsene i den alminnelige personvernlovgivningen. Det er videre viktig at det for databehandlerne gjelder de samme taushetspliktsreglene som for politiet når de behandler opplysninger på vegne av politiet.

Departementet er videre enig i at det er behov for vandelskontroll for personer som er tilsatt hos eller utfører tjeneste for databehandleren. Det synes imidlertid å være noe overdrevent når utvalget både åpner for adgang til å innhente uttømmende politiattest og stiller krav om at de angjelende personene må ha plettfriandel. Et krav om plettfriandel innebærer i realiteten et yrkesforbud for personer som har en anmerkning i strafferegisteret. Sammenholdt med at det kreves uttømmende politiattest fører et slikt krav etter departementets oppfatning for langt. I denne sammenheng må det også ses hen til hvilke opplysninger databehandleren får tilgang til. Dersom databehandleren gjennom sitt arbeid får eller kan få tilgang til samtlige av politiets registre og systemer, er departementet enig i at det må stilles strenge krav. På den annen side kan slik tilgang være nokså begrenset. Som eksempel kan nevnes analyseinstitusjoner som analyserer biologisk materiale etter oppdrag fra politiet. For denne gruppen kan man ikke se at det skulle være nødvendig å oppstille et krav om plettfriandel. For eksempel kan det ikke være noe i veien for at en biolog eller tekniker foretar DNA-analyser selv om han for 20 år siden fikk et forelegg for en mindre alvorlig straffbar handling. Når det åpnes for at det kan kreves uttømmende attest vil arbeidsgiveren kunne vurdere om eventuelle anmerkninger på attesten kan være av betydning for vedkommandes egnethet eller pålitelighet. Departementet mener at dette må være tilstrekkelig, og følger således ikke opp utvalgets forslag om krav til plettfriandel. På den annen side ser man at det er behov for å gi nærmere regler i forskrifts form om spørsmål knyttet til vandelskontroll for personer som faller inn under denne bestemmelsen. Siden hjemmelen for å kunne kreve uttømmende politiattest er utformet som en «kan-regel», vil det i forskriften også være adgang til å nøye seg med krav om ordinær politiattest. Dette kan for eksempel være aktuelt for tilsatte i de nevnte analyseinstitusjonene. Disse spørsmålene vil bli undergitt en nærmere vurdering i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften, som da også vil være gjenstand for høring.

## 11 Taushetsplikt og utlevering av opplysninger

### 11.1 Gjeldende rett

Bestemmelser om politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt er nedfelt i forskjellige lover, forskrifter og instrukser. Taushetsplikten i straffesak reguleres av straffeprosessloven §§ 61a-61e. I tillegg finnes det enkelte spesialbestemmelser, for eksempel straffeprosessloven § 216i for kommunikasjonskontroll. For politiets øvrige virksomhet gjelder politiloven § 24, forvaltningsloven §§ 13-13f og strafferegistreringsloven § 8.

Taushetspliktsbestemmelsene i straffeprosessloven, politiloven og forvaltningsloven tar utgangspunkt i hvilket formål opplysningene er innhentet til, det vil si hva de skal brukes til. Strafferegistreringsloven § 8 tar derimot utgangspunkt i om opplysningene hentes fra de ulike registrene, uavhengig av hva de opprinnelig ble samlet inn for.

Fra taushetsplikten gjøres unntak i to kategorier: Ytringsrett og opplysningsrett på den ene siden og ytringsplikt og opplysningsplikt på den andre siden. Det må derfor sondres mellom taushetsplikt, ytringsrett og ytringsplikt, både i den enkelte straffesak og i politiets arbeid for øvrig. Taushetspliktsbestemmelsene for politiet skiller dernest mellom saksopplysninger og generelle opplysninger om politiet og deres virksomhet. For nærmere omtale av gjeldende rett vises til punkt 3.4.4 og 3.5.4 i utredningen.

Departementet kommer tilbake til det nærmere innholdet i de ovennevnte taushetspliktsbestemmelsene i forbindelse med omtalen av utvalgets forslag til taushetspliktsbestemmelsene i politiregisterloven.

### 11.2 Taushetspliktsreglene og personvernreglene

Utvalget foretar i kapittel 10 i utredningen en gjennomgang av henholdsvis taushetspliktsreglene og personvernreglene med sikte på å vurdere om det er mulig å forene de to regelverkene til ett. Om dette spørsmål anfører utvalget følgende:

«Det er to parallelle regelsett som regulerer politiets bruk av opplysninger: Taushetsplikts-

reglene og personvernreglene (...). Ved bruk av opplysninger, både i politiet og på andre områder, er det vanlig å ta utgangspunkt i taushetsplikten, for å se om opplysningene er taushetsbelagt, og i så fall om det er unntak som kommer til anvendelse. Er taushetsplikten ikke til hinder for utlevering, tas det stilling til om personvernreglene hindrer utlevering. Denne regulering synliggjøres blant annet i helseregisterloven § 13.

Hensynene bak bestemmelsene varierer, og selv om de to regelverkene har mange likhetspunkter, er det normalt å se det slik at de ivaretar så forskjellige hensyn at begge regelverk er nødvendig. Utvalget har vurdert om det er nødvendig for politiet å ha en slik dobbel regulering, eller om det er mulig å forene de to regelsettene til ett. Som utgangspunkt for denne vurderingen har utvalget sett nærmere på de hensyn som begrunner regelverkene.

- Reglene er bygget opp på forskjellige måter. Taushetspliktsreglene, slik de fremstår i straffeprosessloven §§ 61 flg., politiloven § 24 og forvaltningsloven § 13, belegger gitte opplysninger en taushetsplikt, som det igjen gjøres unntak fra, enten fordi hensyn til taushet ikke gjør seg gjeldende eller fordi det er andre hensyn som må gå foran den enkeltes rett på taushet, se kapittel 14. Adgangen til å utlevere opplysningene er uttømmende. Personvernlovgivningen er bygget opp rundt formålsbetraktninger, se kapittel 11. Dersom det ut fra formålet er nødvendig å utlevere opplysninger til andre, er det lov. Personopplysningsloven har således ingen egne regler om utleveringsadgangen (med unntak av til 3. land, som er begrunnet i andre hensyn). Bruk av opplysningene ut over det formålet de er samlet inn til, begrenses av at opplysningen kun kan brukes til sekundærformål som er forenlige med det opprinnelige formålet. For bruk ut over forenlige formål, må det enten foreligge samtykke fra den registrerte eller det må være lovhjemmel for sekundærbruk.
- For begge regelverk vil det være et moment i utleveringsadgangen hvem som er mottaker av opplysningene. Mottaker vil bli underlagt personopplysningslovens regler for behandlingen av opplysningene han mottar,

med mindre det er særregulering på området, jf. personopplysningsloven § 5. Derimot vil han ikke bli underlagt avgiverorganets taushetsplikt, med mindre dette pålegges særskilt. Mottaker kan selv være underlagt en annen taushetsplikt enn politiets, som han må forholde seg til.

- Taushetsplikten omfatter flere opplysninger enn personopplysninger, som er personopplysningslovens anvendelsesområde, og ivaretar således bedrifts- og organisasjonsinteresser, i tillegg til den enkeltes personlige interesse i taushet og diskresjon. Dette er hensyn som det fremgår eksplisitt av forarbeidene til personopplysningsloven at loven ikke ivaretar.
- Taushetsplikten omfatter også opplysninger som ikke er nedskrevet, mens personopplysningsloven kun omfatter skriftlige opplysninger.
- Taushetspliktsreglene skal ivareta politiets interesser, og politiet kan pålegge taushetsplikt av hensyn til etterforskningen eller det forebyggende arbeidet. Personvernlovgivningen ivaretar den registrertes interesse.
- Taushetsplikten har en rekke rettsvirkninger i andre regelverk, som personvernreguleringen ikke har. For eksempel er taushetsbelagt materiale unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5a. Taushetsplikt kan også ha betydning for vitneplikt.
- Brudd på taushetsplikten er i de fleste tilfeller straffebelagt, mens det kun er brudd på enkelte bestemmelser i personopplysningsloven som kan være straffbare for den behandlingsansvarlige.
- Taushetsplikten er et mer innarbeidet institutt enn personvernlovgivningen, og ivaretar ofte flere interesser enn personvernbestemmelsene.

På bakgrunn av denne gjennomgangen har utvalget gjort et forsøk på å forene de to regelverkene til ett. Fordi taushetspliktsreglene tar opp i seg flere hensyn og har flere rettsvirkninger, er hensynene bak den alminnelige personvernreguleringen søkt ivare tatt gjennom visse endringer i taushetspliktsreglene. Dette får praktisk betydning ved utlevering av opplysninger, der utvalget har tilstrebet at politiet ikke må foreta en ytterligere vurdering av adgangen til å utlevere opplysningene etter at det er konstatert at taushetsplikten ikke er til hinder for utlevering.

Utvalget har derfor valgt å gjøre et skille mellom politiets interne bruk av opplysninger, som behandles i kapittel 11, og politiets utlevering av opplysninger, som behandles i kapittel 14. Om opplysningene skal gjøres

kjent for andre enn politiet, har vært et sentralt skille for utvalget. En ting er at politiet selv benytter opplysningene, men på grunn av opplysningenes karakter, bør adgang til å gå ut med opplysningene være begrenset. En begrenset utleveringsadgang gjør det også enklere å gi politiet adgang til en vid innsamling av opplysninger og forholdsviss fri bruk av opplysningene internt. Et annet sentralt skille for utvalget har vært om opplysningen utleveres som ledd i politiets politmessige virksomhet, for eksempel som ledd i etterforskningen av en straffesak, eller om formålet med utleveringen er at opplysningene skal brukes av mottakerorganet til dets arbeidsoppgaver. Også her er det lettere ut fra et personvernssynspunkt å forsvare politiets egen bruk enn at opplysningene skal brukes av andre, noe som har flere betenkeligheter.»

Departementet slutter seg i utgangspunktet til utvalgets vurderinger når det gjelder disse spørsmålene, og det var heller ingen av høringsinstansene som hadde innvendinger mot en slik innfallsvinkel. Selv om det normalt ikke er noen automatikk i å likestille unntak fra taushetspliktsreglene med adgangen til å kunne utlevere opplysninger, vil det for politiets og påtalemyndighetens vedkommende kunne representere en hovedregel som er enkel å praktisere. Samtidig vil det i noen tilfeller også kunne være aktuelt å begrense utleveringsadgangen, selv om vilkårene for unntak fra taushetsplikten i og for seg er oppfylt. Når dette kan skje og hvilken betydning utvalgets innfallsvinkel ellers vil få for utformingen av bestemmelsene om taushetsplikt kommer departementet tilbake til i forbindelse med omtalen av de enkelte forslagene.

## 11.3 Taushetspliktsreglenes systematikk og plassering

### 11.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget behandler emnet i punkt 14.2 i utredningen.

Utvalget viser til at politiet i dag hovedsakelig har tre sett med taushetspliktsregler å forholde seg til. Disse er straffeprosessloven § 61a flg., politiloven § 24 jf. forvaltningsloven § 13a flg. og strafferegistreringsloven § 8. Utvalget viser til at reglene i forvaltningsloven og straffeprosessloven er tilnærmet like, da reglene i straffeprosessloven hadde forvaltningsloven som modell, og at tilpasningene i politiloven § 24 gjør de to regelsettene enda likere.

Utvalget har vurdert om det er grunnlag for å slå de to regelsettene sammen til ett. At regelsettene er tilnærmet like, taler for en sammenslåing. Utvalget tror at bestemmelsene blir enklere å forholde seg til for politiet og påtalemyndigheten, dersom det er ett regelsett. Politiet trenger da ikke ta stilling til om opplysningene kommer fra straffesaksbehandlingen eller ikke.

I dag er reglene slik at det er ett regelsett for straffesaker og et annet regelsett for annet politiarbeid. Med andre ord tas det utgangspunkt i hvilket formål opplysningene er innhentet for, og sekundærbruken er regulert deretter. Utvalgets lovforslag er bygget opp på en annen måte. Her vil det være styrende hva opplysningene utleveres til, uavhengig av hvor de kommer fra, så lenge de kommer fra annet politimessig arbeid. Reelt blir forskjellen ikke så stor, men oppbyggingen er annerledes. Dette må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å forene taushetsplikt og personvernregler, jf. omtalen i punkt 11.2. Utvalget har i utredningen punkt 11.4 og 11.5 kommet til at politiet skal kunne bruke opplysninger som er samlet inn til ett politimessig formål til et annet politimessig formål. På denne bakgrunn mener utvalget at det er mer naturlig at taushetspliktsreglene tar utgangspunkt i hva opplysningene skal brukes til, med andre ord, hva som er formålet med utleveringen. Dette er det samme som gjelder for intern bruk i politiet, hvor formålet med bruken er styrende, og slik blir regelverkene for henholdsvis intern bruk og utlevering parallelle. Ved å ta utgangspunkt i formålet med utleveringen, har utvalget også forsøkt å ta opp i taushetspliktsreglene de personvern hensyn som gjør seg gjeldende ved utleveringen.

Som et resultat av dette forslår utvalget at straffeprosessloven §§ 61a-61e og det alt vesentlige av politiloven § 24 oppheves. Bestemmelsenes innhold foreslås imidlertid langt på vei videreført i utvalgets forslag til kapittelet om taushetspliktsbestemmelsene.

I dag reguleres politiets registre av strafferegistreringsloven § 8. Utvalget har vurdert om det skal være egne regler for politiets registre, men har kommet til at det ikke er hensiktsmessig. Utvalget anbefaler at strafferegistreringsloven § 8 oppheves, og at registre følger det alminnelige regelverket. Utvalget foreslår for øvrig også å erstatte de andre reglene i strafferegistreringsloven, slik at hele loven oppheves ved en ikrafttredelse av politiregisterloven.

Utvalget har vurdert i hvilken lov taushetspliktsbestemmelsene skal stå, og uttaler om dette i punkt 14.2.2 i utredningen følgende:

«I norsk rett er taushetspliktsregler på flere områder, blant annet for politiet, plassert sammen med saksbehandlingsregler. Strengt tatt er taushetspliktsbestemmelser ikke saksbehandlingsregler. Blant annet kan et brudd på reglene alene neppe medføre ugyldighet. Derimot er det en sanksjonert plikt som pålegges en person som har fått tilgang til opplysningene. Slik sett er det ikke mer naturlig at taushetspliktsbestemmelsene står i straffeprosessloven, enn i politiregisterloven eller politiloven.

At taushetspliktsbestemmelsene gjelder generelt for politiet, også etter at de har fratrådt sin stilling, og at reglene omfatter opplysninger som ikke er skrevet ned, taler for at de bør fremgå av politiloven. På den andre siden er taushetspliktsreglene sentrale behandlingsregler for politiets opplysninger, noe som taler for at bestemmelsene bør stå i politiregisterloven. Det samme gjør det faktum at reglene om taushetsplikt omfatter både den høyere påtalemyndighet og politiet.

Utvalgets hensikt er at politiregisterloven skal være en helhetlig lov for politiets behandling av opplysninger. En sentral del vil være taushetspliktsbestemmelsene, og for den opplysninger gjelder, er taushetsplikten en av de aller viktigste mekanismene for å beskytte den personlige integritet. Politiregisterloven vil kunne bli et naturlig sted for allmennheten å se etter taushetspliktsbestemmelser, fordi dette vil være loven som primært regulerer hvordan opplysningene skal behandles. Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette at det lages ett sett med taushetspliktsbestemmelser, og at disse finnes i politiregisterloven.»

Utvalget foreslår etter dette et eget kapittel i politiregisterloven, som skal lyde «Taushetsplikt, politiets og påtalemyndighetens tilgang til opplysninger og utlevering».

### 11.3.2 Høringsinstansenes syn

De høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet er udelt positive til at taushetspliktsbestemmelsene for politiet og påtalemyndigheten samles på ett sted.

*Datatilsynet* har heller ingen innvendinger mot at taushetspliktsbestemmelsene samles på ett sted, men finner tilnærmingen til forholdene rundt utlevering av personopplysninger problematisk. Det anføres at loven kan bli svært vanskelig å anvende idet den mangler en generell utleveringsbestemmelse. Tilsynet anfører videre at oppbyggingen av utvalgets forslag til lovens kapittel 4 medfører at det er vanskelig å få tak på bestemmelsenes innhold og kapittelets helhetlige budskap. *Datatilsynet*

net er av den oppfatning at det i det minste bør lages en hovedbestemmelse som regulerer utlevering, og at man i tillegg, eventuelt i et eget kapittel, regulerer unntak fra taushetsplikten.

### 11.3.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at taushetspliktsbestemmelsene for politiet og påtalemyndigheten bør samles på ett sted. En slik løsning gir bedre oversikt både for etaten selv og brukerne. I tillegg unngår man uklarheter som kan oppstå når taushetspliktsbestemmelser for politiet er nedfelt i ulike lover, men som helt eller delvis har samme virkeområde. På den annen side er departementet også enig med Datatilsynet i at spørsmålet om utlevering bør komme klarere frem i lovteksten. For den vanlige brukeren av loven kan det være vanskelig å forstå at det er unntaket fra taushetsplikten som danner grunnlag for muligheten til å utlevere opplysninger. I tillegg gjelder det for enkelte typer opplysninger særlige utleveringsbegrensninger, som for eksempel opplysninger som ikke er kvalitetssikret jf. forslaget til § 8, uten at disse særlige begrensningene gjenspeiler seg i utvalgets forslag til kapittel 4. Som det fremgår av punkt 11.4 opereres det også i de regelverkene som danner den internasjonale ramme for lovgivningen med bestemmelser som gir klare regler om utlevering av opplysninger. For bedre å synliggjøre systematikken i utvalgets tilnærming, foreslår departementet at det gis et eget kapittel om utlevering og tilgang og et eget kapittel om taushetsplikt, uten at man dermed endrer realiteten i utvalgets forslag. I kapittelet om utlevering og tilgang foreslås det en bestemmelse, jf. lovforslaget til § 19, der det vises til at utlevering av opplysninger kan skje dersom vilkårene for unntak fra taushetspliktsbestemmelsene er oppfylt. I tillegg vises det til de reglene i politiregisterloven som gir anvisning på særlige begrensninger hva gjelder utlevering. På denne måten forklarer man lovens system samtidig som brukeren gjøres oppmerksom på at det i tillegg til taushetspliktsbestemmelsene finnes andre bestemmelser som kan være av betydning for adgangen til utlevering. Som en konsekvens av dette flyttes også utvalgets utkast til § 28 om særlige regler for utlevering av ikke-verifiserte opplysninger til kapittelet om utlevering og tilgang.

I tillegg til dette foreslår departementet at utvalgets utkast til § 15 om tilgang til opplysninger innad i politiet og utkast til § 27 om utlevering av opplysninger til utlandet flyttes til kapittelet om utlevering og tilgang. For nærmere begrunnelse vises til punkt 11.6.4 og 11.13.5.

## 11.4 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

### 11.4.1 Generelt om utlevering av opplysninger

I personopplysningsloven er utgangspunktet at opplysninger kan utleveres, dersom dette må gjøres som ledd i det formålet opplysningene er innsamlet til. Den registrerte gjøres kjent med en eventuell utlevering gjennom informasjonsplikten i henhold til §§ 19 eller 20 og meldingen til Datatilsynet, jf. § 32. Dersom andre bestemmelser, som for eksempel taushetsplikt, hindrer utlevering, går de foran personopplysningsloven. Personopplysningsloven gjelder imidlertid for all privat og offentlig virksomhet. Særlig i den private forretningsvirksomhet vil det i liten grad eksistere taushetspliktsregler som verner personlige forhold. I slike tilfeller blir utleveringsreglene i personopplysningsloven det sentrale vern mot videre spredning. For offentlig myndighetsutøvelse vil derimot taushetspliktsreglene være vel så sentrale i denne sammenheng.

Personverndirektivet er bygget opp på samme måte som personopplysningsloven.

Politirekommandasjonen oppstiller generelle prinsipper for kommunikasjon av opplysninger:

#### «5.5.i Requests for communication

Subject to specific provision contained in national legislation or in international agreements, requests for communication of data should provide indications as to the body or person requesting them as well as the reason for the request and its objective.

#### «5.5.ii Conditions for communication

As far as possible, the quality of data should be verified at the latest at the time of their communication. As far as possible, in all communications of data, judicial decisions, as well as decisions not to prosecute, should be indicated and data based on opinions or personal assessments checked at source before being communicated and their degree of accurate or reliability indicated.

If it is discovered that the data are no longer accurate and up to date, they should not be communicated. If data which are no longer accurate or up to date have been communicated, the communicating body should inform as far as possible all the recipients of the data of their non-conformity.

#### 5.5.iii Safeguards for communication

The data communicated to other public bodies, private parties and foreign authorities should not be used for purposes other than



those specified in the request for communication.

Use of data for other purposes should, without prejudice to paragraphs 5.2 to 5.4 of this principle, be made subject to the agreement of the communicating body.»

I kommentarene står det at utleveringsreglene bør være strengere enn reglene for intern flyt, da opplysningene også kan bli brukt til andre formål enn politiformål.

Videre vil EMK artikkel 8 stille krav om en tilgjengelig og forutberegnelig norm som setter klare grenser for utleveringen. Selve utleveringen må være nødvendig i et demokratisk samfunn, og tjene ett av de legitime formålene. Utvalget vil komme tilbake til dette fortløpende.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er utlevering av opplysninger regulert i henholdsvis artikkel 11, 13 og 14. Bestemmelsene gjelder etter sin ordlyd bare opplysninger som ble formidlet fra et annet medlemsland, men også her er hensikten at prinsippene skal legges til grunn for utlevering av landenes nasjonale opplysninger så langt det passer. Artikkel 11 omtaler til hvilke formål mottatte opplysninger kan brukes til, og gir dermed indirekte anvisning på utlevering av opplysninger. Artikkel 13 omhandler utlevering av mottatte opplysninger til tredjeland eller internasjonale organisasjoner, mens artikkel 14 omhandler utlevering av mottatte opplysninger til private, jf. nærmere omtale i punkt 11.4.3. Artikkel 13 er av mindre interesse for utformingen av politiregisterloven, idet bestemmelsen ved siden av å angi formålene for utlevering først og fremst tar sikte på å sikre at mottatte opplysninger ikke utleveres til tredjeland som ikke har en fornøden personvernlovgivning.

Artikkel 11 har følgende ordlyd:

«Personopplysninger som mottas fra eller stiles til rådighet av en annen medlemsstats kompetente myndighet, kan i henhold til kravene i artikkel 3 nr. 2, kun viderebehandles for følgende formål, utover dem de ble overført eller stilt til rådighet for:

- a) for å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge andre straffbare handlinger eller fullbyrde andre strafferettslige sanksjoner enn dem som opplysningene ble overført eller stilt til rådighet for,
- b) for andre rettslige og administrative prosedyrer som er direkte knyttet til forebygging, etterforskning, avdekking eller rettsforfølging av straffbare handlinger eller fullbyrdelse av strafferettslige sanksjoner,

- c) for å avverge en overhengende og alvorlig trussel mot offentlig sikkerhet, eller
- d) for ethvert annet formål utelukkende med forutgående samtykke fra medlemsstaten som overfører opplysningene eller med den registrertes samtykke gitt i samsvar med nasjonal rett.

De kompetente myndigheter kan dessuten viderebehandle overførte personopplysninger for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, forutsatt at medlemsstatene gir de nødvendige garantier, som f.eks. ved at opplysningene gjøres anonyme.»

Bokstav a åpner for at mottatte opplysninger, som blir formidlet i en bestemt sak, også kan brukes i forbindelse med andre saker så lenge formålet er å forebygge, etterforske, iredetføre eller å bruke opplysningene i forbindelse med fullbyrdelse av strafferettslige sanksjoner. Likeledes kan opplysningene i henhold til bokstav c brukes for å avverge en umiddelbar og alvorlig trussel mot statens sikkerhet. I henhold til bokstav b kan mottatte opplysninger også brukes til andre rettslige og administrative prosedyrer så lenge disse har direkte sammenheng med de formålene som nevnt i bokstav a. Hva som er bakgrunnen for denne bestemmelsen og hvilken betydning bestemmelsen har for adgangen til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer kommer departementet tilbake til i punkt 11.4.2. I følge bokstav d kan mottatte opplysninger behandles til ethvert annet formål dersom enten avgivende medlemsland eller den registrerte selv samtykker i samsvar med nasjonal rett i avgivende medlemsland. Endelig fremgår det av artikkel 11 annet ledd at mottatte opplysninger også kan brukes til historiske, statistiske og vitenskapelige formål forutsatt at mottakerlandet gir garantier for at opplysningene behandles anonyme.

#### 11.4.2 Særlig om utlevering av opplysninger til offentlige organer

Når det gjelder overføring av opplysninger til andre offentlige organer, heter det i politirekommandasjon:

«5.2.i. Communication of data to other public bodies should only be permissible if, in a particular case:

- a) there exists a clear legal obligation or authorisation, or with the authorisation of the supervisory authority, or if
- b) these data are indispensable to the recipient to enable him to fulfil his own lawful task and provided that the aim of the collection

or processing to be carried out by the recipient is not incompatible with the original processing, and the legal obligations of the communicating body are not contrary to this.

5.2.ii. Furthermore, communication to other public bodies is exceptionally permissible if, in a particular case:

- a) the communication is undoubtedly in the interest of the data subject and either the data subject has consented or the circumstances are such as to allow a clear presumption of such consent, or if
- b) the communication is necessary so as to prevent a serious and imminent danger.»

Som eksempel på slike offentlige organer nevnes i kommentarene til rekommandasjonen sosial- og trygdemyndigheter, skatte- og avgiftsmyndigheter, utlendingsdirektoratet, tollmyndigheter med videre. Skal det gis samtykke etter artikkel 5.2.i.a må det overordnede organet være et uavhengig kontrollorgan, som for eksempel Datatilsynet. «Clear legal authorisation» kan også bli gitt av en domstol.

I artikkel 5.2.i.b åpnes det for utveksling av opplysninger med offentlige organer som på samme måte som politiet undersøker om det er begått lovbrudd, som for eksempel de som er nevnt over. Det forutsetter at opprinnelig formål og nytt formål ikke er uforenlige, og at noe annet ikke følger av lovgivning som regulerer politiet.

Artikkel 5.2.ii er forbeholdt de ekstraordinære situasjonene. Som eksempel nevnes der en asylsøker må få verifisert sin rettslige status i landet for å få sosialstønad, og dette kun kan gjøres ved opplysninger fra politiets registre. I de tilfellene kan opplysningene utleveres. Utlevering etter 5.2.ii.b forutsetter både alvorlig og umiddelbare fare, og hvor faren ikke er umiddelbar, må man falle tilbake på 5.2.i.a.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er det som nevnt i punkt 11.4.1 først og fremst artikkel 11 nr. 1 bokstav b som er av interesse hva gjelder utlevering av opplysninger fra politiet til andre offentlige organer. Bakgrunnen for bestemmelsen er at medlemslandene fant det nødvendig at politiet måtte kunne utlevere opplysninger til offentlige organer som har kontroll- og tilsynsoppgaver, slik at disse kan oppdage og hindre brudd på det regelverk de er satt til å forvalte. Andre tilfeller er at opplysninger må kunne utleveres til offentlige organer i forbindelse med behandling av for eksempel søknader om våpenkort, statsborgerskap eller andre forhold der søkerens vandel og

pålitelighet er av vesentlig betydning for spørsmålet om søknaden kan innvilges.

#### 11.4.3 Særlig om utlevering av opplysninger til private

I henhold til politirekommandasjon kan følgende opplysninger utleveres til private:

##### «5.3.i.

The communication of data to private parties should only be permissible if, in a particular case, there exist a clear legal obligation or authorisation, or with the authorisation of the supervisory authority.

##### 5.3.ii.

Communication to private parties is exceptionally permissible if, in a particular case:

- a) the communication is undoubtedly in the interest of the data subject and either the data subject has consented or circumstances are such as to allow a clear presumption of such consent, or if
- b) the communication is necessary so as to prevent a serious and imminent danger.»

I kommentarene til rekommandasjonen erkjenneres det at politiet i visse tilfeller har et behov for å gi informasjon videre til private personer, selv om dette ikke vil være i samme skala som til offentlige organer. For eksempel kan det være aktuelt for politiet å gjøre opplysninger kjent for banker, dersom sjekker har blitt stjålet, eller butikker, dersom politiet vet at svindlere er på vei. Ellers er vilkårene bygget opp på samme måte som for overføring av opplysninger til andre offentlige organer. Det understrekes at denne bestemmelsen åpner for å offentliggjøre bilder eller profiltegninger av en mistenkt person.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er utlevering av opplysninger til private regulert i artikkel 14. I følge bestemmelsen kan utlevering til private skje dersom avgivende land samtykker. Dersom slikt samtykke ikke foreligger kan utlevering bare skje dersom vilkårene i nr. 1 bokstav c er oppfylt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«1. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at personopplysninger som mottas fra eller stilles til rådighet av en annen medlemsstats kompetente myndighet, kun kan overføres til private dersom:

- a) den kompetente myndighet i den medlemsstat der opplysningene er innhentet, har gitt sitt samtykke til overføring i samsvar med sin nasjonale lovgivning,

- b) den registrertes spesifikke legitime interesser ikke er til hinder for overføring, og
- c) overføring av opplysninger i særlige tilfeller er avgjørende for at den kompetente myndighet som overfører opplysningene til en privatperson, skal kunne:
  - i. utføre en oppgave den er pålagt ved lov,
  - ii. forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner,
  - iii. avverge en overhengende og alvorlig trussel mot offentlig sikkerhet eller
  - iv. forhindre alvorlig krenkelse av enkeltpersoners rettigheter.
- 2. Den kompetente myndighet som overfører opplysninger til en privatperson, skal informere vedkommende om hvilke formål opplysningene utelukkende kan anvendes for.»

## 11.5 Opplysninger som omfattes av taushetsplikten

### 11.5.1 Gjeldende rett

Taushetsplikten i både straffeprosessloven § 61a og politiloven § 24 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 omfatter opplysninger om «noens personlige forhold» og «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår».

I forvaltningsloven § 13 andre ledd presiseres at opplysninger om «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses personlig» ikke regnes som «noens personlige forhold». Det fremgår av forarbeidene til straffeprosessloven, jf. Ot.prp.nr.49 (1986-1987), at begrepet «noens personlige forhold» favner videre i straffeprosessloven enn i forvaltningsloven. Begrepet omfatter blant annet fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Også opplysninger om et klientforhold er å regne som personlige forhold.

I tillegg pålegger både straffeprosessloven § 61a andre ledd og politiloven § 24 annet ledd taushetsplikt for opplysninger som kan være av betydning for politiets arbeid. Hensynet bak bestemmelsene er å beskytte politiets interesser og deres

arbeid mot at informasjon om kriminalitetsbekjempelse, enkeltvis eller generelt, blir kjent for de miljøer eller personer som skal bekjempes.

### 11.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår ingen vesentlige endringer i forhold til gjeldende rett, men går likevel inn for at begrepet «noens personlige forhold» erstattes med «personopplysninger». Som begrunnelse for dette uttaler utvalget i punkt 14.4.1 i utredningen følgende:

«På de fleste forvaltningsområder er det klart at personopplysningsbegrepet omfatter flere opplysninger enn de som er underlagt taushetsplikt, men på bakgrunn av ovennevnte uttalelser i forarbeidene til påtaleinstruksen er det usikkert om dette gjelder innenfor strafferettspleien. Utvalget antar at begrepene er tilnærmet like innenfor de politimessige oppgavene, altså både i og utenfor den enkelte straffesak, men det kan være noen små forskjeller. Etter dagens regelverk vil en opplysning om at en bil er observert på et bestemt sted til en bestemt tid neppe anses som «noens personlige forhold». Imidlertid vil dette være en personopplysning om eieren, da politiet kan koble bilen til eieren via Autosys. Utvalget kan likevel ikke se at taushetsplikten blir for omfattende ved å benytte personopplysningsbegrepet.

Det vil være lettere for brukere av loven dersom det kun opereres med ett begrep, nemlig personopplysninger. På denne bakgrunn anbefaler utvalget at taushetspliktsbestemmelsene skal omfatte «personopplysninger».

I den grad begrepet «noens personlige forhold» har vært tolket forskjellig i forvaltningsloven § 13b nr. 1 jf. politiloven § 24 og straffeprosessloven § 61a, bortfaller nå forskjellen ved et felles regelverk med felles begrep for politimessig virksomhet. Utvalget kan ikke se noen grunn til at færre opplysninger skal være underlagt taushetsplikt i forebyggende virksomhet enn i straffesak, snarere tvert i mot. Skillet vil for fremtiden gå mellom politiets og påtalemyndighetens politimessige virksomhet og ordinær forvaltningsvirksomhet, hvor den ordinære forvaltningsvirksomheten følger forvaltningslovens bestemmelser.»

Utover dette foreslår utvalget å videreføre bestemmelsene som nevnt i punkt 11.5.1 med det innhold de har i dag, men mener at bestemmelsene bør slås sammen, slik at de både verner om politiets interesser i den enkelte sak, og mer generelt opplysninger om politiets metoder, organisering med videre.

### 11.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er flere høringsinstanser som er skeptiske til utvalgets forslag om å knytte taushetsplikten til «personopplysninger». I tillegg foreslår noen høringsinstanser realitetsendringer med henblikk på hvilke opplysninger som skal omfattes av taushetsplikten.

*Finansdepartementet* påpeker at hovedregelen om taushetsplikt i politiet i dag er knyttet til «noens personlige forhold». Finansdepartementet ser at det er argumenter som taler for å benytte begrepet «personopplysninger» i politiregisterloven, men anfører likevel at det vil være en ulempe når det av utvalget legges opp til at politiets taushetspliktsregler vil få en nær tilknytning til opplysningsplikter nedfelt i andre forvaltningsorganers særlover, hvor begrepet «noens personlige forhold» er benyttet.

Finansdepartementet viser også til Skattedirektoratet, som er enig med utvalget i at det er enklere for brukerne av loven når det bare opereres med ett begrep; «personopplysninger». Men det anføres at det bør gjøres klart hvilke hensyn som skal vektlegges ved den nærmere avgrensningen av begrepet.

Finansdepartementet påpeker videre at det i forhold til forvaltningsloven § 13 er antatt at begrepet «personlige opplysninger» omfatter opplysninger om en lønnstakers økonomiske forhold, men ikke opplysninger knyttet til privat næringsvirksomhet, uansett om næringsvirksomheten drives av en personlig næringsdrivende eller av et aksjeselskap. Finansdepartementet påpeker at det er viktig at politiets taushetsplikt, ved en eventuell omlegging av taushetspliktreglene, i utgangspunktet omfatter opplysninger om en næringsvirksomhets økonomiske forhold. Finansdepartementet mener det kunne vært en fordel om lovteksten brukte uttrykket «noens personlige eller økonomiske forhold».

*Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* mener at et begrepsbytte i taushetspliktregelen, med avvik fra den generelle regel som de fleste av våre taushetsregler bygger på, vil føre til ytterligere forvirring i et allerede komplisert regelverk om taushetsplikt.

*Riksarkivaren* stiller seg også skeptisk til begrepsbyttet. Opplysninger om personlige forhold som ikke regnes som taushetsbelagte etter hovedregelen i forvaltningsloven § 13, kan likevel være taushetsbelagte dersom de røper et «klientforhold». Riksarkivaren går ut fra at dette også dekker for eksempel det forhold at en person er eller har vært under etterforskning av politiet, og på

denne bakgrunn skulle ikke en utvidelse av taushetsplikten være nødvendig.

*NHO* understreker at lovverket må ta tilstrekkelig høyde for sikring av bedriftshemmeligheter. Bedriftshemmeligheter er omfattet av taushetsplikten, men *NHO* er bekymret for at unntaksbestemmelsene i sin utforming er veid mot det alminnelige personvernens hensyn, uten å ta tilstrekkelig hensyn til at det er andre forhold og hensyn som gjør seg gjeldende for bedriftshemmeligheter. Bedriftshemmeligheter skiller seg fra personopplysninger ved at utlevering av bedriftshemmeligheter i ytterste fall vil kunne innebære underminering av en økonomisk virksomhet, og ved at det er vanskeligere for en utenforstående å vurdere bedriftshemmelighetens relative betydning.

### 11.5.4 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser hadde merknader eller endringsforslag hva gjelder det materiellrettslige innhold i bestemmelsen om omfanget av taushetsplikten. Til dette vil man bemerke at utvalget verken har vurdert eller foreslått slike endringer, og departementet finner det på denne bakgrunn vanskelig å ta slike spørsmål opp i denne proposisjonen. Som det fremgår i punkt 11.5.1 er ordlyden i bestemmelsene om omfanget av taushetsplikten så å si sammenfallende i henholdsvis straffeprosessloven, politiloven og forvaltningsloven. Det synes derfor ikke å være tilrådelig å endre innholdet i denne bestemmelsen i politiregisterloven uten å se dette i sammenheng med utformingen av den tilsvarende bestemmelsen i forvaltningsloven, og uten at endringene har vært gjenstand for utredning og høring.

Når det gjelder utvalgets forslag om at taushetsplikten i politiregisterloven skal omfatte personopplysninger i stedet for «noens personlige forhold» er departementet enig med utvalget i at det er ønskelig å ha de samme reglene i og utenfor straffesaksbehandling. Dette vil man imidlertid også kunne oppnå uten å foreta den endringen som foreslått av utvalget. Det er riktig som utvalget peker på at forståelsen av begrepet «noens personlige forhold» etter straffeprosessloven forvaltningsloven er noe videre enn etter forvaltningssloven, jf. også redegjørelsen i punkt 11.5.1. Forskjellen er at begrepet i strafferettspleien også omfatter blant annet fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av straffeprosessloven § 61a. Derimot

anses slike opplysninger ikke som personlige forhold i henhold til forvaltningsloven § 13 annet ledd, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. På den annen side vil det som regel foreligge et slikt klientforhold når politiet eller påtalemyndigheten behandler opplysninger om en person, og forskjellen mellom begrepenes betydning i de nevnte lovene er derfor i realiteten liten. Under enhver omstendighet vil man kunne oppnå ensartethet innenfor politiets og påtalemyndighetens politimessige virksomhet ved at man for denne virksomheten legger den forståelsen av begrepet «noens personlige forhold» til grunn som i dag praktiseres innenfor strafferettspleien. Departementet ser derfor ikke behovet for å benytte begrepet «personopplysninger» utelukkende for å skape ensartethet. Departementet kan også ellers ikke se noen grunn til å følge utvalgets forslag på dette punkt. Personopplysningsbegrepet er svært vidt, og som blant annet riksarkivaren anfører, kan dette føre til at taushetsplikten dermed får et omfang som går en god del lenger uten at dette synes å være nødvendig. Dernest er «noens personlige forhold» et godt innarbeidet begrep, som også korresponderer med taushetspliktsbestemmelsene i en rekke særlover. Departementet foreslår derfor å videreføre begrepet i politiregisterloven. Det legges videre til grunn at den nærmere forståelsen av begrepet fastsettes i forskriften.

## 11.6 Tilgang til opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten

### 11.6.1 Gjeldende rett

Den interne informasjonsflyten i politiet og påtalemyndigheten er regulert i henholdsvis politiloven § 24 fjerde ledd og straffeprosessloven § 61c nr.3, og begge gjenspeiler prinsippet om at det ikke finnes begrensninger i adgangen til å utveksle opplysninger innad i politiet. Selv om ordlyden i bestemmelsene ikke er identiske, slår begge bestemmelsene fast at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten dersom tjenestemessig behov tilsier det. Bestemmelsene skiller heller ikke mellom politiets ulike oppgaver, noe som innebærer at opplysninger som er innhentet i forbindelse med politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet kan gjøres tilgjengelig for politiets forvaltningsvirksomhet.

### 11.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foretar i kapittel 11 i utredningen en bred gjennomgang av bruken av opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten, der utvalget konkluderer med at politiet og påtalemyndigheten kan behandle opplysninger til det formålet de er innhentet for og til andre politimessige formål, jf. også forslag til § 4 om formålsbestemthet. Som en konsekvens av dette foreslår utvalget i utkast til § 15 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene gjøres tilgjengelig for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten dersom det foreligger tjenestemessig behov. I så måte er utvalgets forslag en videreføring av gjeldende rett. Utvalget foreslår imidlertid også en vesentlig innskrenkning i forhold til gjeldende rett ved at det i tillegg foreslås at opplysningene bare kan gjøres tilgjengelig dersom de brukes til formål som omfattes av politiregisterloven (politimessige formål). Dette innebærer at adgangen til tilgang eller fri utlevering av opplysninger ikke gjelder for politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål. Formidling av opplysninger til politiets forvaltningsgjøremål mv er foreslått regulert i en egen bestemmelse i utvalgets utkast til § 21. Utlevering etter denne bestemmelsen kan skje dersom det enten følger av lov eller med hjemmel i lov eller er strengt nødvendig for utførelsen av virksomheten.

I tillegg foreslår utvalget inntatt i lovutkastet at særlig sensitive eller ikke-verifiserte opplysninger bør underlegges særskilt tilgangsbegrensning.

### 11.6.3 Høringsinstansenes syn

Både *Politidirektoratet*, *Oslo politidistrikt* og *Østfold politidistrikt* er skeptiske til utvalgets forslag om å skille mellom politimessige oppgaver og politiets forvaltningsvirksomhet hva gjelder intern flyt av opplysninger. Disse høringsinstansene stiller spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å forlate dagens ordning med en vid kommunikasjonsadgang innad i politiet med hjemmel i politiloven § 24 fjerde ledd nr.1. Politidirektoratet slutter seg til Østfold politidistrikt, som anfører:

«Man vil først og fremst påpeke at politiets forvaltningsmessige gjøremål utgjør et bredt spekter av oppgaver, hvor mange er tett knyttet opp mot politiets primæroppgaver så som kriminalitetsforebyggende virksomhet. Det vises til at årvåkenhet og «aktiv» bruk av reglene vedrørende for eksempel tilbakekall av tillatelser som våpenkort, tilbakekall av førerett m.v overfor personer som er uegnet til fortsatt å inneha disse, sett i et videre perspektiv, også vil kunne virke kriminalitetsforebyggende. En

videreføring av politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 vil gi en klar og felles hjemmel for å sikre informasjonsflyten innad i politiet. Det påpekes også at utad, overfor publikum, oppfattes politiet som en enhet, og det antas at overfor publikum er det akseptert at etaten har en informasjonsflyt innad når tjenestemessige behov ligger til grunn for det.»

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (Kripo) uttaler at det er nødvendig med en omformulering som tydeligere åpner for at personell som ivaretar kvalitetssikring av registerinformasjon også må kunne få tilgang til såkalt skjermet informasjon. Det foreslås derfor en tilføyelse i lovteksten, hvor det inntas «og kvalitetssikringsbehov». Kripo anfører at problemet kan illustreres med at man i dagens situasjon ikke får kvalitetssikret informasjon som skal inn i SSP, da informasjonen er skjermet i STRASAK og den lokale BL-databasen. Dette kan i sin ytterste konsekvens føre til at opplysninger uriktig registreres på person, og for å ivareta personvernet må dette endres.

#### 11.6.4 Departementets vurdering

Departementet har forståelse for at enkelte høringsinstanser er skeptiske til at den vidtgående kommunikasjonsadgangen, som i dag er nedfelt i politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1, ikke foreslås videreført. På den annen side ville det ikke være i samsvar med lovens oppbygning for øvrig dersom man i bestemmelser om utlevering av eller tilgang til opplysninger ikke ville skille mellom formålene for bruken av opplysningene. Departementet er derfor enig med utvalget i at bestemmelsen om informasjonsflyten innad i politiet og påtalemyndigheten må begrenses til politimessige formål. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at man begrenser den informasjonsflyten som foregår i dag. I hvilken grad denne informasjonsutvekslingen kan bibeholdes er et spørsmål om hvordan man utformer bestemmelsen om utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet, noe departementet vil komme tilbake til i punkt 11.9.

Når det gjelder Kripo's forslag om å tilføye «kvalitetssikringsbehov», kan departementet ikke se at dette skulle være nødvendig. Kvalitetssikring er ikke et eget formål, og det følger blant annet av lovforslaget til § 6 at opplysningene skal være korrekte og oppdaterte. På denne bakgrunn kreves det ikke en særskilt lovhome for tilgang til opp-

lysninger når formålet er å sikre at opplysningene er korrekte. Departementet antar videre at det vil være mest naturlig å regulere slike spørsmål i forskriften.

Som det fremgår i punkt 11.3.3 er bestemmelsen om tilgang til opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten en av de bestemmelsene som departementet foreslår flyttet fra kapittelet om taushetsplikt til et eget kapittel om tilgang og utlevering. Ved siden av de pedagogiske hensyn som tilsier et klarere skille mellom regler om taushetsplikt på den ene siden og regler om utlevering og tilgang på den andre siden, er det også et selvstendig poeng at direkte tilgang til opplysningene ikke bare ses i sammenheng med taushetspliktsreglene. Med innføringen av moderne teknologi har begrepet «tilgang» fått en noe annen betydning enn hva man tenkte på da man i eldre lovgivning likestilte utlevering av opplysninger med tilgang til opplysninger. Gjennom innføring av elektroniske saksbehandlings- og datasystemer er det lagt opp til at alle ansatte i utgangspunktet har tilgang til de opplysninger som behandles i den aktuelle virksomhet, og med «tilgang» menes da adgang til direkte søk. Det er derfor heller ikke den enkelte tjenestemann som kan skjerme opplysninger eller på annen måte sørge for at opplysningene ikke gjøres tilgjengelig for en kollega. Når saksbehandlingen er innrettet på denne måten er det med andre ord ikke lenger regler som pålegger den enkelte tjenestemann taushetsplikt som kan sikre at opplysninger ikke spres unødvendig. Sistnevnte oppnår man i dag i større grad ved å begrense tilgangen til visse opplysninger til ansatte som har fått særskilt bemyndigelse. Når begrepet tilgang til opplysninger således har fått et noe annet innhold enn tidligere, bør dette etter departementets oppfatning gjenspeiles i en ny lov som regulerer behandling av opplysninger. Det kan i denne sammenheng også vises til lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven), der man i henholdsvis §§ 12 og 13 skiller mellom tilgang til opplysninger i SIS (adgang til direkte søk) og utlevering av opplysninger fra SIS, mens det i § 14 er gitt en generell regel om taushetsplikt. Departementet foreslår derfor at adgang til direkte søk fremgår av lovteksten og at denne tilgangen ikke knyttes til unntak fra taushetspliktsreglene, jf. lovforslaget til § 21. At taushetsplikten også gjelder innad i politiet og påtalemyndigheten fremgår av forslaget til § 23.

## 11.7 Utlevering av opplysninger der ingen hensyn taler mot

### 11.7.1 Gjeldende rett

Både straffeprosessloven § 61b og forvaltningsloven § 13a gjør unntak fra taushetsplikten der ingen hensyn taler for hemmelighold.

I henhold til straffeprosessloven § 61b nr. 1 er taushetsplikten ikke til hinder for at «opplysningene gjøres kjent for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker». Samme formulering finnes i forvaltningsloven § 13a nr. 1.

I henhold til straffeprosessloven § 61b nr. 2 og forvaltningsloven § 13a nr. 2 er taushetsplikten ikke til hinder for «at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte».

I henhold til straffeprosessloven § 61b nr. 3 og forvaltningsloven § 13a nr. 3 er taushetsplikten ikke til hinder for «at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder». Bestemmelsen er særlig praktisk i to sammenhenger. For det første når den mistenkte selv går ut i pressen. I så fall må politiet ha en mulighet til å svare. Dernest kan bestemmelsen komme til anvendelse når det har vært åpne rettsmøter i en sak. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for at politiet kan gå ut med informasjon ut over det som i all hovedsak allerede er kjent.

### 11.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 14.5 i utredningen.

Utvalget fant ingen grunn til å foreslå endringer i det materielle innholdet i straffeprosessloven § 61b, og foreslår derfor at bestemmelsen opprettholdes, jf. nærmere om dette i punkt 14.5.2, 14.5.3 og 14.5.4 i utredningen.

### 11.7.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til utvalgets utkast til § 16, og departementet slutter seg til utvalgets forslag.

## 11.8 Utlevering av opplysninger i politiets og påtalemyndighetens egen interesse

### 11.8.1 Innledning

Som nevnt i punkt 11.3.1 tar utvalget utgangspunkt i hvilket formål opplysninger skal utleveres til. Som følge av dette skiller utvalget mellom politimessige formål (politiets og påtalemyndighetenes egen interesse) og andre formål. Den største gruppen som faller inn under andre formål er utlevering av opplysninger, der utlevering skjer i mottakerens interesse, jf. nærmere om dette i punkt 11.10.

I dette punkt omhandles de tilfellene der utlevering skjer til politimessige formål. For å oppnå dette formål kan det være aktuelt at opplysninger utleveres til både offentlige organer, private selskaper eller personer eller til utenlandsk myndighet. Når utlevering til offentlige organer og private blir omtalt i dette punkt må det med andre ord ikke forveksles med utlevering til de samme mottakerne i deres egen interesse. For å illustrere forskjellen med et eksempel, kan man tenke seg at politiet etterforsker en person for tyveri av antikviteter. Siden den mistenkte leier en hybelleilighet, tar politiet kontakt med utleieren for å spørre om han har observert noe mistenkelig, som for eksempel om den mistenkte i den senere tid har båret antikke gjenstander inn i leiligheten. I denne situasjonen kan det tenkes at politiet må utlevere taushetsbelagte opplysninger til utleieren for dermed å kunne få opplysninger som er verdifulle med henblikk på etterforskningen av saken. Formålet med denne utleveringen er da av politimessig art og derfor vil politiet ha anledning til å gi disse opplysningene. Tenker man seg samme situasjon, men da slik at utleieren tar kontakt med politiet for å forsikre seg om at han har en pålitelig leieboer, vil politiet ikke kunne gi opplysninger med mindre det finnes en særskilt hjemmel. I sistnevnte situasjon dreier det seg om utlevering av opplysninger i utleierens interesse. Dette viser at selv om det dreier seg om de samme opplysningene som utveksles mellom de samme partene, må spørsmålet om disse opplysningene kan utleveres vurderes etter ulike hjemler, noe som kan føre til at utfallet blir forskjellig avhengig av hva som er formålet med utleveringen.

### 11.8.2 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett sondres det mellom utlevering av opplysninger i og utenfor den enkelte straffesak.

Politiets adgang til å utlevere opplysninger som ledd i straffesak er regulert i straffeprosessloven § 61c nr. 2, hvor det fremgår «at opplysningene [kan] brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan de brukes i forbindelse med etterforskning, saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll.»

Adgangen til å utlevere opplysninger utenfor den enkelte straffesak følger i dag av tre regelsett. For opplysninger fra straffesak åpner straffeprosessloven § 61c nr. 5 for «at opplysninger gjøres kjent for andre offentlige organer når formålet er å forebygge lovovertrедelser eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte» og straffeprosessloven § 61c nr. 6 for «at opplysningene gjøres kjent for andre enn offentlige organer når det er nødvendig for å forebygge lovovertrедelser eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte».

Politiets adgang til å utlevere opplysninger innsamlet utenfor den enkelte straffesak er regulert i politiloven. I henhold til politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2 kan opplysningene bli gjort kjent for «andre offentlige myndigheter og utenlandske samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter når formålet er å forebygge eller avverge straffbare handlinger». For utlevering til andre enn offentlige organer gjelder unntaket i § 24 fjerde ledd nr. 3, hvor taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningen gjøres kjent for «vitner og kilder når det er nødvendig for at politiet skal få opplysninger eller bistand til å forebygge eller avverge straffbare handlinger».

I strafferegistreringsloven § 7, som er den eldste bestemmelsen, har politiet fått en vid fullmakt til å gi opplysninger til andre offentlige organer og private parter i gitte situasjoner: «Bestemmelsene i §§ 5 og 6 kommer ikke til anvendelse når politiet gir opplysninger for å forebygge eller oppklare lovovertrедelser, eller for å forhindre at en virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Bestemmelsen tar sikte på tilfeller hvor det ikke er aktuelt å gi en politiattest, men bare å meddele opplysninger muntlig eller skriftlig i den form som forholdene tilsier. I Innstilling fra Straffelovrådet s. 33 står det at rådet med § 7 andre ledd tenker på tilfeller «hvor politiet på grunn av en persons opptreden eller virksomhet gir opplysninger om at han tidligere har begått forbrytelser som det er fare for at han vil gjenta, eller hvor en polititjenestemann som vitne gir opplysninger som bevis i en sak eller for øvrig for å oppklare saken».

Utlevering av opplysninger for å ivareta andre politimessige oppgaver enn kriminalitetsbekjempelse er regulert i straffeprosessloven § 61c nr. 7,

hvoretter taushetsplikten i straffesak ikke er til hinder for at «det til andre offentlige organer blir gitt (...) opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme politiets oppgaver». Bestemmelsen må forstås slik at den gjelder både politiet og påtalemyndigheten. Bestemmelsen har sannsynligvis størst praktisk betydning for hjelpe- og bistandsoppgaven beskrevet i politiloven § 2 nr. 4, idet utlevering av opplysninger til offentlige organer som ledd i den enkelte straffesak følger av § 61c nr. 2 og i forebyggende virksomhet av § 61c nr. 5. Med begrepet «nødvendig» gis det uttrykk for at det skal mer til enn at formidlingen har «naturlig sammenheng med» politiets hjelpe- og bistandsoppgaver.

### 11.8.3 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 14.6 i utredningen.

Utvalget sonderer i lovforslaget mellom de ulike politimessige formål, og foreslår egne bestemmelser for taushetsplikt ved henholdsvis saksbehandlingen i den enkelte straffesak, forebyggende virksomhet og politiets andre oppgaver, jf. utvalgets utkast til §§ 18 til 20. I tillegg foreslår utvalget en videreføring av straffeprosessloven § 61c nr. 1 om taushetsplikt i forhold til parter eller den opplysningen gjelder, jf. utvalgets utkast til § 17.

Ved utlevering av opplysninger ved *straffesaker* foreslår utvalget å videreføre straffeprosessloven § 61c nr. 2. Utvalget uttaler at det generelt bør være en vid adgang til å utlevere opplysninger som ledd i straffesak. Utvalget viser til at politiet generelt er tildelt en rekke fullmakter for å oppklare straffbare forhold, og at politiet derfor også må ha utstrakt mulighet til å kunne gå ut med opplysninger når dette er nødvendig.

Når det gjelder utlevering av opplysninger ved *forebyggende virksomhet* anser utvalget det nødvendig at politiet må kunne utlevere opplysninger til dette formål, og uttaler i punkt 14.6.4.3 følgende:

«For i det hele tatt å drive forebyggende virksomhet på en hensiktsmessig og effektiv måte må politiet til en viss grad kunne utlevere opplysningene, både til offentlige organer eller private parter. Dersom kommunikasjonssperrer innebærer at politiet ikke blir så effektivt som det ellers kunne ha vært, kan det sette både allmennhetens tillit og tjenestemennenes arbeidsmoral på prøve. Utvalgets synspunkt er imidlertid at utleveringsadgangen ikke kan være den samme som i den enkelte straffesak. Dette skyldes flere årsaker, hvorav noen er nevnt ovenfor. Opplysninger er knyttet til hendelser som antas å ville bli begått i fremtiden, og det er



en reell mulighet for at politiet tar feil. En slik feil kan i mange sammenhenger virke inngripende og stigmatiserende for den som rammes. Utvalget legger også vekt på at en begrenset utleveringsadgang legitimerer at politiet kan samle inn opplysninger i et bredere omfang og bruke disse internt, enn det det burde vært adgang til dersom utleveringsadgangen var vid. Dette har vært et sentralt hensyn i utvalgets anbefalinger.»

Utvalget foreslår videre at man i forbindelse med forebyggende virksomhet skiller mellom unntak fra taushetsplikten for å avverge straffbare handlinger og unntak fra taushetsplikten for forebyggende virksomhet utover den avvergende.

Om adgangen til å utlevere opplysninger for å avverge straffbare handlinger, uttaler utvalget i punkt 14.6.4.4 i utredningen blant annet følgende:

«Utvalget anbefaler at det skal være adgang til å utlevere opplysningene dersom det er nødvendig for å avverge en straffbar handling. For at det skal være nødvendig å avverge en straffbar handling, må hendelsesforløpet ha kommet forholdsvis nært gjennomføringen, i motsetning til den generelle forebygging av straffbare handlinger, (se punkt 14.6.4.5). Det må således være forholdsvis pålitelig kunnskap om at en straffbar handling er under oppseiling. Dersom politiet får kjennskap til at noen har planlagt et ran i en bestemt bankfilial på et bestemt tidspunkt, må det være mulig for politiet å gå ut med disse opplysningene til banken (...).

Avvergingen kan for eksempel bestå i å advare den eller de forbrytelsene er rettet mot, informere gjerningspersonen om at hans planer er kjent eller selv ved fysisk makt stanse gjerningspersonen. At politiet skal ha en tilsvarende rett ved alle typer straffbare handlinger, er naturlig. Dersom politiet ikke skulle ha adgang til å gå ut med opplysningene i disse tilfellene, ville dette kunne virke sterkt støtende på befolkningen, og det ville være svært frustrerende for politiet å vite at straffbare handlinger vil bli begått uten å ha adgang til å varsle dem som kan forhindre det.

Ofte vil en avvergingssituasjon være preget av at det er kort tid til handlingen antas å bli begått. Utvalget har på denne bakgrunn foreslått en egen hjemmel for disse situasjonene, som gir en videre adgang til å utlevere enn det som gjelder for annen forebyggende virksomhet.»

Utvalget anbefaler også at det åpnes for utlevering av opplysninger i forebyggende virksomhet ut over den avvergende, og uttaler om dette i punkt 14.6.4.5 i utredningen:

«Utvalget har vurdert om det skal være en adgang til å utlevere opplysninger ut over de rent avvergende situasjonene. Det kan lett tenkes situasjoner hvor det ikke er en avvergelses-situasjon, men hvor sterke hensyn taler for at politiet skal ha lov til å gå ut med opplysningene. Blir en notorisk vinningskriminell med et narkotikaproblem ansatt som hjemmehjelp i kommunen, vil det høyst sannsynlig være kriminalitetsforebyggende for politiet å varsle kommunen om dette.

Når det ikke er en avvergelsessituasjon, må vilkårene for å gå ut med opplysningene være strengere. Årsaken er at usikkerheten ved om det i det hele tatt blir begått et straffbart forhold er større enn i avvergelsessituasjonene, se punkt 14.6.4.3. Utvalget har for sin vurdering tatt utgangspunkt i det alminnelige prinsippet i politiloven § 6 (...). Overført til den aktuelle problemstilling innebærer dette at politiet må vurdere om utlevering er nødvendig for å forebygge den straffbare handlingen, eller om det er mulig med såkalt «svakere midler».

I forlengelsen av dette anfører utvalget at opplysningens art og hvem som er mottaker vil være sentrale momenter i vurderingen av om politiet kan utlevere opplysningene, eller om andre virkemidler bør vurderes. Herunder mener utvalget at adgangen til å utlevere opplysninger bør være snevrere dersom mottaker av opplysningene ikke er vant til å forholde seg til sensitive eller taushetsbelagte opplysninger. På denne bakgrunn har utvalget valgt å foreslå særskilte regler for utlevering til henholdsvis offentlige organer og private, jf. utvalgets utkast til § 19 annet ledd nr. 1 og 2, der det stilles strengere krav for utlevering til private. For å sikre kontroll og notoritet for utlevering i disse tilfellene, foreslår utvalget at utlevering etter annet ledd skal besluttes av den behandlingsansvarlige, og at det skal nedtegnes hvilke opplysninger som ble utlevert, til hvem og hva som var grunnen, jf. utvalgets utkast til § 19 femte ledd. I tillegg foreslår utvalget å lovfeste en generell forholdsmessighetsklausul i utkast til § 19 tredje ledd.

I punkt 14.6.4.7 drøfter utvalget om det også ved forebyggende virksomhet bør være adgang til å utlevere ikke-verifiserte opplysninger dersom det er nødvendig for å verifisere opplysningene, og svarer bekreftende på det, jf. utvalgets utkast til § 19 fjerde ledd.

I punkt 14.6.5 vurderer utvalget om det er behov for utlevering av opplysninger for å ivareta *andre politimessige oppgaver* enn kriminalitetsbekjempelse. Her siktes det til serviceoppgaver, hjelpeoppgaver, bistand og deler av ordenstjeneste. Utvalget mener at det er behov for unntak fra taus-

hetsplikten for opplysninger som er nødvendige for å løse disse oppgavene, og foreslår derfor å videreføre straffeprosessloven § 61c nr. 7, jf. utvalgets utkast til § 20.

Endelig foreslår utvalget å videreføre straffeprosessloven § 61c nr. 1 og den tilsvarende regelen i forvaltningsloven § 13b nr. 1 om taushetsplikt i forhold til parter eller den opplysningen direkte gjelder. Utvalget understreker imidlertid at man utenfor den enkelte straffesak må legge forvaltningslovens partsbegrep til grunn, og uttaler i punkt 14.6.2 i utredningen følgende:

«Utvalget antar imidlertid at utlevering utenfor den enkelte straffesak til dem opplysningene direkte gjelder vil være svært begrenset. Innsynsretten er knyttet til partsbegrepet, og ofte vil det ved forbyggende virksomhet eller ved service- eller bistandsfunksjonen ofte ikke være noen «sak» i forvaltningslovens forstand der noen har partsrettigheter etter forvaltningsloven.

Det nevnes for ordens skyld at utlevering som ledd i partsinnsyn ikke alltid er i politiets interesse, men ofte kan bli å anse som en utlevering i mottakerorganets interesse. Temaet er likevel valgt behandlet her.»

#### 11.8.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene hadde ingen merknader til utvalgets forslag om taushetsplikt i forhold til parter, ved saksbehandlingen i den enkelte straffesak og ved politiets andre oppgaver, jf. utvalgets utkast til §§ 17, 18 og 20. Derimot hadde flere høringsinstanser merknader til forslaget om taushetsplikt ved forebyggende virksomhet, jf. utvalgets utkast til § 19.

*Datatilsynet* har innvendinger mot bestemmelsens overskrift fordi den er lite konkret og gir liten pekepinn på bestemmelsens omfang. Videre påpekes det at mottaker av opplysningene ikke er definert i første ledd, noe som kan gi bestemmelsen et utilsiktet vidt virkeområde. *Datatilsynet* savner også en spesifisering av hvem som har myndighet til å utlevere opplysninger etter første ledd, og foreslår at kompetansen legges til politimesteren (behandlingsansvarlig). Det anføres at «forebyggende virksomhet» er en svært generell betegnelse, og at en generell hjemmel til å utlevere opplysninger for å drive forebygging i sin alminnelighet vanskelig kan oppfylle kravene om nødvendighet og relevans. Første og andre ledd bør derfor i følge *Datatilsynet* være knyttet til det å avverge en straffbar handling.

I annet ledd anbefaler *Datatilsynet* at det etableres objektive kriterier for utleveringen, som kan knyttes til utøvelsen av en straffbar handling. Videre har *Datatilsynet* flere innvendinger mot forslagens annet ledd nr. 2. Det anføres at det er uklart hvilke situasjoner unntaket er beregnet på, og at bestemmelsen har liten praktisk betydning ved siden av vandelskontrollinstituttet, som nettopp har et forebyggende formål. Det påpekes at den registrerte som hovedregel skal varsles om utleveringen, og at begrepet «skal» bør erstatte begrepet «bør» i tredje ledd. Til slutt anføres det at nedtegningsplikten i femte ledd også bør gjelde utlevering etter første ledd, og ikke bare etter andre ledd slik forslaget lyder i dag.

På bakgrunn av dette kan *Datatilsynet* ikke anbefale at forslagens § 19 vedtas i sin nåværende form.

*Politidirektoratet* og *Østfold politidistrikt* ser at kravet til skriftlighet i forslagens femte ledd kan bidra til å øke den enkeltes rettssikkerhet, men påpeker at kravet i visse situasjoner kan fremstå som lite hensiktsmessig, selv om bestemmelsen gir rom for unntak. Dette gjelder spesielt ved utlevering til mindre, private aktører.

*Oslo Politidistrikt* er bekymret for at utvalgets forslag vil begrense politiets mulighet til å bidra med nødvendig informasjon i deres samarbeid med private organisasjoner og institusjoner i kriminalitetsforebyggende øyemed. Nødvendighetskravet i andre ledd nr 2 vil eksempelvis gjøre det vanskelig for politiet å delta i samordnede lokale tiltak (SLT) med private organisasjoner og institusjoner. *Oslo politidistrikt* ytrer også bekymring for at en utlevering gir den registrerte rett til varsling og innsyn.

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (*Kripos*) påpeker at det er viktig med en klar forståelse av hvem som er behandlingsansvarlig i slike saker.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* mener det er uakseptabelt at private personer eller bedrifter skal ha tilgang på taushetsbelagte personopplysninger.

#### 11.8.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets anbefaling hva gjelder taushetsplikt i forhold til parter, ved saksbehandlingen i den enkelte straffesak og ved politiets andre oppgaver, som er en videreføring av gjeldende rett, jf. lovforslagene til §§ 25, 26 og 28 i lovutkastet.

Når det gjelder utvalgets forslag om taushetsplikt ved forebyggende virksomhet har noen høringsinstanser gitt uttrykk for betenkeligheter

hva gjelder kravet om skriftlighet ved utlevering. Oslo politidistrikt er bekymret for at forslaget vil kunne begrense politiets mulighet til å bidra med informasjon i ulike kriminalitetsforebyggende samarbeidsfora, mens Datatilsynet har en rekke innsigelser mot forslaget og finner ikke å kunne anbefale bestemmelsen slik den er foreslått av utvalget.

Til Politidirektoratets og Østfold politidistrikts merknader vedrørende skriftlighet ved utlevering av opplysninger, vil departementet bemerke at utvalgets forslag går ut på at opplysningene «fortrinnsvis» skal utleveres skriftlig. Som disse høringsinstansene påpeker vil det ikke alltid være hensiktsmessig å utlevere opplysninger skriftlig, noe ordlyden i lovforslaget etter departementets oppfatning tar høyde for. Utover dette antar man at det vil være naturlig å gi nærmere bestemmelser i forskriften om når skriftlighet kan unnlates. Når det gjelder Oslo politidistrikts bekymring for at forslaget, og da særlig nødvendighetskravet, vil kunne begrense politiets mulighet til å bidra med informasjon i kriminalitetsbekjempende samarbeidsfora, ønsker departementet å understreke at forslaget ikke er ment å være en innskjerping i forhold til gjeldende rett og man kan heller ikke se at den foreslåtte bestemmelsen kan tolkes på den måten. Det vises her til at også straffeprosessloven § 61c nr. 6, som gjelder utlevering til andre enn offentlige organer i forebyggende øyemed, opererer med et nødvendighetskrav og man kan derfor ikke se at forslaget skulle skape problemer med henblikk på den virksomheten Oslo politidistrikt skisserer.

Som det fremgår i punkt 11.8.4 har Datatilsynet en rekke innvendinger mot forslaget. Etter hva man forstår mener Datatilsynet at utlevering av opplysninger i forebyggende øyemed bare bør kunne finne sted dersom dette er nødvendig for å avverge en konkret straffbar handling. Som nevnt tidligere er utvalgets utkast til § 19 første og annet ledd en videreføring av gjeldende rett, og departementet ser på lik linje med utvalget ingen grunn til å endre det materiellrettslige innhold i taushetspliktsbestemmelsene slik de i dag er nedfelt i politiloven § 24 fjerde ledd og straffeprosessloven § 61c nr. 5 og 6. Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å sonde mellom utlevering for å avverge en straffbar handling og utlevering for å forebygge straffbare handlinger, noe som blant annet er begrunnet med at det for utlevering for å forebygge stilles andre krav hva gjelder beslutningskompetanse og utleveringsmåte enn hva som gjelder ved utlevering for å avverge en straffbar handling. I situasjoner der det er aktuelt å

avverge en straffbar handling, vil politiet som regel sitte på forholdsvis konkret og troverdig informasjon om at en straffbar handling vil bli begått, og at utførelsen må antas å skje forholdsvis nært i tid. I slike situasjoner vil det ofte være lite hensiktsmessig å legge beslutningskompetansen på et bestemt nivå eller kreve skriftlighet, slik det er foreslått for utlevering for å forebygge kriminalitet. Departementet foreslår imidlertid en mindre endring i forhold til utvalgets forslag, ved at utlevering til forebygging knyttes til «straffbare handlinger» og ikke bare til «en straffbar handling», mens man for avverging opprettholder forslaget om å knytte utlevering til en straffbar handling. På denne måten understreker man ytterligere at avverging gjelder mer konkrete situasjoner enn forebygging. Det kan også skape tolkingsproblemer når både avverging og forebygging knyttes til «en straffbar handling», idet det da lett kan bli uklart hva som er forskjellen mellom de to situasjonene. Det vises her også til at det i straffeprosessloven §§ 61c nr. 5 og 6 benyttes uttrykket «forebygge lovovertrедelser», mens taushetspliktsbestemmelsen for opplysninger innhentet gjennom kommunikasjonskontroll tillater utlevering av slike opplysninger for å «avverge en straffbar handling», jf. straffeprosessloven § 216i første ledd bokstav d.

Departementet kan heller ikke slutte seg til Datatilsynets anførsel om at vandelskontrollinstituttet vil være et egnet og tilstrekkelig virkemiddel hva gjelder forebygging. For det første må vandelskontroll, herunder utstedelse av politiattest, være særskilt hjemlet og slik kontroll finner normalt bare sted før en person tiltrer en stilling der det stilles slike krav. Det må her også minnes om at vandelskontroll ikke bare er begrunnet i å forebygge kriminalitet, og i tillegg utstedes politiattester som regel etter anmodning fra arbeidsgiver og i deres interesse. Utlevering av opplysninger i andres interesse styres av forslag til §§ 30 og 31, mens det her dreier seg om utlevering av opplysninger i politiets egen interesse. Alene av den grunn kan vandelskontroll ikke være en erstatning for politiets adgang til å kunne utlevere opplysninger i kriminalitetsforebyggende øyemed.

Avslutningsvis finner departementet også grunn til å peke på at den foreslåtte bestemmelsen sett under ett gir bedre personvern enn dagens regler. For det første kommer det nå klart frem hva som er vurderingskriteriene for utlevering til henholdsvis offentlige organer og private, og i forbindelse med forholdsmessighetsvurderingen. I tillegg gis det anvisning på at den registrerte bør varsles dersom det er mulig og hensiktsmessig, og endelig foreslås det i bestemmelsens siste ledd

regler som skaper notoritet om utlevering av opplysninger. Samlet sett gir bestemmelsen derfor bedre forutsigbarhet og sikrer at utlevering av opplysninger vil kunne undergis bedre kontroll enn hva som er tilfelle i dag. Departementet er imidlertid enig i Datatilsynets forslag om at nedtegningsplikten også bør gjelde for utlevering av opplysninger for å avverge en straffbar handling, og foreslår bestemmelsens siste ledd endret i samsvar med dette.

## **11.9 Utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet**

### **11.9.1 Gjeldende rett**

Den interne informasjonsflyten i politiet er i dag regulert i henholdsvis straffeprosessloven § 61c nr. 3 og politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1. Ifølge straffeprosessloven § 61c nr. 3 er taushetsplikten ikke til hinder for «at opplysningene er tilgjengelige for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning opplysningene vil være av betydning for deres arbeid.» Ifølge politiloven § 24 første ledd annet punktum gjelder for politiets virksomhet, utenom behandling av straffesaker, taushetspliktsreglene i strafferegistreringsloven § 8 og forvaltningsloven §§ 13 – 13f med de tillegg og begrensninger som følger av politiloven § 24. Ifølge politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 er taushetsplikten ikke til hinder for «at opplysninger blir gjort kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestemessig behov tilsier det.»

Begge bestemmelsene skiller med andre ord ikke mellom politimessige oppgaver og politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål.

Ved vedtakelsen av politiloven § 24 var hovedhensikten å klargjøre forholdet til forvaltningslovens taushetspliktsregler (se Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 50). Politiloven § 24 skulle ivareta de hensyn som er spesielt knyttet til politiets virksomhet og som ikke er ivaretatt gjennom reglene i forvaltningsloven. I denne sammenheng var særlig politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 en viktig bestemmelse, da den skulle åpne for bedre informasjonsflyt internt i politiet mellom forvaltningstjenesten og annet arbeid. I Ot.prp. nr. 22 s. 51 heter det således:

«Slik forvaltningslovens bestemmelse er formulert, indikerer den at selv innenfor forvaltningsorganet skal adgangen til innsyn være begrenset til personer som arbeider med det avgrensede saksområde opplysningene direkte gjelder. Fortolkningen av hvor langt unntaket

rekker, er usikker. Politiets virkeområde er stort, og apparatet er organisert i distrikter og særorganer og med en rekke spesialenheter innenfor disse igjen. Det bør ikke være noen tvil om adgangen til at politiet internt kan benytte den informasjon som et ledd i organisasjonen sitter inne med i enhver sammenheng hvor den kan være tjenstlig relevant. Formelle skranker her kan medføre en alvorlig svekkelse av muligheten for å forhindre eller bekjempe ikke minst de mest velorganiserte og farlige former for kriminalitet. Nr. 1 er satt inn for å ivareta hensynet til intern informasjonsflyt».

Ved vedtakelsen av politiloven har lovgiveren med andre ord truffet et bevisst valg om å åpne for ubegrenset adgang til å utveksle opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten, uavhengig av hva som er formålet med bruken av opplysningene.

### **11.9.2 Utvalgets forslag**

Utvalget omtaler emnet i punkt 14.9 i utredningen.

Utvalget drøfter spørsmålet i hvilken grad politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 skal videreføres. I denne forbindelse tar utvalget stilling til to spørsmål. Det første er hvordan utlevering av opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet til politimessig virksomhet skal reguleres, og det andre spørsmålet er hvordan utlevering av opplysninger fra politimessig virksomhet til politiets forvaltningsvirksomhet skal reguleres.

Om det prinsipielle utgangspunkt uttaler utvalget innledningsvis i punkt 14.9.1:

«Politiets forvaltningsvirksomhet og sivile oppgaver er foreslått å falle utenfor politiregisterlovens anvendelsesområde, se punkt 8.6. Dette innebærer at de taushetspliktsreglene som utvalget anbefaler ikke gjelder for politiets forvaltningsoppgaver, sivile gjøremål og administrative oppgaver, men at disse i prinsippet fullt ut skal reguleres av forvaltningslovens taushetspliktsregler. Utvalget er klar over at dette er en annen løsning enn den som ble forutsatt ved utarbeidelsen av politiloven, og har således sett nærmere på om forvaltningslovens unntak fra taushetsplikten kan være tilfredsstillende for politiet, eller om reglene må justeres. Utvalgets hensikt er ikke å begrense flyten av opplysninger eller gjøre politiets arbeid vanskelig, men derimot å skape større klarhet i lovveket. Et sentralt moment er at politiets forvaltningsvirksomhet er underlagt personverndirektivet, noe som ikke er tilfellet for politiets kriminalitetsbekjempelse.

Det er i praksis forvaltningsoppgaver som er mest aktuelt, og utvalget har lagt særlig vekt på disse, men situasjonen vil langt på vei bli den samme for sivile gjøremål og administrativ virksomhet.»

Utvalget vurderer deretter i punkt 14.9.3 i utredningen om taushetspliktsreglene i forvaltningsloven gir tilstrekkelig god mulighet til samarbeid og utveksling av opplysninger mellom politiets forvaltningsoppgaver og politimessig arbeid. Utvalget konkluderer med at det er usikkert om unntaket fra taushetsplikten i forvaltningsloven § 13b nr. 3 setter politiet i stand til å utføre kriminalitetsbekjempelse på en effektiv måte, og uttaler deretter i punkt 14.9.3 i utredningen:

«Politiet bør således ha en videre intern kommunikasjonsrett enn det som gjelder for andre offentlige organer. Dersom forvaltningstjenesten mottar opplysninger som er tjenestemessig relevante for politimessige oppgaver, må opplysningene kunne utveksles.

Sett fra et personvernperspektiv kan en slik utlevering av opplysninger fra forvaltningstjenesten til politimessige oppgaver bli ansett som sekundærbruk, særlig fordi opplysningene kan bli brukt til kontrollformål. Utvalgets oppfatning er at befolkningen som sådan har den oppfatningen at politiet vet det de vet. Med andre ord påregnes det at opplysninger som politiet mottar i en situasjon, også kan benyttes i andre sammenhenger.

Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette en egen bestemmelse i politiloven, som fastsetter et videre unntak fra taushetsplikten enn det forvaltningsloven § 13b nr. 3 gjør. Bestemmelsen foreslås tatt inn i politiloven, fordi den ikke regulerer opplysninger behandlet til politimessige formål, og faller således utenfor politiregisterloven.»

Deretter drøfter utvalget i punkt 14.9.4 i utredningen om utlevering av opplysninger fra politimessig virksomhet til politiets forvaltningsvirksomhet skal følge det samme prinsipp som utvalgets forslag om utlevering til andre offentlige organer, noe som ville innebære at opplysninger kun kan utleveres fra politimessig virksomhet til forvaltningsvirksomhet når det følger av lov eller med hjemmel i lov.

Utvalget foretar deretter i punkt 14.9.4.2 i utredningen en gjennomgang av politiets mest sentrale forvaltningsoppgaver, som utstedelse av pass, utstedelse av ervervstillatelse for våpen og utlendingsforvaltningen, og anbefaler følgende:

«Utvalgets oppfatning er at hjemmel for utlevering av opplysninger til politiets forvaltnings-

virksomhet bør stå i særlov, og særlig slik at det angis hvilke opplysninger det er relevant for politiets forvaltningstjeneste å legge vekt på i den konkrete situasjonen (...). Dette skaper størst forutberegnlighet for den som skal søke et gode hvor politiet fatter vedtak. Spørsmålet er imidlertid om det til politiets forvaltningstjeneste skal være en bredere tilgang til opplysninger enn det annen forvaltningsvirksomhet har, ved at det gis en egen bestemmelse om utlevering av opplysninger fra politimessig virksomhet til politiets forvaltningsoppgaver. De samme hensynene som nevnt i punkt 14.9.3 gjør seg gjeldende her. Allmennheten har ofte en oppfatning om at de opplysningene politiet har samlet inn til ett formål, vil de bruke til andre. Utvalget anbefaler at det i tillegg til hjemmel i særlov lages et eget unntak fra taushetsplikten for utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet. Utvalget anbefaler således en dobbeltregulering av utleveringsretten, men understreker at bestemmelsen i politiregisterloven § 22 i seg selv vil være tilstrekkelig. Det er utvalgets oppfatning at det blir mest forutberegnlig for den registrerte dersom utleveringsadgangen både følger av særlov, og av politiregisterloven, da slik utlevering skjer i betydelig utstrekning.

Det foreslås at politiregisterlovens bestemmelse åpner for utlevering av opplysninger kun der det er «strengt nødvendig» ut fra formålet. Med andre ord er det en snevrere adgang enn til andre formål. Dersom det er nødvendig med utlevering ut over dette, må det følge av særlov. Dette vil nok være nødvendig på noen områder, som for eksempel utlendingsforvaltningen kan det være adgang til utveksling av informasjon selv om det ikke er «strengt nødvendig».

Utvalget ser at det vil være et behov for at rettsgrunnlagene for politiets forvaltningsoppgave gjennomgås med tanke på å skape klare nok hjemler for at opplysninger kan utleveres fra politimessig virksomhet til politiets forvaltningsoppgave.»

### 11.9.3 Høringsinstansenes syn

Både *Politidirektoratet*, *Oslo politidistrikt* og *Østfold politidistrikt* er skeptiske til utvalgets forslag om å skille mellom politimessige oppgaver og politiets forvaltningsvirksomhet hva gjelder intern flyt av opplysninger. Disse høringsinstansene stiller spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å forlate dagens ordning med en vid kommunikasjonsadgang innad i politiet med hjemmel i politiloven § 24 fjerde ledd nr.1. Politidirektoratet slutter seg til Østfold politidistrikt, som anfører:

«Man vil først og fremst påpeke at politiets forvaltningsmessige gjøremål utgjør et bredt spekter av oppgaver, hvor mange er tett knyttet opp mot politiets primæroppgaver så som kriminalitetsforebyggende virksomhet. Det vises til at årvåkenhet og «aktiv» bruk av reglene vedrørende for eksempel tilbakekall av tillatelser som våpenkort, tilbakekall av førerett m.v. overfor personer som er uegnet til fortsatt å inneha disse, sett i et videre perspektiv, også vil kunne virke kriminalitetsforebyggende. En videreføring av politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 vil gi en klar og felles hjemmel for å sikre informasjonsflyten innad i politiet. Det påpekes også at utad, overfor publikum, oppfattes politiet som en enhet, og det antas at overfor publikum er det akseptert at etaten har en informasjonsflyt innad når tjenestemessige behov ligger til grunn for det.»

*Datatilsynet* stiller spørsmål ved om ikke slik bruk bør begrenses til det som klart følger av lov eller har hjemmel i lov. Dersom en tilgang anses strengt nødvendig, er *Datatilsynet* av den oppfatning at retten til tilgang burde lovhjemles. Den registrerte får på denne måten økt sin grad av forutberegnelighet, og de behandlingsansvarlige vet når de kan og ikke kan utlevere informasjon med hjemmel i denne bestemmelsen.

#### 11.9.4 Departementets vurdering

Som nevnt i punkt 11.6.4 er departementet enig med utvalget i at det ved utforming av de bestemmelsene som regulerer informasjonsflyten innad i politiet må skilles mellom bruk av opplysninger til politimessige formål på den ene siden og til politiets forvaltningsoppgaver på den andre siden. Som følge av dette er lovforslaget til § 21 om tilgang til opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten begrenset til politimessige formål. Som departementet påpeker på samme sted er begrensningen i lovforslaget til § 21 imidlertid ikke ensbetydende med at man begrenser den informasjonsflyten som foregår i dag, idet dette er et spørsmål om hvordan man utformer bestemmelsen om utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsoppgaver.

Som det fremgår i punkt 11.9.1 ble prinsippet om ubegrenset adgang til å utveksle opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten vedtatt i 1995, og de hensyn som lå til grunn for innholdet i politiloven § 24 fjerde ledd nr.1 gjør seg fortsatt gjeldende. Det må derfor etter departementets oppfatning sterke grunner til for å fravike dette utgangspunkt. Etter hva departementet kan se, ønsker heller ikke utvalget å begrense flyten av

opplysninger. Utvalgets forslag synes derimot primært å være motivert av et ønske om å skape større klarhet i lovverket og dermed bedre forutberegnelighet for den registrerte. Dette kan etter utvalgets oppfatning oppnås ved en «dobbelregulering» av utleveringsretten. Så vidt man forstår går denne dobbeltreguleringen ut på at utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet som hovedregel skal hjemles i de aktuelle særlovene, samtidig som det også i politiregisterloven åpnes for utlevering dersom dette er «strengt nødvendig». Departementet kan ikke se at en slik fremgangsmåte er egnet til å skape et klarere lovverk eller bedre forutsigbarhet. Departementet mener snarere tvert i mot at den foreslåtte regulering kan skape mer forvirring enn avklaring. Når det først legges opp til at utlevering skal reguleres i særlovgivningen, bør disse hjemlene være uttømmende. I praksis vil det bli svært vanskelig, om ikke umulig, å trekke klare grenser mellom opplysninger som er «strengt nødvendig» og opplysninger som bare er nødvendige. Det er derfor vanskelig å se hvordan et slikt system kan skape bedre forutsigbarhet for den registrerte, og som *Datatilsynet* påpeker vil den foreslåtte dobbeltreguleringen også skape problemer for den behandlingsansvarlige med henblikk på hva som kan utleveres og hva som ikke kan utleveres. Det er heller ikke til å komme forbi at tjenestemennene, særlig i mindre politidistrikter, har tilgang til alle opplysninger som er lagret i politiets ulike datasystemer. Det virker også på denne bakgrunn noe anstrengt å legge opp til en lovgivning som gir inntrykk av at det dreier seg om utlevering av opplysninger fra et organ til et annet. Departementet foreslår etter dette å videreføre innholdet i politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1, men slik at det nå tydeliggjøres at opplysningene kan gjøres tilgjengelig til andre formål enn de politimessige. I tillegg foreslås det en forskriftshjemmel, hvorefter det skal gis forskrifter om gjennomføringen av forslaget til § 29. I forskriften vil det blant annet kunne gis anvisning på til hvilke nærmere bestemte formål opplysningene kan brukes til. På denne måten skaper man også forutsigbarhet for den registrerte, noe utvalget la stor vekt på i sitt forslag. Ved at bruken av opplysningene da vil være samlet på ett sted, mener departementet også at oversiktligheten og forutberegneligheten blir bedre enn om hjemlene for utlevering hadde vært spredt utover i særlovgivningen.

Departementet er imidlertid enig i utvalgets forslag til politiloven § 24 som regulerer utlevering av opplysninger fra politiets forvaltningsvirksomhet til politimessige formål.

## 11.10 Utlevering av opplysninger i mottakerens interesse

### 11.10.1 Innledning

I punkt 14.8 i utredningen ser utvalget nærmere på hvilken adgang politiet og påtalemyndigheten skal ha til å utlevere opplysningene til andre, ikke for å gjennomføre politiets oppgaver, men for at mottakerorganet skal kunne gjennomføre sine oppgaver eller ivareta egne interesser. Dette er en del av den generelle problemstilling om hvilken rett et annet offentlig organ skal ha til å bruke opplysninger som er samlet inn av et annet offentlig organ og til et annet formål. For politiet og påtalemyndighetens opplysninger gjør likevel enkelte spesielle hensyn seg gjeldende når opplysninger er innhentet av politiet og påtalemyndigheten i henhold til de særlige hjemler, herunder tvangshjemler, som er gitt disse etater.

Sett fra et personvernrettslig synspunkt er reguleringen av politiets og påtalemyndighetens adgang til å gi informasjon til andre offentlige organer eller private i deres interesse, en regulering av situasjoner der opplysningene blir utlevert til et annet formål enn det de opprinnelig var samlet inn til.

En annen problemstilling i denne sammenheng er at det i visse tilfeller kan være tvil om opplysningene utleveres i et generelt kriminalitetsforbyggende øyemed, eller om de utleveres i mottakerorganets interesse. Dette gjør seg særlig gjeldende ved utlevering til organer med kontrolloppgaver og særlig de med egne reaksjonshjemler.

Som for politiets forebyggende oppgaver er det også ved utlevering av opplysninger i mottakerens interesse relevant å skille mellom offentlige organer og private parter.

### 11.10.2 Gjeldende rett

I dagens regelverk er det unntak fra taushetsplikten som åpner for utlevering av opplysninger i mottakerorganets interesse. Det kan gjøres et hovedskille mellom der politiet har opplysningsplikt og der de har opplysningsrett. I de situasjoner hvor politiet har en opplysningsrett, kan det skilles mellom om mottakeren er de involverte, offentlige organer eller private. Innenfor hver av disse tre kategoriene varierer reglene avhengig av om det er en verserende eller avsluttet straffesak. Fremstillingen nedenfor tar utgangspunkt i hvem som er mottaker av opplysningene, og ser på både politiets informasjonsplikt og informasjonsrett.

Overfor de *involverte i saken* har politiet en rekke informasjonsplikter, slik de fremkommer av straffeprosessloven. Dette er imidlertid som ledd i saksbehandlingen, og er behandlet i punkt 11.8. Etter at en straffesak er avsluttet, kan fornærmede uten nærmere behov eller begrunnelse kreve utskrift av rettsbøker og andre dokumenter i straffesak, jf. straffeprosessloven § 28. Den siktede, tiltalte eller dømte har ikke en tilsvarende generell rett, jf. nedenfor.

Det finnes en rekke tilfeller der politiet og påtalemyndigheten i spesiallovgivningen er pålagt *yttringsplikt* for opplysninger som omfattes av taushetsplikt. Denne «konfliktsituasjon» er nærmere regulert i straffeprosessloven § 61c nr. 8 og forvaltningsloven § 13f andre ledd jf. politiloven § 24 første ledd. De to bestemmelsene har ikke samme innhold. Mens det for unntak fra taushetsplikt i henhold til forvaltningsloven kun kan gjøres unntak i lov, åpner straffeprosessloven for at unntak også kan gjøres i «generell instruks fastsatt av Kongen eller av riksadvokaten». Det er således en forskjell i politiets adgang til å utlevere opplysninger, avhengig av om utleveringen skjer i eller utenfor straffesak. I den enkelte straffesak er adgangen videre enn utenfor.

Utenfor den enkelte straffesak får dette betydning der det oppstår motstrid mellom informasjonsplikt og taushetsplikt, slik at bestemmelsen av høyest rang går foran. For taushetsplikt etter forvaltningsloven er det antatt, slik det står i forvaltningsloven § 13f andre ledd, at unntak må fremgå av lov. For den enkelte straffesak stiller dette seg annerledes. I straffeprosessloven § 61c nr. 8 åpnes det for at det gjennom instruks fastsatt av Kongen eller riksadvokaten kan gjøres unntak fra en taushetsplikt som er foreskrevet i lov.

Et eksempel på unntak i lov, finnes i barnevernloven § 6-4 andre ledd, hvor det fremgår: «Offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, (...) eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.»

Politiet er også pålagt informasjonsplikt i *generell instruks fastsatt av Kongen*, det vil si blant annet påtaleinstruksen og politiinstruksen. Politiet har for eksempel en alminnelig rapporteringsplikt til kontrollmyndigheter etter politiinstruksen § 13-3 andre ledd andre punktum: «Ellers har politiet en alminnelig plikt til å gi den særlige kontrollmyndighet melding om mangler og lovstridige forhold man i tjenesten kommer til kunnskap om ».

En annen generell meldingsplikt finnes i påtaleinstruksen § 5-5, hvor det står: «Blir en person som driver virksomhet med offentlig tillatelse siktet for en straffbar handling som kan få betydning for tillatelsen, skal politiet straks underrette vedkommende myndighet om dette. (...) I alvorlige tilfeller skal melding som nevnt gis allerede når etterforskning iverksettes». Tilsvarende gjelder for personer som arbeider i kriminalomsorgen, jf. § 5-3, og offentlige tjenestemenn, jf. § 5-4. Flere rapporteringsplikter er fastsatt i forskrift, og særlig i påtaleinstruksen kapittel 5.

Mange bestemmelser gir bare politiet og påtalemyndighet en *ytringsrett*. Under behandlingen av straffesaken får fornærmede, men også andre som fremmer rettslig krav i saken, innsyn etter påtaleinstruksen § 16-4. Ut over dette kan dokumentene i en verserende straffesak kun lånes ut når «særlige grunner foreligger og det anses ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling», og skal de brukes som bevis i sivil sak må dokumentene begjæres utlånt av vedkommende domstol, jf. § 16-5.

I avsluttet straffesak følger det av påtaleinstruksen § 4-1 at fornærmede og «enhver annen som det har rettslig interesse for» kan kreve utskrift av dokumentene i avsluttet straffesak. Videre bør «[b]egjæring fra andre offentlige myndigheter om utlån av dokumentene (...) som regel etterkommes når lån av dokumentene anses nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag», jf. § 4-2 andre ledd. Begjæring fra andre, som for eksempel private, «kan bare etterkommes dersom vedkommende har saklig grunn for lån eller gjennomsyn av dokumentene», jf. § 4-2 tredje ledd. Adgangen til å utlevere opplysninger til forsikringsselskapene er for eksempel nærmere regulert i rundskriv G-31/88. Det følger av rundskrivene at aktuelle saks typer hvor utlån er aktuelt er spesielle trafikksaker (motorvogn med personskafe), alvorlige ran/«overfall»/vold, brannskader, skadeverk av betydelig karakter og innbrudds-/tyverisaker med kjent gjerningsmann. Videre fremgår det at «de ovenfor gitte retningslinjer skal også legges til grunn når advokater, f.eks. i en interesseorganisasjon som Norges Automobilforbund, ber om opplysninger fra/utlån av politidokumenter». Det presiseres at andre enn advokater og forsikringsselskaper normalt bare gis adgang til kontrollert gjennomsyn av dokumentene.

Utover dette finnes det i dag i straffeprosessloven § 61c nr. 7 og forvaltningsloven § 13 b nr. 5 en generell hjemmel for å gi opplysninger om personers forbindelse med politiet og avgjørelser politiet

har truffet. Alternativene gir politiet en absolutt utleveringsrettighet og utleveringen kan skje i mottakerorganets interesse.

Bestemmelsen var opprinnelig ikke foreslått i utkastet til påtaleinstruksen, men kom inn under høringen. Ved utarbeidelsen av taushetspliktsbestemmelsene så daværende utvalg intet behov for normen, da de mente at utlevering til primærformålet (etterforskning), kriminalitetsforebygging og i henhold til særskilt instruks måtte være tilstrekkelig.

Bestemmelsen sier ikke noe om når opplysningene kan videreformidles, men det er antatt at formidlingen må være saklig begrunnet i mottakerorganets behov for den type opplysning som bestemmelsen omfatter. Opplysninger som kommer fra Strafferegisteret eller andre registre med hjemmel i strafferegistreringsloven faller utenfor bestemmelsen. Bestemmelsen omfatter således utlevering av opplysninger under saksbehandlingen. I praksis kan det være en vanskelig og uklar grense, fordi adgangen til å bruke straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 7 neppe kan utelukkes alene fordi opplysningene finnes registrert. Det avgjørende må være at den hentes derfra, det vil si at informasjonen søkes frem fra politiets registre, i motsetning til at den hentes ut fra eller huskes fra konkrete straffesaker.

Når det spesielt gjelder utlevering av opplysninger til private i deres interesse finnes det for opplysninger som politiet behandler *utenfor straffesaker* verken i politiloven § 24 eller forvaltningsloven §§ 13-13b bestemmelser som gir adgang til å utlevere eller formidle opplysninger til private i deres interesse.

For opplysninger som er knyttet til *straffesaker* er reguleringen annerledes. Etter straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 8 viker taushetsplikten både for regler i lov, forskrift og generell instruks. Reglene i gjeldende lovgivning er forskjellige i verserende og i avsluttede saker.

For *verserende saker* finnes de viktigste regler i dag i påtaleinstruksens § 16-4 og § 16-5, som er gitt med hjemmel i straffeprosessloven § 28 siste ledd og § 242 siste ledd. Etter § 16-4 kan fornærmede og andre som har fremmet borgerlige rettskrav gis kopi av straffesaksdokumentene når dette er nødvendig for at de kan ivareta sine interesser i saken.

For andre enn fornærmede eller personer som fremmer borgerlige rettskrav, er innsynsadgangen regulert i påtaleinstruksen § 16-5 annet ledd. For slike private parter kan innsyn i verserende saker bare gis når særlige grunner foreligger og det er ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling. Det følger av forarbeidene at det med «hensy-



net til sakens videre behandling» mer tar sikte på sikkerheten for at man får originaldokumentene tilbake i tide, enn mulige skadevirkninger for sakens videre opplysning. Bestemmelsen brukes blant annet til å gi forsikringsselskaper innsyn i straffesaksdokumenter i verserende saker når det straffbare forhold også har utløst en forsikringssak.

For *avsluttede straffesaker* er adgangen til å utlevere opplysninger til private i deres interesse, vesentlig større. Gjennom endringer i 1999 og 2001 i straffeprosessloven § 28 annet ledd og påtaleinstruksen § 4-1 tredje ledd er dommer og visse kjennelser gjort tilgjengelig for enhver i en periode på 5 år. Etter straffeprosessloven § 28 første ledd og påtaleinstruksen § 4-1 første ledd har fornærmede en generell rett til å gjøre seg kjent med opplysninger i avsluttede straffesaker. Den samme rett har alle andre i den grad de har rettslig interesse av informasjonen. For personopplysninger er det imidlertid gjort unntak for personalrapport og andre dokumenter (psykiatriske rapporter og lignende) som etter påtaleinstruksen § 2-2 skal arkiveres særskilt.

Med mindre unntaket om fare for misbruk kan anvendes, innebærer straffeprosessloven § 28 første ledd og påtaleinstruksen § 4-1 første ledd et krav på utlevering. Kravet på kopi av dokumentene når det foreligger rettslig interesse innebærer et betydelig skår i den fortrolige behandling av personopplysninger. En slik rettslig interesse vil tredjemann for eksempel ha i alle tilfeller hvor informasjonen skal brukes i tilknytning til saksanlegg for domstolene, klage til klageorganer eller til tilsynsorganer som Datatilsynet og Sivilombudsmannen for forvaltningen.

I tillegg til de tilfeller hvor det foreligger rettslig interesse kan private gis innsyn, eventuelt også kopi av dokumentene, i en straffesak når den private part anses å ha saklig grunn, jf. påtaleinstruksen § 4-2 tredje ledd. Slikt innsyn kan ikke gis i opplysninger som er omhandlet i påtaleinstruksen § 4-1 fjerde ledd (ved en forglemmelse ble § 4-2 tredje ledd ikke endret da § 4-1 fikk et nytt tredje ledd, men ut fra sammenhengen er det ikke tvilsomt at henvisningen til § 4-1 tredje ledd skal være fjerde ledd). Innsynsadgangen gjelder heller ikke for opplysninger som er omhandlet i påtaleinstruksen § 2-2. Utover dette finnes det imidlertid bare få begrensninger. Utleveringsadgangen er for eksempel ikke gjort avhengig av om saken er prøvet for retten eller ikke, og den gjelder uavhengig av hvilket utfall saken har fått. Selv om saken er henlagt fordi intet straffbart forhold var bevist, kan politiet likevel ha adgang til å utlevere opplysningene. Et mulig eksempel er at politiet utleverer

opplysninger fra en straffesak om smugling av dopingmidler til Norges Idrettsforbund. Et annet eksempel kan være at politiet utleverer saker til NHO eller LO om for eksempel arbeidskriminalitet som er av saklig interesse for dem.

Bestemmelsen brukes også i en viss grad til å gi massemedia innsyn i avsluttede saker. Særlig aktuelt er dette for saker som for en tid tilbake tiltrakk seg en viss oppmerksomhet, og hvor et presseorgan nå ønsker å skrive om saken på ny. Et annet eksempel er der hvor media ønsker å belyse mer generelle problemstillinger og i den sammenheng vil bruke et utvalg av avsluttede saker som illustrasjon.

Det er få rettssikkerhetsgarantier knyttet til utleveringen. Den skjer uten at den registrerte kjenner til det, og opplysningene kan utleveres uten at det har vært noen som helst form for prøvelse av saken. Innsyn til andre private parter enn media, forsikringsselskaper og interesseorganisasjoner gis imidlertid forholdsvis sjelden, men i en viss utstrekning brukes bestemmelsen til å gi pårørende eller familiemedlemmer innsyn i straffesaksdokumenter hvor nærstående er omkommet.

### 11.10.3 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Personopplysningsloven og personverndirektivet har som nevnt ingen egne utleveringsregler. Skal opplysninger kunne utleveres, må det skje som ledd i primærformålet. Utlevering av opplysninger slik at mottakerorganet kan benytte disse i sin virksomhet, vil som hovedregel ikke anses å være ledd i primærformålet, men må anses som sekundærbruk, som i utgangspunktet krever nytt rettslig grunnlag etter personopplysningsloven § 8 og personverndirektivet artikkel 7. Er det nye rettslige grunnlaget ikke forankret i lov, kreves det ofte samtykke fra den registrerte.

Både EMK artikkel 8, politirekommandasjonen og rammebeslutning om personvern i tredje søyle stiller krav til de nasjonale regler for utlevering av personopplysninger til nye formål.

EMK artikkel 8 er sentral i vurderingen av hvilke unntak som kan gjøres fra taushetsplikten. En utlevering av opplysninger fra politiet må antas å være et inngrep i den enkeltes privatliv i henhold til EMK artikkel 8, se punkt 4.3.1. For å utlevere opplysninger i mottakerorganets interesse, er utgangspunktet at unntaket fra taushetsplikten må oppfylle kravene i EMK artikkel 8 nr. 2.

Det stilles krav til lovgrunnlaget, og at det er tilstrekkelig presist og forutberegnlig, noe som også følger av politirekommandasjonen. Viktig i denne

sammenheng er at unntak fra taushetsplikten forankret i noe annet hjemmelsgrunnlag enn lov eller forskrift sjelden vil anses å oppfylle tilgjengelighetskravet i artikkel 8 nr. 2, og derfor ikke vil være konvensjonsforenlig.

Videre må unntaket fra taushetsplikten bidra til å fremme et av de uttømmende legitime formålene i artikkel 8, og være nødvendig i et demokratisk samfunn. De legitime formålene vil være en begrensning for lovgiver, og det avgjørende blir hva opplysningene skal brukes til videre.

Begrepet «nødvendig i et demokratisk samfunn» skal forstås slik at et inngrep ikke må være uunnværlig, men det må være et tvingende samfunnsmessig behov for inngrepet og det må være proporsjonalt i forhold til det formålet inngrepet skal ivareta. Dette er en vurdering som skal gjøres før hver enkelt utlevering.

Det må videre være forholdsmessighet mellom utleveringen og det formålet utleveringen skal ivareta. Tatt i betraktning måten opplysningene er samlet inn på, må det være forholdsvis sterke hensyn som taler for utlevering. Det er således ikke enhver situasjon som kan medføre utlevering, selv om mottakerorganet har en interesse i dette.

Politirekommandasjonen og rammebeslutningen har detaljerte regler om utlevering av opplysninger, jf. fremstillingen i punkt 11.4.

For utlevering til offentlige organer fremgår det:

«5.2.i. Communication of data to other public bodies should only be permissible if, in a particular case:

- a) there exists a clear legal obligation or authorisation, or with the authorisation of the supervisory authority, or if
- b) these data are indispensable to the recipient to enable him to fulfil his own lawful task and provided that the aim of the collection or processing to be carried out by the recipient is not incompatible with the original processing, and the legal obligations of the communicating body are not contrary to this.»

Adgangen til å utlevere opplysninger til private parter er snevrere:

«5.3.i.

The communication of data to private parties should only be permissible if, in a particular case, there exist a clear legal obligation or authorisation, or with the authorisation of the supervisory authority.»

Rekommandasjonen fastsetter således en videre adgang til å utlevere opplysninger til offent-

lige organer, nettopp fordi det er andre samfunnshensyn som mottakerorganet skal ivareta som kan utføres på en bedre måte dersom organet har tilgang til opplysninger fra politiet. Slik sett går samfunnshensynene til en viss grad foran den enkeltes integritet og interesse i hemmelighold.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle skilles det også mellom utlevering til offentlige organer og private i henholdsvis artikkel 11 og 14. På samme måte som i politirekommandasjonen er adgangen til å utlevere opplysninger til private noe snevrere enn til offentlige organer. På den annen side omhandler bestemmelsene om utlevering i rammebeslutningen kun utlevering av opplysninger som er mottatt av et annet medlemsland. Dette innebærer at det for utlevering av nasjonale opplysninger kan gis bestemmelser som går lenger enn rammebeslutningen.

#### 11.10.4 Utvalgets forslag

Utvalget foretar en bred gjennomgang av de spørsmålene som reiser seg i tilknytning til utlevering av opplysninger i mottakerens interesse, med hensyn til de rammene EMK og politirekommandasjonen setter.

Det første spørsmålet utvalget tar opp er grensedragningen mellom utlevering i mottakerens interesse og utlevering i politiets forebyggende virksomhet. Om dette anfører utvalget i punkt 14.8.1.2 i utredningen følgende:

«Det finnes flere offentlige organer - og i en viss grad også private - som driver en virksomhet som i vid forstand må sies å være kriminalitetsbekjempende, og gjerne slik at de er tillagt kontroll- og tilsynsoppgaver som foregår parallelt med eller iverksettes etter at politiets behandling av straffesaken er avsluttet, innenfor de grenser som følger av EMK Tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (1). Får barnevernet beskjed om at en 14-åring har begått straffbare handlinger, kan det lede til inngrep som på lengre sikt kan hindre straffbare handlinger. Det samme gjelder der Kredittilsynet griper inn overfor en revisor som er siktet for straffbare handlinger, og starter en tilsynssak mot ham, eller der Helsetilsynet åpner sak mot en lege som har forgrepet seg på en pasient. Også private organisasjoner kan drive en form for forebyggende virksomhet, som for eksempel forsikringsselskaper som ønsker å motta straffesaksdokumenter for å avdekke og forebygge forsikringssvindel. Et annet eksempel er hvis politiet utleverer opplysninger fra dopingsaker til Norges Idrettsforbund. Slik utlevering kan tjene politiets interesser. Dersom Norges Idrettsforbunds innsyn

gjør at de kan bidra i kampen mot kriminell doping, vil dette også tjene politiet. Men det er ikke av hensyn til å forebygge en enkelt hendelse som det er konkrete holdepunkter for at vil bli begått, men en mer generell understøttelse av Norges Idrettsforbunds generelle antidoping arbeid.

Det som skiller disse situasjonene fra de hvor politiet utleverer opplysninger i rent forebyggende virksomhet i henhold til lovforslaget § 19, er at i de foreliggende tilfeller er det ofte allerede begått en straffbar handling, og den forebyggende virksomhet blir derfor av vesentlig mer generell og avledet karakter. I den grad det er en slik virkning, er den ikke knyttet til at det er holdepunkter for at det vil bli begått en konkret straffbar handling, men mer en generell antagelse om at det senere kan bli begått flere straffbare handlinger. Den forebyggende virkning i disse tilfeller er således i det alt vesentlige av samme art som den forebyggende virkning som følger av straffens allmennpreventive og individualpreventive virkning.

Eksemplene ovenfor viser at utleveringssituasjonene spenner over en rekke formål. Utvalget antar at i de fleste tilfeller er det riktig å si at utleveringene skjer for å oppfylle mottakerorganets egne arbeidsoppgaver, pålagt gjennom lov, forskrift eller instruks og ikke i forebyggende øyemed. At mottakerorganets virksomhet generelt har en kontrollerende eller forebyggende virkning, kan ikke være tilstrekkelig.»

Deretter redegjør utvalget i punkt 14.8.4 for de hensyn som gjør seg gjeldende ved utlevering i mottakerens interesse.

I følge utvalget er det flere viktige hensyn som gjør seg gjeldende, både generelt og konkret, når det gjøres unntak fra taushetsplikten og åpnes for utlevering i mottakerorganets interesse. De hensyn som utvalget særlig drøfter er politiets virksomhet og metoder, opplysningens art, hvem som er mottaker og hva mottakerorganet skal bruke opplysningene til.

Utvalget anfører således at det for det første er noen sider ved *politiets virksomhet* som må tas med i vurderingen av om opplysninger skal utleveres i mottakerorganets interesse. Særlig under straffesak, men også utenfor, har politiet fått forholdsvis vide fullmakter til å kreve opplysninger, og om nødvendig innhente dem med tvang dersom dette er nødvendig. I en del tilfeller skjer dette endog uten at den opplysningene gjelder blir underrettet. Utvalget mener at det ikke er gitt at privatpersoner og andre offentlige organer skal kunne motta opplysninger fra politiet innhentet for eksempel ved bruk av tvangsmidler, som ransaking og beslag,

dersom dette er opplysninger organet ikke kunne fremskaffet gjennom egen virksomhet.

Videre anføres at plikten til ensidig å gi informasjon til politiet er videre enn for mange andre organer. Hos andre offentlige organer vil den som gir opplysninger regelmessig selv avgjøre om han vil involvere seg med organet for å få en motytelse eller et gode, som for eksempel trygd eller annen støtte. Dette gjelder ikke for politiet, hvor for eksempel vitner kan bli pliktig til å forklare seg om sine egne bevegelser og hva de har foretatt seg alene av den grunn at naboen har gjort noe galt.

Hvilket stadium saken er på og hvilken vurdering eller beviskrav som gjelder hos mottakeren, er ifølge utvalget et annet moment som må tas med i vurderingen. Politiets behandling av personopplysninger vil ofte kunne ut i at saken enten henlegges eller at den blir prøvet for en domstol. Både ved en påtalemessig vurdering og ved domstolsprøvingen skjer det en nærmere vurdering av holdbarheten til de opplysninger som finnes i saken. Ganske særlig gjelder dette når det fattes en positiv påtaleavgjørelse som resulterer i domstolsprøving. I disse tilfeller skal det være bevist ut over enhver rimelig og fornuftig tvil før en person kan straffes for en handling. Å utlevere opplysninger til bruk uten at det skal skje en prøvelse av holdbarheten, er således ikke uproblematisk. Dette er særlig betenkelig fordi det er en tendens til at opplysningene som politiet formidler til andre blir behandlet som «sannheter» hos mottakeren, også i tilfeller hvor opplysningene verken er prøvet eller verifisert. Dette kan etter utvalgets oppfatning tale for at opplysninger ikke bør utleveres før saken har vært gjenstand for en endelig påtalemessig vurdering. Det vises her særlig til at det er stor forskjell mellom å utlevere opplysninger om at en person er anmeldt og at en person er tiltalt, fordi erfaring viser at et ikke ubetydelig antall anmeldelser er falske eller bare forteller deler av sannheten. Det ligger derfor en viktig rettssikkerhetsgaranti i at opplysninger ikke leveres ut før politiet har kontrollert at det finnes en viss sannhetsgehalt i opplysningene.

Utvalget anfører at det på den annen side kan ha en preventiv effekt at man kjenner til at dersom man blir siktet eller tiltalt for en bestemt straffbar handling, vil politiet kunne rapportere dette til et offentlig organ, slik at det får betydning ut over den enkelte straffesak. Et typisk eksempel er skjenkebevilling, der straffbare handlinger kan få betydning for bevillingen. Forutsetningen for at utleveringsadgangen skal ha denne effekten, er selvfølgelig at den registrerte vet at en slik utlevering kan skje.

Utvalget viser også til at en vid utleveringsadgang heller ikke er ubetinget positivt for politiets og påtalemyndighetens arbeid. Det kan skade politiets tillit i befolkningen, særlig dersom politiet utleverer opplysninger fra utenrettslige forklaringer som vitner dels er tvunget til å avgi eller har funnet det riktig å avgi til bruk i en straffesak. Det anføres at politiet er helt avhengig av å ha en slik tillit for at befolkningen skal bidra med opplysninger frivillig, selv om påtalemyndigheten ved retens mellomkomst kan fremtvinge forklaringene. Det er derfor et viktig hensyn at politiet ikke setter denne tillit i fare alene fordi det i det enkelte tilfelle kan være hensiktsmessig at en annen offentlig myndighet får tilgang til opplysninger til bruk i sine arbeidsoppgaver.

Deretter omtaler utvalget hvilken betydning opplysningens art bør ha ved vurderingen av om opplysninger kan utleveres, og anfører om dette:

«I vurderingen må det også legges vekt på hvilke opplysninger som skal utleveres. Adgangen til å utlevere ikke-verifisert informasjon bør, som allerede antydnet ovenfor, også være snevrere ved utlevering i mottakerorganets interesse. Ved formidling av uriktige opplysninger vil krenkelsen og konsekvensene kunne bli større enn ved korrekt informasjon. Opplysningenes sensitivitet må også tillegges vekt. Og i denne forbindelse er det grunn til å være oppmerksom på at opplysninger fra politiet ofte vil anses for å være sensitive i personopplysningslovens forstand, fordi de ikke sjelden vil tilkjennegi at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling.»

Endelig mener utvalget at det bør være et sentralt moment *hvem som er mottaker og hva mottakerorganet skal bruke opplysningene til*. Om dette uttaler utvalget følgende:

«Som det fremgår av rekommandasjonen, se punkt 14.3, bør adgangen til å utlevere til private personer være snevrere enn til offentlige organer. Det åpnes for at opplysninger kan utleveres for at andre offentlige myndigheter skal kunne utføres sine oppgaver. Det kan således være at den enkeltes interesse i hemmelighold må vike for samfunnsinteressen som mottakerorganet skal ivareta. Dette begrenses imidlertid av at arbeidsoppgavene må falle innenfor de legitime hensynene som fremgår i EMK artikkel 8 nr. 2. Adgangen til å utlevere opplysninger til organer som har parallell saksbehandling med politiet, og driver en form for kontrollvirksomhet, bør derfor være videre enn til andre formål. For private personer er deres bruk hovedsakelig tenkt å være regulert i og med politiattestreglene.

Det må også her være forskjell på om opplysningene utleveres til et offentlig organ eller en privat. Når personopplysninger tillates utlevert til offentlige organer er gjerne det fordi opplysningene er nødvendige for at mottakerorganet skal kunne gjennomføre sine samfunnsoppgaver pålagt i lov, forskrift eller instruks. For private parter vil det sjelden være slik at de har en oppgave som de av samfunns-hensyn er pålagt av lovgiver. Det er selvfølgelig private organisasjoner som ivaretar viktige oppgaver, som for eksempel arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og forsikringsselskaper, men forskjellen er at oppgavene ikke er lovpålagt. Dette taler for at utlevering til private parter må være mer restriktivt enn til offentlige.

Et annet tungtveiende moment er at private organer sjelden er underlagt taushetsplikt, og har således ikke den samme plikt og erfaring til å behandle informasjonen konfidensielt.»

På bakgrunn av momentene ovenfor anbefaler utvalget på generelt grunnlag at utleveringsadgangen må fremgå i lov eller med hjemmel i lov. Når det gjelder utformingen av hjemmelsgrunnlaget for utlevering i mottakerens interesse skiller utvalget igjen mellom utlevering til offentlige organer og private. For utlevering til offentlige organer anfører utvalget om dette følgende i punkt 14.8.5.1 i utredningen:

«Utvalget anbefaler at det gjøres unntak fra taushetsplikten slik at politiet har adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer i deres interesse, og på en slik måte at det lar seg forene med kravene i EMK artikkel 8, både med hensyn til regelverkets utforming og hvilke formål opplysningene utleveres til. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget en bestemmelse hvor unntak fra taushetsplikten kun kan gjøres i lov eller i medhold av lov. På denne måten får en gjennom lovgivningsprosessen en demokratisk avveining av de motstridende hensynene mellom hemmelighold og personvern på den ene side og mottakerorganets interesse på den andre. Krav om hjemmel i lov eller i offentlig tilgjengelig forskrift med materiell hjemmel i lov, vil også innebære at kravene i EMK artikkel 8 nr. 2 er oppfylt.

Men også ved bruk av lovs form er det visse skranker for lovgiver, slik som vist i punkt 14.8.3. For det første må lovteksten være tilstrekkelig presis slik at det fremgår at det gjøres unntak fra taushetsplikten og til hvilket formål opplysningene skal utleveres. For det andre må formålet være proporsjonalt i forhold til den personvernkenkelsen utleveringen representerer. Med andre ord er det ikke for ethvert formål politiet kan gis adgang til å utle-

vere opplysningene. Tankegangen er forholdsvis parallell til den som gjelder for politiattester, som jo i realiteten er en særskilt regulert rett til å utlevere opplysninger i mottakers interesse, se punkt 15.7.

For at unntak skal gjøres i forskrifts form, kreves det en hjemmelsbestemmelse med tilstrekkelig presisjon. Utvalget kan ikke se at politiets og påtalemyndighetens adgang til å utlevere opplysninger med hjemmel i annen lovgivning bør være videre enn det andre offentlige organer har i henhold til forvaltningsloven § 13 f. Hensynene bak formuleringen i forvaltningsloven var at lovgiver skulle ta uttrykkelig standpunkt til om taushetsplikten kunne uthules gjennom opplysnings- og utleveringsplikt eller adgang i annen lovgivning. Dette gir en demokratisk kontroll av grunnlaget. At grunnlaget finnes i lov, gjør det også mer forutsigbart for den enkelte når utlevering kan skje, og utvalget legger også til grunn at lovgivningsprosessen i stor grad leder til at forholdsmessigheten av utleveringsspørsmålet vurderes.»

Om utformingen av hjemmelsgrunnlaget for utlevering til private i deres interesse uttaler utvalget i punkt 14.8.6.3 i utredningen:

«Utvalget har drøftet om det for slik utlevering alltid skal kreves at utleveringsadgangen er fastsatt direkte i lov. For verserende straffesaker eller fra andre deler av politiets virksomhet enn straffesaksbehandlingen – for eksempel den kriminalitetsforebyggende virksomhet – er det utvalgets oppfatning at adgangen til å utlevere til private skal ha hjemmel direkte i lov. Utleveringen vil i stor grad dreie seg om opplysninger som i personopplysningsloven er klassifisert som sensitive, og som i en verserende straffesak eller i politiets forebyggende virksomhet også i betydelig utstrekning vil være usikre eller ikke-verifiserte opplysninger. I tillegg vil utlevering til private parter i deres interesse, i vid utstrekning også innebære at opplysningene havner hos parter som ikke er bundet av egne taushetspliktsregler. Kontrollen med hvordan informasjonen vil bli brukt er derfor tilsvarende svak. Utvalget er av den oppfatning at slike utleveringssituasjoner bør være hjemlet direkte i lov. Det sikrer en demokratisk og representativ avveining av personvern hensynene og de hensyn som taler for utlevering, og det skaper forutberegnlighet for den som opplysningene omhandler.»

Utvalget tar ikke konkret stilling til hvilke offentlige organer eller private det bør være adgang å utlevere opplysninger til, men nøyer seg med å gi en oppstilling av *noen* av de gjeldende

bestemmelsene som må endres dersom utvalgets forslag blir vedtatt, jf. oppstillingen i punkt 14.8.5.3 og 14.8.6.3 i utredningen.

Som det fremgår av utvalgets utkast til §§ 22 og 23 foreslår utvalget i tillegg til at utlevering må være hjemlet i lov eller i medhold av lov at den behandlingsansvarlige har informasjonsplikt og den registrerte innsynsrett. Dette innebærer at den behandlingsansvarlige som hovedregel plikter å informere den registrerte om hvilke opplysninger som ble utlevert og til hvem, med mindre unntaksbestemmelsene i utvalgets forslag til § 43 (informasjonsplikt) kommer til anvendelse. Likeledes vil den registrerte kunne kreve innsyn i de opplysningene som ble utlevert, med mindre unntaksbestemmelsene i utvalgets forslag til § 44 (innsynsrett) kommer til anvendelse.

Avslutningsvis må det imidlertid også nevnes at utvalget i punkt 14.8 i utredningen flere ganger fant grunn til å understreke at hensikten med den innstramning som følger av de foreslåtte regler ikke er å hindre samarbeid mellom offentlige organer, men å bidra til at reglene for samarbeidet blir klarere og mer forutberegnlige. Blant annet slik at det fremgår hvilke organer politiet kan utlevere opplysninger til og hvilke opplysninger som kan utleveres. Som utvalget påpeker er det utvalgets oppfatning at de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av i stor grad gjør det nødvendig med en slik mer detaljert regulering av utleveringsadgangen.

#### 11.10.5 Høringsinstansenes syn

Det var flere høringsinstanser som hadde merknader til utvalgets forslag, hvorav de fleste knyttet seg til forslag til § 22 om utlevering til offentlige organer.

*Finansdepartementet* har en rekke kommentarer til utvalgets forslag. Finansdepartementet viser innledningsvis til utvalgets anførsler om at forslaget ikke er begrunnet i et ønske om å begrense adgangen til å utveksle informasjon, men å etterkomme internasjonale krav i EMK artikkel 8 og i Politirekommandasjonen. Finansdepartementet antar at også dagens regler om utlevering av taushetsbelagte opplysninger til skatte- og avgiftsmyndigheten i deres interesse, fyller de krav EMK artikkel 8 og Politirekommandasjonen setter. Finansdepartementet ser imidlertid at det er rom for forbedringer med hensyn til å gjøre lovhjemlene klarere og mer oversiktlige.

I tillegg anfører *Finansdepartementet* følgende:

«Finansdepartementet er opptatt av at de muligheter som i dag foreligger for politiet til å gi opplysninger til andre offentlige myndigheter i deres interesse, ikke blir svekket i et eventuelt nytt regelverk. I tillegg kan det være behov for en klargjøring av adgangen til å utveksle informasjon bl.a. mellom politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene. Forslaget fra politiregisterutvalget til § 22 i ny politiregisterlov, vil i utgangspunktet føre til en slik svekkelse av mulighetene for politiet til å gi opplysninger til andre offentlige myndigheter i deres interesse. Dette vil imidlertid bli avhjulpet ved at det legges opp til at det generelt eller på de enkelte forvaltningsområder lovfestes en opplysningsplikt for politiet i nærmere angitte tilfeller. Finansdepartementet har ikke prinsipielle innvendinger til et slikt system som utvalget her foreslår, og vi er av den oppfatning at en slik systematikk kan være med på å klargjøre politiets rett og plikt til å gi ut denne type informasjon til ulike offentlige myndigheter. En forutsetning for vår tilslutning til de foreslåtte endringene, er at det i den videre prosess legges til rette for at det ikke oppstår en overgangsperiode hvor det ikke vil være hjemmel for politiet til å gi opplysninger bl.a. til skatte- og avgiftsmyndighetene i deres interesse. En viktig konsekvens av forslaget vil nemlig være at lovgivningen om en rekke forvaltningsorganer utstyres med hjemler om rett til å kreve opplysninger fra politiet. Det kan bli en relativt møysommelig lovgivningsprosess.»

*Finansdepartementet* anfører videre at utlevering av opplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene, enten det er i deres egen eller politiets interesse, bør omfattes av unntaket fra informasjonsplikten i utvalgets forslag til § 22 tredje ledd. En plikt for politiet til å varsle den registrerte i disse tilfellene vil i følge *Finansdepartementet* virke i mot selve hensikten med utleveringen av opplysningene, og på denne bakgrunn bør den praktiske hovedregel være at varsling ikke skal skje. På den måten kan man unngå at den registrerte gjemmer unna eller ødelegger dokumentasjon dersom vedkommende varsles om utleveringen. *Finansdepartementet* stiller også spørsmål ved sammenhengen mellom henvisningen i utvalgets forslag til § 19 tredje ledd siste punktum i § 22 annet ledd og henvisningen til § 43 annet ledd i § 22 tredje ledd, ettersom begge bestemmelser regulerer varsling av den registrerte. Den samme henvisningen finnes i utvalgets forslag til § 23.

*Sosialdepartementet* påpeker at informasjon fra politiet er avgjørende for å oppdage trygdemisbruk. Det anføres at ordlyden i utvalgets forslag til § 22 kan tyde på at politiets mulighet til å informere

trygdeetaten om mulig trygdemisbruk på eget initiativ vil bli begrenset, og dette er uheldig.

*Skattedirektoratet* viser til at det for straffefølgning av overtredelser av likningsloven gjelder et tosporet system, ved at forholdet kan medføre tilleggsskatt etter behandling i skatteetaten, eller straff etter straffeprosessuell behandling. EMK forbyr videre forfølgning langs det ene sporet når saken er avgjort i det andre sporet. På denne bakgrunn er det viktig med en mest mulig fri informasjonsflyt mellom politiet og skatteetaten. Etter *Skattedirektoratets* oppfatning er utvalgets forslag til § 22 til hinder for en slik nødvendig informasjonsflyt, og dette kan igjen hindre en effektiv og adekvat etterforskning av saken.

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (*Kripos*) uttaler at skriftlig utlevering av opplysninger etter utvalgets forslag til § 22 (utlevering til offentlige organer) kan virke tungvint, forsinkende og kompliserende, og det tenkes her særskilt på tollvesenets arbeid. *Kripos* etterlyser videre en generell utleveringshjemmel i loven for utlevering til blant annet fengselsvesenet og tollvesenet.

*Kripos* gir i tillegg uttrykk for en viss usikkerhet i forhold til hvordan informasjonsplikten i utvalgets forslag til § 23 (utlevering til private) skal praktiseres. Det forutsettes at dette vil reguleres forholdsvis detaljert i forskrift, for å unngå «prøving og feiling» på et område som kan være av stor betydning for å forebygge straffbare handlinger, samtidig som det vil være svært integritetskrenkende for den taushetsplikten er ment å beskytte.

*Juss-Buss* påpeker at fengselsmyndigheten ofte mottar opplysninger om uavklarte forhold fra politiet. Med uavklarte forhold menes forhold som er registrert hos politiet, men som ikke er ferdig etterforsket eller avsluttet på annen måte. Slike opplysninger har i enkelte tilfeller i følge *Juss-Buss* blitt brukt som begrunnelse for avslag, uten at det presiseres hvilke avslag det dreier seg om. Det anføres videre at opplysninger om uavklarte forhold kan føre til forhåndsdomming av den innsatte, og *Juss-Buss* mener derfor at denne typen opplysninger ikke bør tas med når fengselet fatter avgjørelser om straffegjennomføringen. Det anbefales derfor at utvalgets forslag til § 22 bør gjøre unntak for fengselsmyndigheten, eventuelt innskrenke fengselets adgang til opplysninger etter bestemmelsen, slik at fengselet utelukkende kan motta opplysninger etter utvalgets forslag til § 19.

#### 11.10.6 Departementets vurdering

Departementet har vurdert utvalgets anførsler og begrunnelse for forslagene til regulering av utleve-

ring av opplysninger til offentlige organer og private i deres interesse, men finner etter grundige overveielser ikke å kunne tiltre utvalgets anbefaling på dette punkt. Departementet foreslår i stedet at adgangen til å kunne utlevere opplysninger til offentlige organer og private i deres interesse forankres i politiregisterloven. I tillegg foreslås det en forskriftshjemmel, hvoretter Kongen skal gi nærmere bestemmelser om hvem det kan eller skal utleveres opplysninger til, hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres, hva som er kriteriene for at utlevering er nødvendig og i hvilken grad den registrerte skal innformes eller får innsyn i opplysningene.

Departementet finner det viktig å understreke at man i det alt vesentlige er enig i utvalgets vurderinger slik de fremgår i punkt 11.10.4. Hovedforskjellen mellom utvalgets forslag og departementets forslag er således først og fremst plasseringen av hjemmelsgrunnlaget, eller bedre sagt *hvor* man regulerer utlevering av opplysninger til offentlige og private i deres interesse. Utvalget mener at hjemmelsgrunnlaget bør plasseres i særlovgivningen, mens departementet er av den oppfatning at de beste grunner taler for å forankre hjemlene i politiregisterloven og tilhørende forskrift. Hvilke vurderinger som ligger til grunn for departementets holdning vil det bli gjort rede for nedenfor.

Som det fremgår av fremstillingen i de forutgående punktene reiser utlevering av opplysninger i mottakerens interesse mange og vanskelige spørsmål. Det må skilles mellom opplysningsrett og opplysningsplikt og det må skilles mellom om mottaker er et offentlig organ, private eller de involverte. I tillegg må det skilles mellom opplysninger som behandles i og utenfor straffesaker, og opplysninger som finnes i politiets registre, som i dag er regulert i henholdsvis straffeprosessloven, politiloven og strafferegistreringsloven. Utover dette må det skilles mellom verifiserte opplysninger og ikke-verifiserte opplysninger, og endelig mellom opplysninger som er innhentet ved hjelp av tvangsmidler og de som ikke er det. Alene denne oversikten over de ulike problemstillingene illustrerer hvor vanskelig det kan bli å ta høyde for alle disse forskjellene og nyansene i ulike særlover.

Før departementet kommer nærmere inn på de forhold som begrunner departementets forslag, finner man det hensiktsmessig først å omtale noen av de utgangspunktene som er sentrale for utformingen av det fremtidige regelverk om utlevering av opplysninger i mottakerens interesse. Som redegjort for i punkt 11.10.2 om gjeldende rett finnes det i dag et relativt stort antall hjemler som gir adgang til eller endog pålegger utlevering i motta-

kerens interesse. I denne sammenheng er det også viktig å minne om at utvalget i utredningen gir klart uttrykk for at det ikke er utvalgets hensikt å hindre samarbeid mellom offentlige organer. Hovedbegrunnelsen for utvalgets forslag synes å være at de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av, herunder særlig EMK artikkel 8, gjør det nødvendig med en mer detaljert regulering av utleveringsadgangen. Utvalget mener at forslaget vil bidra til at reglene blir klarere og mer forutsigbare ved at det blant annet vil fremgå hvilke organer politiet kan utlevere opplysninger til og hvilke opplysninger som kan utleveres.

Til dette vil departementet bemerke at det må være et klart utgangspunkt at utlevering av opplysninger skal være hjemlet i lov eller forskrift med hjemmel i lov. Man er således enig med utvalget i at utlevering eller dispensasjon fra taushetsplikten ikke lenger bør kunne gis i form av instruks eller rundskriv av for eksempel riksadvokaten. På den annen side må det være på det rene at lovkravet i EMK artikkel 8 også vil være oppfylt dersom hjemmelen for utlevering forankres i politiregisterloven og tilhørende forskrift, jf. således også Finansdepartementets merknader om at dagens regler om utlevering av opplysninger til for eksempel skattemyndigheter må antas å fylle de krav EMK setter. Departementet er videre enig med utvalget i at reglene om utlevering i mottakerens interesse med fordel kunne vært mer presise enn det som er tilfelle i dag, men også denne presiseringen vil man kunne oppnå i politiregisterloven med tilhørende forskrift.

Departementet er imidlertid ikke udelt enig i utvalgets anførsler om at man vil oppnå bedre oversikt og forutsigbarhet gjennom forankring av utleveringshjemlene i særlovgivningen. Likeledes kan man ikke uten videre slutte seg til utvalgets anførsel om at «utvalget kan ikke se at politiets og påtalemyndighetens adgang til å utlevere opplysninger med hjemmel i annen lovgivning bør være videre enn det andre offentlige organer har i henhold til forvaltningsloven § 13f.» Når det gjelder det siste har denne utvidede adgangen allerede materialisert seg gjennom vedtakelsen av taushetspliktsbestemmelsene i straffeprosessloven, herunder dens § 61c nr. 7, jf. redegjørelsen om innholdet i bestemmelsen i punkt 11.10.2. Bakgrunnen for at utleveringsbestemmelsene i både straffeprosessloven og strafferegistreringsloven er utformet videre enn tilsvarende bestemmelser for andre forvaltningsorganer må antas å være begrunnet i det faktum at politiet i sin virksomhet har en atskillig større kontaktflate enn de fleste andre offentlige organer. Politiets opplysninger kan være av interesse for et

stort antall offentlige organer og også private institusjoner for at disse kan drive sin virksomhet på en forsvarlig måte. Sett i det perspektivet vil det heller ikke være mulig å gi en uttømmende opplisting over de offentlige organer eller private aktører som kan få utlevert opplysninger i deres interesse. I forlengelsen av dette må det kunne legges til grunn at det ville bli like vanskelig å finne frem til alle særlover, der en slik adgang til utlevering i følge utvalgets forslag skulle forankres. Som Finansdepartementet helt riktig anfører ville dette bli en «relativt møysommelig lovgivningsprosess». Som nevnt innledningsvis i dette avsnitt er departementet heller ikke overbevist om at den reguleringsformen utvalget foreslår alt i alt vil gi bedre oversikt og forutsigbarhet. Tvert i mot er departementet av den oppfatning at det vil gi både bedre oversikt, forutsigbarhet og ikke minst ensartethet dersom utleveringsadgangen forankres på ett sted.

Departementet finner i denne sammenheng også grunn til å bemerke at utvalget ikke har drøftet hvilke eventuelle ulemper utvalgets forslag kan medføre. Den tankegangen som ligger til grunn for utvalgets forslag er, som utvalget også selv påpeker i punkt 14.8.5.1, er parallell til den som gjelder for politiattester som i realiteten er en særskilt regulert rett til å utlevere opplysninger i mottakerens interesse. Tidligere var utstedelse av politiattest utelukkende hjemlet i strafferegistreringsforskriften. Denne praksis ble endret for ca. ti år siden, idet man da gikk over til å forankre hjemlene for utstedelse av politiattest i særlovgivningen. Begrunnelsen var i sin tid nøyaktig den samme som utvalget nå anfører med henblikk på utlevering i mottakerens interesse. Utviklingen har imidlertid gått i en noe annen retning enn hva man hadde tenkt seg. For det første har det totale antall hjemler for utstedelse av politiattest økt betydelig i denne perioden, og man har dermed forlatt den heller restriktive linjen som ble fulgt da Justisdepartementet hadde kontroll med hjemmelsgrunnlagene for politiattester. I forbindelse med høringen av de ulike forslagene viste det seg også at de enkelte fagdepartementene gjerne foreslår at politiattesten skal være mer omfattende enn hva som er lagt opp til i de såkalte «ordinære» politiattester. For eksempel foreslås det ofte at det skal utstedes uttømmende og utvidet politiattest, og det forekommer heller ikke sjelden at det forelås «nyskapingen» ved at det foreslås at også anmeldelser skal vises på attesten eller at det skal kunne utstedes fornyet attest med jevne mellomrom. Justisdepartementet har som ansvarlig fagdepartement brukt ikke ubetydelige ressurser, både i form av høringsuttalelser og ikke minst gjennom fortlø-

pende kontakt med fagdepartementene under utarbeidelsen av de respektive proposisjonene, for å sørge for en noenlunde ensartet praksis på dette felt. At den lovmessige forankringen i særlovgivningen fører til uensartethet illustrerer for så vidt også forslaget til barneomsorgsattester. Som det fremgår i punkt 12.5 om barneomsorgsattester, er begrunnelsen for forslaget blant annet å oppnå en enhetlig praksis når det gjelder utstedelse av politiattester til personer med omsorg for barn. På bakgrunn av den erfaring man har samlet i forbindelse med den lovmessige forankringen av politiattester er det ikke noe som tilsier at utviklingen vil bli annerledes med henblikk på utlevering av opplysninger i mottakerens interesse, snarere tvert i mot. Etter departementets oppfatning hadde en slik utvikling vært svært uheldig. Det som i denne sammenheng gir mest grunn til bekymring er at utformingen av hjemlene i henhold til utvalgets forslag til §§ 22 og 23 vil bli atskillig mer krevende enn utformingen av lovgivning som hjemler politiattest. Som skissert innledningsvis i dette punkt må det skilles mellom en rekke ulike typer opplysninger. Det skillet i utleveringsadgangen som i dag er hjemlet i henholdsvis strafferegistreringsloven, politiloven og straffeprosessloven vil etter vedtagelsen av politiregisterloven falle bort. Etter dette tidspunkt vil en opplysning være en opplysning, enten den kommer fra straffesaker, politiets kriminaletterretningsvirksomhet eller fra politiets reaksjonsregistre. Selv om forskjellen mellom disse opplysningene i det ytre vil være utvirket, vil det fortsatt være store realitetsforskjeller. Det er for eksempel noe helt annet å utlevere en opplysning om en ilagt bot enn en opplysning som er ikke-verifisert kriminaletterretningsinformasjon. Det er med andre ord nødvendig at disse forskjellene, og de øvrige forskjellene som det ble gjort rede for ovenfor, kommer frem i de hjemlene som åpner for utlevering. Departementet tviler på at dette vil kunne gjøres på en god måte når ansvaret for utformingen av slike bestemmelser pulveriseres til et relativt stort antall fagdepartementer som ikke er fortrolige med de særegne og kompliserte spørsmål utlevering av politiets og påtalemyndighetens opplysninger reiser. Konsekvensen av dette kan bli at man får en rekke hjemler som i beste fall skaper tvil om hvor langt utleveringsadgangen rekker.

Et annet, og for så vidt beslektet, problem med utvalgets forslag er at det da ikke lenger vil finnes noen instans som har oversikt over helheten eller som vil føle et ansvar for at den totale utleveringen ikke blir for omfattende. Selv om Justisdepartementet fortsatt vil være ansvarlig fagdepartement for den lovgivningen som styrer politiets og påtale-



myndighetens virksomhet, vil man miste herredømme over ansvaret for en særdeles viktig del av etatens virksomhet. Heller ikke den lovgivende myndighet vil ha mulighet til å se disse spørsmålene samlet, idet de ulike forslagene vil bli fremmet hver for seg og over en lang tidsperiode.

Det er på denne bakgrunn departementet har kommet til å foreslå en annen løsning enn den utvalget går inn for. Som nevnt innledningsvis anser man det som en klar fordel at utleveringsadgangen reguleres på ett sted, der man også vil ta høyde for alle de problemstillingene utvalget har skissert, herunder om informasjonsplikt og innsynsrett. For å skape et oversiktlig og forutsigbart regelverk vil det bli nødvendig med relativt omfattende og detaljerte forskrifter, som vil bli gjenstand for en bred høring. Det må imidlertid understrekes at man i denne sammenheng ikke tar sikte på å foreta betydelige materiellrettslige endringer i forhold til gjeldende rett. Departementet mener at denne reguleringsformen både vil tjene personvernet til de registrerte samtidig som det gir politiet et verktøy som vil være enklere å håndtere enn et stort antall utleveringshjemler som er spredt utover i særlovgivningen. I forbindelse med utarbeidelsen av forskriften vil det også være nødvendig å foreta en gjennomgang av de hjemlene for utlevering som allerede finnes i særlovgivningen eller tilhørende forskrift for å sikre at hjemmelsgrunnlagene er tilstrekkelig klare med henblikk på hvilke typer opplysninger som kan eller skal utleveres.

## **11.11 Utlevering av opplysninger til allmennheten i straffesaker**

### **11.11.1 Gjeldende rett**

I henhold til straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9 er taushetsplikten ikke til hinder for «at statsadvokaten, politimesteren eller den disse gir fullmakt, gir allmennheten informasjon om straffesaker i samsvar med regler gitt av riksadvokaten». Riksadvokatens rundskriv er av 12. februar 1981 (Del II – nr. 1/1981) med senere presiseringer gitt i tilknytning til aktuelle saker. Ved innføringen av bestemmelsen ble offentlighet i straffesaksbehandlingen ansett som en nødvendig forutsetning for at et av primærformålene, allmennprevensjon, skulle oppnås. Offentlighet i straffesaker skal også bidra til å beholde roen i samfunnet, og gi grunnlag for kontroll med myndighetsutøvelsen. Bestemmelsen er unik i den forstand at den gjør unntak fra taushetsplikten til fordel for allmennheten.

En annen generell bestemmelse finnes i politiinstruksen § 5-5, tredje ledd, hvor det står: «Med de begrensninger som følger av lov, og så langt det ellers finnes mulig og tjenestemessig forsvarlig, skal politiet på forespørsel gi allmennheten og massemedia opplysninger om etaten og dens arbeid».

For kommunikasjon til allmennheten anbefaler politirekommandasjonen at det finnes et klart rettslig grunnlag, jf. politirekommandasjonen punkt 5.3.i, hvor det står «exist a clear legal obligation or authorisation». Et annet aktuelt alternativ i forhold til utlevering til allmennheten kan være der utlevering skjer i den registrertes interesse, jf. politirekommandasjonen punkt 5.3.ii a, for eksempel for å unngå en forveksling. Klart rettslig grunnlag er i samsvar med de krav som følger av EMK artikkel 8. Uskyldspresumpsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 setter grenser for at politiet i sin informasjon under etterforskning fremkommer med argumentasjon som trekker i retning av siktedes skyld.

Rammebeslutning om personvern i tredje søyle har ingen særskilt bestemmelse om utlevering av opplysninger til allmennheten.

### **11.11.2 Utvalgets forslag**

Utvalget behandler emnet i punkt 14.7 i utredningen.

Utvalget omtaler innledningsvis i punkt 14.7.3 i utredningen de hensyn som kan tale for og mot utlevering av opplysninger til allmennheten i straffesaker. Om de hensyn som taler for utlevering uttaler utvalget:

«Å informere allmennheten vil ha en viss allmennpreventiv effekt, som kan påvirke andre til å avstå fra straffbare handlinger. Samtidig skal informasjon om straffesaker gi allmennheten grunnlag for kontroll av politiets virksomhet. Kontroll er viktig så lenge politiet har rett til å bruke svært inngripende virkemidler i sitt arbeid. Viktig er også den beroligende effekt det har på allmennheten at enhver ser at politiet bekjemper kriminalitet. I et åpent og demokratisk samfunn forventer dessuten allmennheten å bli informert om kriminelle handlinger, og å bli beskyttet av politiet mot at slike handlinger rammer dem. Det er således ønskelig å gi allmennheten et innsyn som viser hvordan politiet prioriterer sin innsats på en måte som underbygger denne forventningen om beskyttelse.

På den annen side kan det ikke brukes som argument at offentliggjøring skal påføre den som er mistenkt, siktet eller dømt en ytterligere belastning, slik som gapestokken i sin tid

gjorde. Stigmatiseringen er en uønsket bieffekt, og ikke et mål.»

Om de hensyn som taler mot at politiet skal ha adgang til å utlevere opplysninger til allmennheten uttaler utvalget:

«På et tidlig stadium i etterforskningen vil informasjonen kunne være beheftet med stor usikkerhet. Det har videre skjedd en endring i media de siste årene, som har ført til at deknningen av saker i alle fall oppleves som mer belastende enn tidligere. Vi har fått flere informasjonskanaler, og muligheten for raskt å formidle informasjon er betydelig forbedret. Samtidig har befolkningens interesse i å høre om kriminelle handlinger som er begått i alle fall ikke avtatt. Resultatet er at alle informasjonskanaler presenterer stadig mer stoff av denne karakter. Press mot politiet for å få tilgang til slik informasjon har økt. Interessen må også ses i sammenheng med at presentasjonen stadig skjer nærmere den kriminelle handling i tid. Både TV og nettaviser presenterer stoff like etter handlinger er begått. Dette fører til at den som rammes ofte opplever pressedekningen som en like stor eller større belastning enn selve straffen. Et argument for utlevering av opplysninger fra politiet i disse situasjonene, er likevel at pressen uansett vil dekke begivenheten, og at det kan være en mindre belastning for den som rammes, dersom dekningen er basert på korrekt faktum fra politiet, og ikke pressens spekulasjoner.»

Utvalget nevner også at pressens dekning av straffesaker har ført til at et utvalg bestående av representanter fra Advokatforeningen og Riksadvokatembetet har utarbeidet retningslinjer og diverse anbefalinger vedrørende taushetsplikten i denne sammenheng, se Rapport av 25. oktober 2001 fra fellesutvalg nedsatt av Advokatforeningen og riksadvokaten om «Politiet og forsvarernes forhold til mediene under etterforskning av straffesaker».

Utvalget foretar i punkt 14.7.4.2 i utredningen en vurdering av hvilke formål som kan begrunne utlevering av opplysninger til allmennheten. Utvalget anbefaler at utlevering til allmennheten kan skje dersom det er nødvendig for å ivareta straffeforfølgningens allmennpreventive virkning, offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen eller for å gi saklig og nøktern informasjon om hendelser av allmenn interesse. I tillegg foreslår utvalget at det kan gis opplysninger når dette kan bidra til å oppklare straffbare handlinger.

Utvalget foreslår videre at opplysninger som hovedregel skal gis uten bruk av navn eller andre

identifiserende opplysninger. Unntak kan gjøres dersom dette er nødvendig ut fra formålet eller for å hindre forveksling, eller dersom opplysningen allerede er alminnelig kjent. Utover dette foreslås det at opplysninger som ikke er kontrollert av politiet normalt ikke skal utleveres. Utvalget forutsetter endelig at det skal gis nærmere forskrifter.

Utvalget tar i tillegg til dette i punkt 14.7.4.3 i utredningen stilling til om pressen bør stå i en særstilling hva gjelder utlevering av opplysninger, og uttaler om dette:

«Tatt i betraktning de nylige vedtatte lovendringer i straffeprosessloven § 28, og med tilsvarende forskriftsendring i påtaleinstruksen § 4-1, hvor offentlighet er gjort til en generell rett, og ikke en særrett for massemedia, finner utvalget ikke grunn til å foreslå noen avvikende regulering i politiregisterloven. Utvalget finner også grunn til å understreke at erfaring har vist at det også kan være behov for politi og påtalemyndighet til å gi informasjon til allmennheten uten mellomkomst av massemedia. Dels kan det være aktuelt ved allmøter i lokalsamfunn hvor det har skjedd opprørende og skremmende kriminelle handlinger, og dels er det slik at stadig mer informasjon – også om aktuelle straffbare handlinger – gis allmennheten gjennom informasjon på politidistriktenes hjemmesider som er tilgjengelig for enhver via Internett.»

### 11.11.3 Høringsinstansenes syn

*Norsk Presseforbund (NP)* og *Norsk Redaktørforening (NR)* viser til utvalgets drøftelse av dette spørsmålet i punkt 14.7 og anfører at avveiningene mellom allmennhetens, myndighetenes og personvernets interesser hadde fortjent en bredere og langt mer grunnleggende drøfting enn den utvalget har levert. NP og NR mener videre at den endelige utformingen av bestemmelsen bør bli mer detaljert enn utvalgets forslag. Det savnes blant annet klarere retningslinjer for utlevering av opplysninger i forbindelse med henleggelse, påtaleunntak og forelegg. Videre savnes en mer detaljert regulering av i hvilke situasjoner utlevering av navn og andre identifiserende opplysninger kan skje, for dermed å motvirke tidkrevende diskusjoner mellom politiet/påtalemyndigheten og medier i fremtiden. NP og NR understreker at det i alle tilfelle er medienes ansvar, basert på medienes etiske retningslinjer, at navn publiseres offentlig.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* anfører at allmennheten ikke har behov for annet enn faktaopplysninger om selve lovbruddet og etterfølgende straffeutmåling for å ivareta straffe-

forfølgningens allmennpreventive virkning. Ikke under noen omstendighet er det nødvendig med bruk av personopplysninger og bilder. Det påpekes at allmennheten i dag får for mye opplysninger gjennom mediene. KROM ønsker en skjerping på dette området, for å kunne ivareta folks muligheter til en rettferdig prøving av skyldspørsmålet i retten og for å forhindre forhåndsdomming.

*Den Norske Advokatforening* finner det svært positivt at forholdet til utlevering av opplysninger til allmennheten nå finner en avklaring, og anfører at dette er et skritt i riktig retning. Foreningen er også enig i at reglene må utdypes i et mer detaljert forskriftsverk.

#### 11.11.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og anbefalinger. Som det fremgår av forslaget må det gis mer detaljerte regler i forskriften, og det vil i forbindelse med utformingen av disse være naturlig å gå nærmere inn på enkelte av de spørsmål som har vært reist av høringsinstansene.

### 11.12 Utlevering av opplysninger til statistikk og forskning

#### 11.12.1 Gjeldende rett

Utlevering av opplysninger til statistikk mv. er i dag regulert i straffeprosessloven § 61c nr. 4 hvorefter opplysninger kan «brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll». Dette er i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 13b nr. 4.

Når det gjelder utlevering av opplysninger til forskning er det i dag likelydende unntak fra taushetsplikten for forskning i henholdsvis straffeprosessloven § 61e og forvaltningsloven § 13d første ledd: Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan riksadvokaten eller Politidirektoratet bestemme at henholdsvis underordnet påtalemyndighet eller politiet kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning. Nærmere bestemmelser om gjennomføringen er gitt i påtaleinstruksen § 3-5.

Dersom det er spørsmål om å få tilgang til opplysninger i et register, gjelder de alminnelige reglene i forvaltningsloven, jf. strafferegistreringsloven § 8 annet ledd. Det følger av strafferegistreringsforskriften § 6 fjerde ledd at «opplysninger fra Strafferegistret kan etter prøving av det enkelte tilfelle også gis til bruk for forskning. Ved meddelel-

ser av slikt samtykke fastsetter Politidirektoratet nærmere vilkår som skjønnes nødvendig». Det samme gjelder for bøteregeter, jf. strafferegistreringsforskriften § 9 fjerde ledd. Bestemmelsene gjelder både dokumenter og opplysninger forskerne kan få muntlig.

#### 11.12.2 Utvalgets forslag

Utvalget anbefaler at bestemmelsen i straffeprosessloven § 61c nr. 4 om utlevering til statistikk mv opprettholdes i sin nåværende form.

Når det gjelder utlevering av opplysninger til forskning foreslår utvalget at bestemmelsene som nevnt i punkt 11.12.1 opprettholdes med sitt nåværende innhold, men utvalget anbefaler noen endringer i lovteksten av hensyn til at de to bestemmelsene sammenføres.

Utvalget har også vurdert hvorvidt det skal være et forbud mot å forske på opplysninger av den karakter som registreres i henhold til lovforslaget § 5 nr. 3. Utvalget har kommet til at det ikke skal være noen begrensninger, da det må antas at kontrollerende organer, som Rådet for forskning og taushetsplikt og Datatilsynet, vil være svært tilbakeholdne med å tillate dette, slik at slike opplysninger kun blir benyttet dersom det er et aktverdig formål og absolutt nødvendig å bruke disse opplysningene. Et aktuelt eksempel kan være dersom det skal forskes på kriminaletterretning som metode, og se hvor mange av de personer som registreres i forebyggende øyemed som faktisk begår nye straffbare handlinger. I så fall vil det ifølge utvalget være nødvendig å oppgi navn.

Utvalget anbefaler videre at brudd på taushetsplikten fra forskernes side blir straffbart i henhold til straffeloven § 121. Dette var opprinnelig ikke mulig, da taushetspliktsreglene kun var forankret i påtaleinstruksen, og ikke i lovs form. Dette hensynet gjør seg ikke lenger gjeldende ved vedtagelsen av politiregisterloven.

#### 11.12.3 Høringsinstansenes syn

Vedrørende forslag til utlevering til statistikk mv uttaler *Datatilsynet* at man savner en presisering vedrørende hvem slikt materiale skal kunne utleveres til og hvilken form opplysningene skal ha. Det anføres at dersom opplysningene utleveres som personopplysninger, vil mottaker måtte ha et behandlingsgrunnlag etter personopplysningslovens bestemmelser, og det er ikke lagt opp til at behandlingsansvarlig skal utføre kontroller i forhold til dette. *Datatilsynet* savner videre en prinsipiell presisering av hvem som kan gi dispensasjon

fra taushetsplikten, slik man finner i utvalgets utkast til § 25 annet ledd om utlevering til forskning.

Datatilsynet anfører videre, sammen med *Norsk forening for kriminalreform (KROM)*, at denne typen opplysninger som hovedregel bør utleveres i anonymisert form.

Når det gjelder utvalgets forslag om utlevering av opplysninger til forskning anfører *Datatilsynet* at bestemmelsen har fått en for vid utforming. *Datatilsynet* savner en presisering av i hvilken form opplysningene skal utleveres, og påpeker at utlevering i anonymisert form bør være hovedregelen. Videre påpekes at hovedregelen bør være et krav om samtykke fra dem det forskes på. Dette følger av *Datatilsynets* praksis og etiske retningslinjer, herunder Helsinkideklarasjonen. Kun dersom det er umulig å innhente samtykke skal dispensasjon fra taushetsplikten innvilges. *Datatilsynet* savner også føringer på hvilke krav som skal stilles til mottaker og dennes forskningsprosjekt for at utlevering av opplysninger skal være aktuelt.

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* viser til utvalgets forslag til § 25 annet ledd hvor kompetansen til å beslutte at taushetsplikten skal vike til fordel for forskning er lagt til Politidirektoratet utenfor straffesaker. PST antar at beslutningskompetansen i PSTs saker vil følge forvaltningsloven § 13d og da slik at kompetansen også i fremtiden vil bli lagt til departementet og ikke til Politidirektoratet.

#### 11.12.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at utvalgets forslag er en videreføring av gjeldende rett, og at det således ikke inneholder noe nytt. *Datatilsynet* har med hensyn til forslaget om utlevering til statistikk mv. etterlyst en presisering av hvem slikt materiale kan utleveres til og at utlevering bør skje i anonymisert form. I tillegg etterlyser tilsynet en prinsipiell presisering av hvem som i slike tilfeller kan gi dispensasjon fra taushetsplikten, og foreslår etter hva man forstår at denne kompetansen bør legges til de samme organer som kan beslutte utlevering til forskning. Departementet kan ikke se at det er mulig eller hensiktsmessig at det i loven gis anvisning på hvem slikt materiale skal kunne utleveres til. Utover dette må det legges til grunn at hovedregelen også etter gjeldende rett er at opplysninger til de formål som nevnt i lovforslaget til § 32 utleveres i anonymisert form, selv om dette ikke uttrykkelig er nevnt verken i straffeprosessloven eller forvaltningsloven. Når det gjelder hvem som skal ha kompetanse til å dispensere fra taushetsplikten

er det etter departementets oppfatning ikke gitt at denne myndigheten må legges til et overordnet organ, slik bestemmelsen om utlevering til forskning gir anvisning på. Man kan ikke se at det i utgangspunktet er noe i veien for at beslutning om utlevering av anonymiserte opplysninger til statistisk bearbeiding mv. treffes av den behandlingsansvarlige. Departementet er på den annen side enig med *Datatilsynet* i at spørsmålene knyttet til anonymisering og beslutningskompetanse bør være regulert, men man antar at dette fortrinnsvis bør skje i forskriften.

Når det gjelder *Datatilsynets* merknader til forslaget til bestemmelsen om utlevering til forskning, finner departementet ikke å kunne slutte seg til tilsynets betenkeligheter. For det første er ordlyden i samsvar med bestemmelsene i den lovgivningen som regulerer disse spørsmålene i dag, og man kan derfor ikke se at bestemmelsen har fått en spesielt «vid utforming», og den er i alle fall ikke videre enn hva som er vanlig i beslektet lovgivning. Utover dette må det understrekes at søknader om tilgang til opplysninger i forskningsøyemed undergis strenge kontrollrutiner. Som utvalget påpeker vil de kontrollerende organer som Rådet for forskning og taushetsplikt og *Datatilsynet* ikke tillate behandling av sensitive opplysninger i forskningsøyemed uten at det finnes et aktverdig formål og behandlingen er absolutt nødvendig for å oppnå formålet. Departementet er ellers også her enig med *Datatilsynet* i at utlevering i anonymisert form bør være det førende hovedprinsipp, samt at det som hovedregel bør innhentes samtykke fra de registrerte dersom slik anonymisering ikke finner sted. På den annen side er det på det rene at det finnes forskningsprosjekter, der anonymisering ville umuliggjøre formålet med prosjektet og der det heller ikke er praktisk mulig å innhente samtykke fra de registrerte. I tillegg til det eksemplet som utvalget har nevnt, se i punkt 11.12.2, kan det for eksempel nevnes forskning på sammenhengen mellom rusbruk og trafikkulykker eller forskning på diskriminering fra politiets side. Departementet finner på denne bakgrunn ikke grunn til å endre utvalgets forslag til angjeldende bestemmelse, men vil vurdere om enkelte av *Datatilsynets* innspill kan innarbeides i forskriften.

Når det til slutt gjelder PSTs anførsler er tjenestens forutsetning riktig; det vil fortsatt være Justisdepartementet som treffer beslutning om utlevering dersom det søkes om å bruke PSTs opplysninger til forskning, jf. også departementets lovforslag til § 33.

## 11.13 Utlevering av opplysninger til utlandet

### 11.13.1 Gjeldende rett

Utlevering av opplysninger i *straffesak* er regulert flere steder. Bistand i den enkelte straffesaken er nærmere regulert i påtaleinstruksen kapittel 6, samt i enkelte bestemmelser i straffeprosessloven. Et sentralt poeng er at anmodning om bistand hovedsakelig skjer fra Kripos, se påtaleinstruksen § 6-2. Økokrim er ansvarlig for internasjonalt samarbeid innenfor sitt område, jf. påtaleinstruksen § 35-10. I påtaleinstruksen § 6-4 tredje ledd står det: «Politiet kan etterkomme anmodning fra politimyndighet i annet land om å innhente opplysninger i anledning en straffbar handling når dette finnes ubetenkelig. Politimesteren avgjør om utenlandsk polititjenestemann skal få være til stede ved avhør og andre etterforskingsskritt i saken. Når særlige grunner foreligger, kan det tillates at utenlandsk polititjenestemann stiller spørsmål til den som avhøres». Videre finnes generelle regler i domstolloven kapittel 2.

Utlevering av opplysninger utenfor straffesak er regulert i politiloven § 24, hvor det fremgår at «[p]olitiets taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for (...) andre offentlige myndigheter og utenlandske samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter når formålet er å forebygge eller avverge straffbare handlinger». Bestemmelsen må forstås slik at det gjelder straffbare handlinger både i Norge og i mottakerlandet. For politiets arbeidsregistre fremgår det av rundskriv G-96/95 punkt 7 at: «Overlevering av informasjon til utenlandsk politimyndighet som gjelder ubekreftet informasjon om personer som kan knyttes til straffbare forhold, kan bare skje etter beslutning av politimesteren eller den han bemyndiger. Slik informasjon kan kun overleveres utenlandsk myndighet til bruk for etterforskning, avdekking og forebygging av kriminalitet. Før overlevering skal dette gjøres uttrykkelig klart».

Ut over dette er det en særregel i strafferegistreringsforskriften § 11 andre ledd for registre, hvor det står: «Utenlandske myndigheter kan meddeles opplysninger fra registeret hvor dette fremgår av overenskomst eller annen avtale eller som følger av medlemskap i en internasjonal organisasjon. Opplysninger må ut over dette ikke meddeles uten samtykke fra Politidirektoratet».

### 11.13.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Personopplysningsloven § 29 har en egen bestemmelse om utlevering av opplysninger til såkalte tredjeland, det vil si stater som ikke sikrer en forsvarlig behandling av opplysningene. Den samme bestemmelsen finnes i personverndirektivet. Bestemmelsen skal beskytte mot at opplysninger blir overført til et annet land der beskyttelsen er langt dårligere enn i Norge og andre medlemsland i EU. I tillegg til dette kommer de alminnelige kravene, jf. personopplysningsloven § 8 jf. § 11 første ledd bokstav c, hvor opplysninger kun kan utleveres som ledd i den primære virksomhet, med mindre det er et rettslig grunnlag for utlevering.

I politirekommandasjonen er utlevering til utlandet regulert slik:

#### «5.4

Communication of data to foreign authorities should be restricted to police bodies. It should only be permissible:

- a) if there exist a clear legal provision under national or international law,
- b) in the absence of such provision, if the communication is necessary for the prevention of a serious and imminent danger or is necessary for the suppression of a serious criminal offence under ordinary law, and provided that domestic regulations for the protection of the person are not prejudiced.»

I henhold til kommentarene til rekommandasjonen åpner bestemmelsen for alle former for samarbeid, herunder gjensidige avtaler, Interpol og andre avtaler. Ordet «police bodies» skal forstås slik at det gjelder alle organer som har en funksjon i forhold til å bekjempe og forebygge kriminalitet og opprettholde ro og orden.

Rammebeslutning om personvern i tredje søyle har som sitt virkeområde å regulere utveksling av opplysninger innenfor EU-landene. På samme måte som personverndirektivet har også rammebeslutningen en særskilt bestemmelse om utlevering av opplysninger til tredje land i artikkel 13.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«1. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at personopplysninger som mottas fra eller stilles til rådighet av den kompetente myndighet i en annen medlemsstat, kun kan overføres til tredjestater eller internasjonale organer dersom:

- a) det er nødvendig for å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde straffrettslige sanksjoner,

- b) den myndighet i tredjestaten eller det internasjonale organ som mottar opplysningene, har ansvaret for å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner,
  - c) den medlemsstat der opplysningene er innhentet har gitt sitt samtykke til overføringen i samsvar med sin nasjonale lovgivning, og
  - d) den berørte tredjestat eller internasjonale organ sørger for en tilstrekkelig grad av beskyttelse for den aktuelle behandling av opplysningene.
2. Overføring uten forutgående samtykke i samsvar med nr. 1 bokstav c) skal kun tillates dersom overføringen av opplysningene er avgjørende for å kunne avverge en overhengende og alvorlig trussel mot en medlemsstats eller en tredjestats offentlige sikkerhet eller mot en medlemsstats vesentlige interesser og et forutgående samtykke ikke kan innhentes i tide. Den myndighet som har ansvaret for å gi slikt samtykke, skal underrettes omgående.
3. Som unntak fra nr. 1 bokstav d) kan personopplysninger overføres dersom:
- a) den nasjonale lovgivning i den medlemsstat som overfører opplysningene, foreskriver dette av hensyn til:
    - i. den registrertes spesifikke legitime interesser eller
    - ii. tungtveiende legitime interesser, særlig viktige offentlige interesser, eller
  - b) tredjestaten eller det internasjonale organ som mottar opplysningene, gir sikkerhetsgarantier som den aktuelle medlemsstat anser som tilstrekkelige i henhold til sin nasjonale lovgivning.
4. Vurderingen av hvorvidt graden av beskyttelse i nr. 1 bokstav d) er tilstrekkelig, skal skje på grunnlag av alle forhold knyttet til én eller flere overføringer av opplysninger. Det skal spesielt tas hensyn til opplysningenes art, den eller de påtenkte behandlingenes formål og varighet, opprinnelsesstaten og den stat eller det internasjonale organ som er sluttmottaker for opplysningene, gjeldende rettsregler, både generelle regler og sektorregler, i vedkommende tredjestat eller internasjonale organ og de yrkesregler og sikkerhetstiltak som får anvendelse.»

Kommisjonens opprinnelige forslag til denne bestemmelsen la opp til en nokså begrenset adgang til å utlevere personopplysninger til tredjeland som ikke hadde en tilfredsstillende personvernlovgivning. At artikkel 13 fikk et annet innhold

enn det opprinnelige forslaget er begrunnet i flere forhold. For det første mente man at man måtte kunne utveksle opplysninger med tredjeland selv om disse landene ikke kan sikre et forsvarlig sikkerhetsnivå for behandling av opplysninger, noe som gjør seg særlig gjeldende i forbindelse med bekjempelsen av terrorisme. For det annet var det viktig å sikre at rammebeslutningen på dette punkt ikke kunne få noen virkning på allerede eksisterende avtaler med tredjeland om utveksling av opplysninger.

### 11.13.3 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter emnet i punkt 14.12 i utredningen.

Når det gjelder regelverkets systematikk har utvalget vurdert om adgangen til å utlevere opplysningene skal nedfelles i de enkelte taushetspliktsbestemmelsene, eller om det skal gis en egen bestemmelse om adgangen til å utlevere opplysninger til utlandet. Utvalget anbefaler at det gis en egen bestemmelse, da dette fremstår som mer oversiktlig. Utvalgets utkast til § 27 tar således sikte på uttømmende å regulere adgangen til å utlevere opplysninger til utlandet.

Deretter skiller utvalget mellom utlevering av opplysninger som ledd i og utenfor den enkelte straffesak. Om utlevering av opplysninger som ledd i den enkelte straffesak anfører utvalget i punkt 14.12.5 i utredningen:

«Utvalget har vurdert hvilken adgang politiet skal ha til å utlevere opplysninger som ledd i den enkelte straffesak. Utvalget ser det som viktig at politiets arbeid ikke skal hindres av landegrensene. Dette vil kun medføre at de kriminelle utnytter situasjonen, noe som ikke er ukjent i dag. Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette at adgangen til å utlevere opplysninger som ledd i etterforskningen skal være den samme i og utenfor Norge. Dette vil si at opplysninger fritt kan utleveres til utlandet som ledd i den enkelte straffesak.»

Videre følger særskilt utleveringsadgang av straffeprosessloven og andre bestemmelser som beskrevet i punkt 14.12.3. Utvalget foreslår ingen endringer i disse.»

Om utlevering av opplysninger ut over den enkelte straffesak uttaler utvalget i punkt 14.12.6 i utredningen:

«Utenfor den enkelte straffesak, bør det også være adgang til å samarbeide av samme hensyn som i straffesak. Ved vedtakelsen av politiloven § 24, ble adgangen til å samarbeide i forebyggende øyemed spesifisert i fjerde ledd nr. 2. Utvalget anbefaler at det gjøres samme unntak

fra taushetsplikten for utenlandske samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter som det som gjelder for norske offentlige organer. Dette er i samsvar med hva som gjelder i dag. Det er tilføyd at det gjøres unntak fra taushetsplikten for samarbeid med etterretningstjenesten, i tillegg til politimyndigheter og sikkerhetstjenester, da PST i henhold til politiloven § 17c nr. 2 skal samarbeide med slike organer.

Dette innebærer at det må foretas en alminnelig vurdering av om utlevering er forholdsmessig i det enkelte tilfellet.»

Utvalget behandler også særlig utlevering av opplysninger til utlandet i henhold til konvensjoner eller avtaler som er ratifisert eller tiltrådt av Norge, og uttaler om dette i punkt 14.12.7 i utredningen:

«Norge inngår stadig flere avtaler med andre land om samarbeid, og det gjelder innenfor alle deler av politiarbeidet. Utvalget anbefaler således at det gis et eget unntak fra taushetsplikten der utlevering til utlandet følger av lov, konvensjon eller avtale som er ratifisert eller tiltrådt av Norge. Dette må anses å være i tråd med alminnelige regler for avtaler Norge er bundet av. Utvalget bemerker imidlertid at noe samarbeid innenfor politisektoren vil være så omfattende og inngripende at det vil være nødvendig med egen lov. Et eksempel er Schengen-samarbeidet. Dette vil imidlertid bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.»

#### 11.13.4 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste og Kripos hadde til dels omfattende merknader til utvalgets forslag.

*Politidirektoratet* har en rekke innvendinger mot utvalgets forslag. Det anføres at utlevering av opplysninger er uproblematisk så lenge det dreier seg om kriminalitet begått i Norge, men at bestemmelsen er for restriktiv når det dreier seg om å gi opplysninger til utenlandsk politimyndighet til bruk i deres etterforskning av straffbare handlinger begått i utlandet. Utveksling av politiinformasjon over landegrensene er basert på gjensidighet, og forslaget er derfor uheldig. Politidirektoratet påpeker også at utformingen av utvalgets forslag til § 27 ikke synes å ha tatt høyde for opprettelse av felles etterforskningsteam mellom to eller flere nordiske land.

Politidirektoratet understreker videre at for politiets viktigste politisamarbeid – det nordiske politisamarbeidet – vil utvalgets forslag føre til at utlevering av informasjon til de nordiske kolleger verken vil være hjemlet i lov (det er i dag hjemlet i strafferegistreringsloven med forskrifter som vil

bli opphevet ved ikrafttredelse av den nye loven), konvensjon eller avtale. Den nordiske politisamarbeidsavtalen av 2002 krever nasjonal hjemmel for utlevering og dette finnes ikke. Avtalen kan uansett ikke være hjemmel i seg selv, da den er inngått mellom de nordiske politimyndigheter, og ikke av Norge, slik ordlyden i § 27 tilsynelatende krever.

Den samme problemstilling gjør seg i følge Politidirektoratet gjeldende i forhold til Norges deltakelse i Schengensamarbeidet. Deler av Norges Schengensamarbeid er regulert i egen lov, SIS-loven, men samarbeidet omfatter atskillig mer enn dette. Det vises blant annet til Schengenkonvensjonen art. 39 og 45, som forutsetter en nasjonal hjemmel for utlevering. Slik utvalgets forslag til § 27 er utformet vil Norge i følge Politidirektoratet ikke kunne oppfylle de internasjonale forpliktelsene etter Schengenkonvensjonen. Etter Politidirektoratets syn vil det samme problem også oppstå i forhold til Interpolsamarbeidet.

På denne bakgrunn foreslår Politidirektoratet at forslaget § 27 annet ledd endres slik at kravene for utlevering av opplysninger til Schengenland og de nordiske land lettes. Videre foreslås det at man i et nytt tredje ledd i § 27 gir adgang til å utlevere opplysninger på grunnlag av avtale inngått mellom Politidirektoratet og ett eller flere andre nordiske lands politimyndigheter. Til sist foreslår Politidirektoratet et nytt fjerde ledd som gir politidirektøren kompetanse til å beslutte at informasjon kan utleveres til utenlandsk politimyndighet selv om vilkårene i annet og tredje ledd ikke er tilstede, når dette er nødvendig for å etterforske eller forhindre særdeles alvorlige straffbare handlinger, eller for vitnebeskyttelse.

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (*Kripos*) påpeker viktigheten av at bestemmelsen ikke legger begrensninger på samarbeidet med utenlandske tollmyndigheter, som er svært viktig. I denne sammenheng etterlyser Kripos også en nærmere regulering av informasjonsutveksling til utenlandske fengselsmyndigheter. Kripos påpeker endelig at Norges avtale med Interpol vanskelig kan bindes opp i lov, traktat eller konvensjon, og at Interpol derfor eksplisitt bør nevnes i § 27 siste ledd.

*Politiets sikkerhetstjeneste* (PST) støtter utvalgets forslag til § 27 og viser til at bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett på området, tuftet på de prinsipper som er lagt til grunn i Europarådets politirekommendasjon pkt 5.4. PST foreslår videre at «eierskapsprinsippet» lovfestes enten i politiloven eller i politiregisterloven. Eierskapsprinsippet er et universalt prinsipp for informasjonsutveksling innen sikkerhets- og etterretningstjenester og innebærer at det følger som en klausul

til de opplysninger som utleveres til utlandet at opplysningene ikke uten samtykke fra PST skal kunne benyttes til andre formål enn forutsatt av PST.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* ser ikke noe behov for at opplysninger skal utleveres til utenlandske myndigheter eller politimyndigheter.

### 11.13.5 Departementets vurdering

Før departementet kommenterer høringsinstansenes merknader, ønsker man først å knytte noen merknader til regelverkets systematikk. Departementet er enig med utvalget i at det gis en egen bestemmelse som uttømmende regulerer politiets og påtalemyndighetens adgang til å utlevere opplysninger til utenlandske myndigheter. Som allerede nevnt i punkt 11.3.3 foreslår departementet å plassere bestemmelsen om utlevering av opplysninger til utlandet i forslaget til lovens kapittel 5 om utlevering og tilgang og ikke i kapittel 6 om taushetsplikt. Begrunnelsen for dette er todelt. For det første er de bestemmelsene som foreslås plassert i kapittel 6 inndelt etter ulike formål for utlevering. Utlevering til utlandet er ikke et eget formål, og slik bestemmelsen foreslås utformet vil den ta opp i seg flere av de formål som er angitt i kapittel 6. I tillegg gir bestemmelsen anvisning på at utlevering kan skje i samsvar med inngåtte avtaler mv, som igjen vil kunne inneholde andre formål enn de som uttrykkelig er nevnt i bestemmelsen. Siden ulike konvensjoner og avtaler utgjør grunnlaget for en betydelig del av den samlede informasjonsutvekslingen med utlandet, kan det i tillegg fortone seg som noe kunstig å betegne adgangen til å kunne utlevere opplysninger i disse tilfellene som et unntak fra taushetsplikten. Når Norge forplikter seg til informasjonsutveksling gjennom slike avtaler, er det nettopp innholdet i avtalen som danner grunnlaget for utlevering og ikke taushetspliktsreglene eller bedre sagt unntak fra disse. Utover dette gjør også her noen av de betraktninger seg gjeldende som ble omtalt i punkt 11.6.4 i forbindelse med utformingen av § 21 om tilgang til opplysninger innad i politiet.

Utteksling av opplysninger med utlandet kan også skje på den måten at Norge utleverer opplysninger, som så lagres i et internasjonalt register, som igjen er søkbart for alle land som er tilsluttet systemet. SIS og Europol er eksempler på dette. Her åpner man med andre ord for at andre lands myndigheter gis tilgang til våre opplysninger uten at dette kan kontrolleres av oss. Sett i dette per-

spektiv minner denne utvekslingen om intern flyt innad i politiet, noe som tilsier at bestemmelsen plasseres på samme sted. Likeledes bør det også i bestemmelsen om utlevering til utlandet fås frem at utenlandsk myndighet kan gis direkte tilgang til opplysninger i norske registre. Utviklingen av grenseoverskridende politisamarbeid innenfor EU tyder på at det i større og større grad kan bli aktuelt at politimyndighetene innenfor nærmere angitte rammer kan søke direkte i andre lands registre. Prüm-avtalen, som Norge har søkt om tilslutning til, er et eksempel på dette. En bestemmelse som foreslått av utvalget, det vil si at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til utlandet, vil i så måte kunne etterlate tvil om adgang til direkte søk i tilstrekkelig grad er hjemlet. For å møte mulige fremtidige avtaler om direkte tilgang, bør den nye loven være utformet på en slik måte at den fanger opp slike situasjoner. Disse forhold gjør det etter departementets oppfatning mest naturlig å plassere lovforslaget til § 22 i lovens kapittel 5.

Når det gjelder de betenkeligheter noen av høringsinstansene har gitt uttrykk for vil departementet bemerke at det ikke var utvalgets hensikt å begrense verken eksisterende nordisk politisamarbeid eller samarbeid i henhold til Schengen-konvensjonen eller andre avtaler Norge har inngått. Departementet har derfor foretatt noen endringer i ordlyden til lovforslaget til § 22, slik at det ikke kan oppstå noen tvil om at informasjonsutveksling kan finne sted i samsvar med samtlige avtaler som er inngått innenfor dette felt.

## 11.14 Særlig om utlevering av ikke-verifiserte opplysninger mv.

### 11.14.1 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 14.11 i utredningen.

Utvalget vurderer om det bør fastsettes særskilte utleveringsregler for ikke-verifiserte opplysninger, og skiller i denne sammenheng mellom utlevering av slike opplysninger i og utenfor den enkelte straffesak.

Hva gjelder utlevering til bruk i den enkelte straffesak uttaler utvalget i punkt 14.11.2 i utredningen følgende:

«Straffesaker har et eget sett med saksbehandlingsregler i straffeprosessloven, som skal ivareta den enkeltes rettigheter under sakens gang. Utvalget kan ikke se at det er behov for særskilte regler om utlevering av ikke-verifi-



serte opplysninger som ledd i den enkelte straffesak.

Derimot vil dokumenter opprinnelig innhentet til straffesak som utleveres til andre formål, som for eksempel forebyggende virksomhet jf. lovutkastet § 19, være omfattet av reglene som gjelder for den enkelte utlevering.»

Deretter behandler utvalget i punkt 14.11.3 i utredningen det samme spørsmål for så vidt gjelder utlevering av ikke-verifiserte opplysninger utenfor den enkelte straffesak. Utvalget mener at situasjonen utenfor straffesak er en helt annen enn i straffesak. Behandlingen munner ikke ut i en form for rettslig prøving, slik tilfellet ofte er i straffesaker, og den registrerte har sjelden kunnskap om at han er registrert. Utvalget anbefaler derfor at det i disse tilfellene gis særlige regler for utlevering av ikke-verifiserte opplysninger, hvor det blant annet må vektlegges hvem opplysningene utleveres til og ikke minst opplysningens art. Det vises til at gruppen ikke-verifiserte opplysninger spenner over en rekke forskjellige opplysninger, fra de mest sensitive kriminaletterretningsopplysningene til mindre inngripende opplysninger.

Utover dette uttaler utvalget:

«I vurderingen av om ikke-verifiserte opplysninger skal utleveres, må det legges vekt på kravet i politirekommandasjonens punkt 5.5.ii, hvor det oppstilles krav om at opplysninger bør verifiseres senest ved utlevering. Er det ikke mulig å verifisere opplysningene, bør utleveringsadgangen være forbeholdt de situasjoner der det er tungtveiende hensyn som taler for utlevering.

Foreligger det en avvergesituasjon, slik som beskrevet i punkt 14.6.4.4 vil situasjonen alene være et slikt tungtveiende hensyn at politiet må ha rett til å gå ut med ikke-verifiserte opplysninger.

For annen forebyggende virksomhet, følger det allerede av lovforslaget § 19 tredje ledd at det skal tas med i vurderingen «om opplysningen etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet», og hvilke andre vilkår som er relevante i den sammenheng.

Så lenge opplysningene skal utleveres til andre offentlige organer eller private, som igjen skal bruke opplysningene til sine oppgaver, bør opplysningene som utleveres normalt være korrekte. Ofte vil mottakeren oppfatte dem som korrekte, og de bør derfor også være det. Det kan likevel tenkes situasjoner der det er sterke hensyn som gjør seg gjeldende, slik at også ikke-verifiserte opplysninger bør kunne utleveres. Mest praktisk er nok dette der mottakerorganet selv har en kontrollfunksjon, slik

at de også er vant til å behandle ikke-verifiserte opplysninger.»

Utvalget mener videre at det kun bør fastsettes saksbehandlingsregler for utlevering av ikke-verifiserte opplysninger i en særskilt bestemmelse, idet eventuelle materielle krav til utlevering mest hensiktsmessig bør fastsettes som egne regler i det enkelte unntak fra taushetsplikten, og som dermed er tilpasset den konkrete utleveringssituasjon.

Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at opplysninger som utleveres utenfor straffesak skal forsøkes verifisert før de utleveres, og at mottakeren skal gjøres oppmerksom på at de er ikke-verifiserte dersom slike opplysninger utleveres likevel. Dette vil sikre at mottaker kan forholde seg til opplysningene på en adekvat måte. Hvis opplysningen utleveres skriftlig, anbefaler utvalget at politiet pålegges en plikt til å opplyse om at opplysningene er ikke-verifiserte. Opplysninger som er nedtegnet på papir fremstår oftere som korrekte, med mindre noe annet fremgår eksplisitt.

Videre anbefaler utvalget at opplysningene utleveres skriftlig. Dette er basert på at mottaker uansett gjerne ønsker å nedtegne opplysningene, og at det er bedre at politiet gjør nøyaktige nedtegninger.

#### 11.14.2 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* anfører at hovedregelen bør være at det ikke skal kunne utleveres opplysninger uten at de er verifiserte, ettersom bruk av ikke-verifiserte opplysninger kan få store, varige følger for den registrerte. *Datatilsynet* påpeker at det kan oppstilles unntak i konkrete tilfeller eller på nærmere vilkår.

*Politidirektoratet, Østfold Politidistrikt og Kripas* påpeker at utvalgets forslag til § 28 fremstår som meget arbeids- og ressurskrevende for politiet. Bestemmelsen innebærer blant annet at politiet til enhver tid må ha klart for seg hvem opplysningene ble utlevert til, slik at vedkommende kan varsles dersom opplysningen senere viser seg å være uriktig. En slik oppfølgingsoppgave vil være tung å håndtere i praksis. Et slikt krav om etterfølgende varslings følger heller ikke klart av lovteksten (jf utvalgets merknad i pkt 14.6.4.8). Det anføres også at kravet om skriftlighet i mange tilfeller vil være svært vanskelig å oppfylle, og at hovedregelen i praksis vil kunne bli en unntaksregel.

*Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)* og *Forvarsdepartementet* ønsker å understreke viktigheten av at klareringsmyndighetene også gis tilgang

til opplysninger som ikke er verifiserte. Ikke-verifiserte opplysninger kan, sammen med andre opplysninger NSM og klareringsmyndighetene selv sitter inne med, være av stor betydning i klareringsmessig sammenheng. NSM og Forsvarsdepartementet forutsetter derfor at utvalgets forslag til § 28 ikke er ment å innskrenke NSM sin tilgang til relevante opplysninger i henhold til sikkerhetsloven § 21 litra a til k, og at rettstilstanden med hensyn til personkontroll forblir uendret.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* anfører at ikke-verifiserte opplysninger ikke under noen omstendighet bør utleveres til noen instanser.

### 11.14.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det bør gis en særskilt bestemmelse som regulerer saksbehandlingen i forbindelse med utlevering av ikke-verifiserte opplysninger. Man finner imidlertid å måtte foreta enkelte endringer i utvalgets forslag. Før dette begrunnes nærmere, vil departementet først kommentere høringsinstansenes uttalelser. Hva gjelder Datatilsynets merknader ønsker man først å presisere at utvalgets forslag til § 28, jf. departementets forslag til § 20, ikke regulerer *om* det skal kunne utleveres ikke-verifiserte opplysninger, men *hvordan* slike opplysninger skal behandles når de utleveres. Bortsett fra dette er departementet på generelt grunnlag enig i at det i utgangspunktet ikke er ønskelig at ikke-verifiserte opplysninger utleveres. På den annen side er det på det rene at det i enkelte situasjoner finnes et reelt behov for utlevering av slike opplysninger, noe som også understrekes i høringsuttalelsen fra Forsvarsdepartementet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Denne erkjennelsen kommer også til uttrykk i de internasjonale rammene for politiregisterlovgivningen, idet både politirekommandasjonen punkt 5.5.ii og rammebeslutning om personvern artikkel 8 nr. 1 åpner for at ikke-verifiserte opplysninger kan utleveres. Man må i denne sammenheng heller ikke miste ut av syne at det finnes store variasjoner innenfor den gruppen opplysninger som defineres som ikke-verifiserte. Således kan det ikke være særlige betenkeligheter knyttet til at norsk politi for eksempel underretter svensk politi om at de sitter på ikke-verifiserte opplysninger som tilsier at en etterlyst person oppholder seg på et bestemt sted i Sverige. På den annen side er det atskillig mer betenkelig å utlevere ikke-verifiserte opplysninger som knytter en person til en straffbar handling. På denne bakgrunn må det være et alminnelig prinsipp at jo større skadevirkningene

for den berørte kan bli jo mer tungtveiende må de hensyn være som begrunner utlevering av slike opplysninger.

Politidirektoratet, Kripes og Østfold politidistrikt er skeptiske til hovedregelen om skriftlighet og viser til at en slik fremgangsmåte kan bli både svært ressurskrevende for politiet og delvis vanskelig å oppfylle. Til dette vil departementet bemerke at forslaget til bestemmelsen ikke oppstiller et krav om skriftlighet, men gir kun uttrykk for at utlevering *bør* skje i skriftlig form. Bestemmelsen åpner dermed i betydelig grad for skjønn, og det må forutsettes at valget av formidlingsmåte må vurderes fra sak til sak. Ved vurderingen vil det også her være av stor betydning hvem opplysningene utleveres til og hvor inngripende de er. Det antas for øvrig at det vil bli gitt utfyllende bestemmelser om dette i forskriften.

Som nevnt innledningsvis i dette punkt foreslår departementet av eget tiltak enkelte endringer i utvalgets forslag. Den viktigste endringen er at ikke hele bestemmelsen avgrenses mot utlevering til bruk i den enkelte straffesak. Utvalgets begrunnelse er gjengitt i punkt 11.14.1 og departementet kan være enig i at det ikke fremstår som hensiktsmessig å kreve at opplysninger blir verifisert før de utleveres til bruk i den enkelte straffesak, idet det nettopp er hovedformålet med etterforskning å avklare hva som stemmer med de faktiske forhold. På den annen side kan man heller ikke se noen grunn til at den delen av bestemmelsen, som gir anvisning på at mottakeren av opplysningen skal orienteres om at opplysningen er ikke-verifisert, ikke skulle gjelde for utlevering til bruk i den enkelte straffesak. Som eksempel kan man tenke seg at Kripes sitter på ikke-verifisert kriminaletterretningsinformasjon som viser seg å kunne være av betydning for en pågående etterforskning i Oslo politidistrikt. I en slik situasjon vil det som nevnt være meningsløst å kreve at Kripes prøver å verifisere opplysningene før de utleveres, men samtidig er det også i denne situasjonen viktig at det i forbindelse med utleveringen gjøres oppmerksom på at opplysningen ikke er verifisert. Departementet foreslår derfor at anvisningen om å opplyse at opplysningen ikke er verifisert også gjelder for utlevering til bruk i den enkelte straffesak, jf. forslaget til § 20 annet ledd. I tillegg foreslås et nytt tredje ledd der det vises til at § 53 om politiets handleplikt kommer til anvendelse. I sin høringsuttalelse bemerker Østfold politidistrikt at de ikke kan se at bestemmelsen oppstiller et krav om etterfølgende varsling til mottaker av ikke-verifisert informasjon som senere viser seg å være uriktig, slik utvalget anfører i punkt 14.6.4.8 i utredningen. Uttalelsen

viser at det kan være nyttig å synliggjøre i forslag til § 20 at disse situasjonene reguleres av § 53 der nettopp denne plikten er nedfelt.

## 11.15 Pålegg om taushetsplikt

### 11.15.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 61c annet og tredje ledd og forvaltningsloven § 13b annet ledd åpner i dag for at taushetsplikt kan pålegges den som gjøres kjent med taushetsbelagte opplysninger. Dette er både opplysninger som er taushetsbelagt av hensyn til den enkelte og av hensyn til politiets arbeid.

Den 1. april 2003 ble det tatt inn et nytt annet ledd i straffeprosessloven § 61c, som utvider adgangen til å pålegge taushetsplikt for opplysninger taushetsbelagt av hensyn til politiets arbeid: «Politiet og påtalemyndigheten kan pålegge enhver som utfører tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, taushetsplikt når organet får opplysninger med hjemmel i første ledd, som må holdes hemmelig av hensyn til etterforskningen i saken». Tilsvarende bestemmelse er tatt inn i politiloven § 24 femte ledd for opplysninger mottatt utenfor den enkelte straffesak. Politiet kan således pålegge taushetsplikt for opplysninger som er taushetsbelagt av hensyn til politiets arbeid, og ikke den opplysningene gjelder. Det fremgår av forarbeidene at departementet ikke ønsket å gi politiet adgang til å pålegge *private mottakere* taushetsplikt, jf. Ot.prp. nr. 106 (2001-2002) s. 34-35.

Straffeprosessloven § 61 c tredje ledd retter seg mot dem som ikke er underlagt taushetsplikt i kraft av forvaltningsloven, noe enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan er i henhold til forvaltningsloven § 13. Ifølge denne bestemmelsen kan taushetsplikt pålegges når noen får opplysninger undergitt taushetsplikt i forbindelse med at de uttaler seg til eller på annen måte bistår politiet eller påtalemyndigheten. Mest praktisk er det sannsynligvis å pålegge vitner taushetsplikt, men det kan også være aktuelt å pålegge arbeidsgivere, arbeidskollegaer, husverter mv. en slik plikt. Personer som har innsynsrett, som parter og eventuelt fornærmede, kan ikke pålegges taushetsplikt.

Det følger av straffeprosessloven § 61d og forvaltningsloven § 13c første og annet ledd at vedkommende myndighet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder, og kan kreve skriftlig erklæring om at de kjenner og vil respektere reglene. Videre fremgår det at dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger

undergitt taushetsplikt, skal oppbevares på betryggende måte.

### 11.15.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 14.15 i utredningen.

Utvalget foreslår at bestemmelsene i straffeprosessloven § 61c annet og tredje ledd opprettholdes slik de lyder i dag. Utvalget mener at dersom opplysninger skal kunne utveksles, er det nødvendig for politiet å kunne pålegge mottaker taushetsplikt, og viser til at et slikt pålegg må anses som «gyldig instruks» etter straffeloven § 121, og således være straffbart, jf. Ot.prp. nr. 106 (2001-2002) s. 53 første spalte.

Utvalget foreslår videre at også bestemmelsen i straffeprosessloven § 61d og forvaltningsloven § 13c første og annet ledd opprettholdes.

I punkt 14.15.4 vurderer utvalget om det bør åpnes for pålegg av taushetsplikt overfor private for opplysninger som er taushetsbelagt av hensyn til politiets arbeid, og uttaler om dette følgende:

«På bakgrunn av uttalelsene i Ot.prp. nr. 106 (2001-2002) har utvalget vurdert om politiet og påtalemyndigheten skal ha adgang til å pålegge private mottakere av informasjon taushetsplikt. Utvalget har kommet til at det ikke bør være en slik adgang. For det første vil det være vanskelig å håndheve en slik regel, der det vil være umulig å ha oppsikt med alle som har fått tilgang til opplysninger. For det andre kan det være belastende for den enkelte å bli pålagt en straffebelagt taushetsplikt for opplysninger han selv ikke har bedt om å motta. Det kan også skape et dårlig klima dersom politiet pålegger taushetsplikt overfor en de ønsker å få mer informasjon av. Utvalget mener det kan ha en positiv virkning at det ikke er mulig å pålegge private taushetsplikt, i den forstand at dette kan begrense politiets utlevering av denne type opplysninger. Politiet vil i det lengste forsøke å finne andre løsninger, da de vet det er stor sannsynlighet for at opplysningene vil bli brakt videre til andre. Utvalget tillegger at selv om det ikke er adgang til å pålegge taushetsplikt, kan politiet oppfordre til at den enkelte holder opplysningene for seg selv.»

### 11.15.3 Høringsinstansenes syn

*Finansdepartementet* påpeker at alle forvaltningsorganer er underlagt egne taushetspliktbestemmelser, og anfører på denne bakgrunn at regler om overført taushetsplikt synes å være relativt overflødig, med unntak av overføring til privatpersoner.

*Datatilsynet* etterlyser krav om informasjonssikkerhet hos mottaker, og anfører at det ikke er tilfredsstillende kun å pålegge mottaker taushetsplikt. Det vises til at dårlig informasjonssikkerhet kan forårsake utilsiktet spredning av personopplysninger og annen informasjon.

#### **11.15.4 Departementets vurdering**

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og foreslår at bestemmelsen om pålegg om taushetsplikt utformes i samsvar med utvalgets anbefaling. Til Finansdepartementets anførsel vil man bemerke at det i de fleste tilfeller kan fremstå som overflødig å pålegge taushetsplikt når mottakeren av opplysningen uansett er underlagt taushetspliktsbestemmelser. I de tilfellene der taushetspliktsbestemmelsene etter politiregisterloven avviker fra de taushetspliktsreglene mottakeren er underlagt, kan det likevel representere en merverdi å kunne pålegge taushetsplikt. Når det gjelder *Datatilsynets* anførsler, finner departementet det ikke naturlig at forholdet til mottakerens infor-

masjonssikkerhet reguleres innenfor bestemmelsen som gir politiet adgang til å pålegge mottakere av opplysninger taushetsplikt. Det er riktig, som *Datatilsynet* anfører, at dårlig informasjonssikkerhet også kan forårsake utilsiktet spredning av personopplysninger, men dette er i så fall et forhold som må tas i betraktning før man utleverer opplysninger. I tillegg må politiet, som alle andre offentlige organer som utleverer opplysninger, kunne forutsette at mottakerne av opplysninger følger de regler om informasjonssikkerhet som er nedfelt i personopplysningsloven. Spørsmål knyttet til dårlig informasjonssikkerhet hos mottakeren vil derimot kunne være av større aktualitet når det utleveres opplysninger til utlandet. Denne problemstillingen er det for øvrig også tatt høyde for i rammebeslutning om personvern i tredje søyle, som i artikkel 13 nr. 1 bokstav d gir anvisning på at man ved videreformidling av opplysninger til tredjeland eller internasjonale organisasjoner skal påse at angjeldende land har et tilstrekkelig beskyttelsesnivå for behandling av opplysninger.

## 12 Politiattest og annen vandelskontroll

### 12.1 Lovens system

#### 12.1.1 Gjeldende rett

I dette punkt omtales bare politiattester, da disse er den klart mest praktiske formen for vandelskontroll. Skikkethetsvurdering og andre former for vandelskontroll omtales i punkt 12.11 nedenfor.

Reglene om utstedelse av politiattester finnes i dag i strafferegistreringsloven og i spesiallovgivningen, samt i forskrifter og rundskriv.

Strafferegistreringsloven § 5 jf. § 10 nr. 3 jf. strafferegistreringsforskriften § 12 inneholder en uttømmende regulering av hvilke formål det kan utstedes politiattest til. Lovens § 5 er hjemmelen for at slike attester kan utstedes, mens § 6 gir nærmere regler om hvilke opplysninger som skal tas med på attesten.

Strafferegistreringsforskriften § 12 gir en oversikt over i hvilke situasjoner politiattest kan utstedes. Av bestemmelsens første ledd nr. 1 fremkommer den grunnleggende hovedregel om at politiattest kan utstedes «når det i lov eller med klar hjemmel i lov er fastsatt at en person må godtgjøre at han har ført en hederlig vandel, er utstraffet e.l.». Politiattest kan således kun utstedes til de formål som følger av lov eller i medhold av lov. Slike krav er inntatt i en rekke lover og forskrifter, for eksempel innenfor skoleverket (opplæringsloven) og helsevesenet (helsepersonelloven). I tillegg har bestemmelsen i strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 2 til 4 også selv en oppstilling av en rekke spesielle hjemler for utstedelse av politiattest. Endelig fremkommer det en sikkerhetsvenn i forskriftens § 12 første ledd nr. 5 om at Politidirektoratet også i andre konkrete tilfelle kan samtykke i at det utferdiges politiattest. Det er med hjemmel i denne bestemmelsen at det på enkelte områder er gitt hjemmel for utstedelse av politiattest i form av rundskriv, for eksempel rundskriv G 63/94 om «Politiattest ved opptak og tilsetting i Norske Låsesmeder».

Forholdet mellom strafferegistreringsloven med tilhørende strafferegistreringsforskrift, som det generelle regelverk og spesiallovgivningen, reiser spørsmål om hvor det er mest hensiktsmessig å hjemle utstedelse av politiattest. Dersom man

samler alle hjemlene i en lov gir dette bedre oversikt over i hvilke tilfeller politiet kan utstede attester. På den annen side er det innenfor hver sektor eller hvert område mer oversiktlig dersom bestemmelsene om politiattest står sammen med de øvrige bestemmelsene som regulerer virksomheten og vilkårene for denne, som for eksempel i vaktvirksomhetsloven og universitetsloven.

Etter inkorporeringen av EMK i norsk rett fant Justisdepartementet at det ville være best i samsvar med artikkel 8 om grunnlaget for utstedelse av attester ble hjemlet i spesiallovgivningen. Ulempen med en slik ordning er at man mister en samlet oversikt over grunnlagene, men departementet mente at hensynet til artikkel 8 måtte gå foran. For å gi en oversikt over hjemlene har imidlertid Justisdepartementet gitt ut et rundskriv, G-99/2000, med en liste over hjemler for utstedelse av politiattest, men denne listen er ikke uttømmende og ble heller ikke ajourført etter at rundskrivet ble gitt.

På bakgrunn av hva som er sagt ovenfor har Justisdepartementet de senere år fulgt en fast praksis om at krav om politiattest i forbindelse med vandelskontroll skal hjemles i spesiallovgivningen. Hovedregelen er at det er vedkommende fagdepartement, fagmyndighet eller virksomhet som må vurdere om det er behov for å fastsette en hjemmel for å innhente opplysninger fra politiet til bruk for bestemte formål. I de tilfellene der det ikke finnes en spesiallov for angjeldende virksomhet, forankres utstedelse av politiattest imidlertid fortsatt i strafferegistreringsforskriften.

#### 12.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget behandler emnet i punkt 15.5, 15.6 og 15.8.1 til 15.8.4 i utredningen. Utvalget foreslår at politiattest bare kan utstedes dersom det fremgår av lov eller forskrift gitt i medhold av lov.

I dag finnes enkelte hjemler for politiattest i rundskriv som baserer seg på samtykke fra Politidirektoratet (tidligere Justisdepartementet) til å utstede attest etter strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 5. Utvalgets oppfatning er at rundskriv normalt ikke oppfyller kravene til tilgjengelighet i EMK artikkel 8, og anbefaler at hjemme-

len forankres i lov og forskrift. Det vises til at det er viktig at bestemmelsene om politiattester er oversiktlige og lett tilgjengelige. Dette er også en nødvendig forutsetning dersom de skal ha sin allmennpreventive effekt. Utvalget anfører at adgangen til å kunne utstede attester har økt kraftig de siste årene. Dersom alle politiattesthjemler må gis i lovs eller forskrifts form, kan det også bidra til å begrense antall tillatelser til de tilfellene det med sikkerhet foreligger et reelt behov. Prosessen er noe lenger og mer omstendelig enn ved rundskriv, og den mobiliserer myndighetene på et høyere nivå.

Utvalget anbefaler videre at hjemmelsgrunnlaget for å utstede politiattester bør stå i spesiallovgivningen, og ikke i en felles lov. Dette vil gi best oversikt for borgerne ettersom det er naturlig for den enkelte å ta utgangspunkt i den spesiallovgivningen som regulerer området vedkommende befinner seg på. For eksempel er det naturlig å ta utgangspunkt i luftfartsloven, og ikke politiregisterloven, dersom en person skal søke om flysertifikat. Det er dessuten i spesiallovgivningen man vanligvis også vil finne andre krav for ansettelse med videre, for eksempel krav til alder, utdanning og praksis. Etter utvalgets vurdering vil det være naturlig at et eventuelt krav tilandel tas med i denne oppregningen.

En konsekvens av forslaget er at hjemlene som i dag finnes i strafferegistreringsforskriften må flyttes til spesiallovgivningen. Utvalget har ikke foreslått egne lovbestemmelser for hvert enkelt hjemmelsgrunnlag, da dette ligger utenfor utvalgets mandat, særlig med tanke på at det må tas stilling til bestemmelsens plassering i den enkelte lov og at formuleringen må tilpasses spesialloven. Utvalget har imidlertid gått igjennom hjemmelsgrunnlagene i strafferegistreringsforskriften, og konstatert at det er noen hjemler som vanskelig passer inn i en egen spesiallov, som for eksempel hjemmel for å utstede politiattest til dem som trenger det for å gifte seg i utlandet (jf. strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 3). Utvalget foreslår at disse tas inn i politiregisterloven med tilhørende forskrift.

Utvalget anbefaler at Justisdepartementet får en mer sentral rolle ved utarbeidelsen av regler om politiattester. Hensikten er å få en mer konform og ensartet praksis, både i forhold til når det skal gis attest og i forhold til hva slags attest som skal gis. For å ivareta disse hensyn anbefaler utvalget derfor at alle hjemler i spesiallovgivningen også tas inn i forskrift til politiregisterloven. Samtidig med at det skaffes lovhjemmel for utstedelse av politiattest, er det ingen uforholdsmessig arbeidsbyrde at

hjemmelsgrunnlaget tilføyes i en slik forskrift. Dette vil gi politiet den oversikt over hjemlene for utstedelse av politiattest som er nødvendig for å kunne utføre arbeidet på en hensiktsmessig og lite kostnadskrevende måte, samtidig som kravet om lovhjemmel ivaretas. Det understrekes at manglende fastsetting i forskrift naturligvis ikke vil ha noen betydning for gyldigheten av hjemmelsgrunnlaget i spesiallovgivningen.

### 12.1.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser hadde merknader av mer generell karakter til kapittelet om vandelskontroll.

*Datatilsynet* forstår bestemmelsene slik at rettskraftig dom er kriteriet for at opplysninger skal kunne utleveres for formålet vandelskontroll. *Datatilsynet* understreker at det må fremgå klart av politiattestens hjemmelsgrunnlag dersom også opplysninger fra et tidligere stadium i straffesakskjeden anses nødvendig. Videre stiller *Datatilsynet* spørsmål ved termen «andre tiltak» som er benyttet gjennomgående i kapittel 5. *Datatilsynet* etterlyser en nærmere avklaring av begrepets betydning, herunder hvordan bruken av opplysninger knyttet til slike «andre tiltak» står i forhold til uskyldspresumpsjonen.

*Den Norske Advokatforening* er positiv til forslaget, og anfører at bestemmelsene innebærer en klar bedring av vernet om enkeltindividet.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* er generelt i mot enhver bruk av vandelskontroll i det norske samfunn og understreker at alle har rett til å starte med blanke ark.

*Kommunal- og regionaldepartementet* foreslår at hjemmel til å utstede politiattest samles i politiregisterloven og ikke i spesiallovgivningen, da dette vil være mer oversiktlig og forutberegnlig for borgerne.

### 12.1.4 Departementets vurdering

Departementet er i det vesentlige enig i de vurderinger og anbefalinger utvalget fremsetter. Som nevnt i punkt 12.1.1 har departementet de senere år fulgt en fast praksis om at krav om politiattest i forbindelse med vandelskontroll skal hjemles i spesiallovgivningen, og man kan ikke se at det finnes tungtveiende grunner for å endre denne praksis. Som det fremgår i punkt 11.10 inntar departementet en annen holdning vedrørende dette spørsmål med hensyn til regulering av utlevering av opplysninger i mottakerens interesse. Hovedbegrunnelsen for dette er at utlevering av opplysninger i hen-

hold til lovforslaget til §§ 30 og 31 reiser atskillig mer komplekse og vanskelige spørsmål enn utlevering av opplysninger i reaksjonsregisteret i form av politiattest. Likeledes ønsker departementet på denne måten å unngå at utlevering av opplysninger utenom vandelskontroll gjennomgår den samme sterke økningen enn hva som er tilfelle med antall hjemler for utstedelse av politiattester.

Departementet er imidlertid ikke enig i utvalgets forslag om å samle samtlige hjemler for utstedelse av politiattester i forskriften. For det første finner man det ikke hensiktsmessig at en forskrift inneholder en opplisting av hjemler uten at dette har noen rettslig betydning, og dernest fremstår det som unødvendig omstendelig å måtte endre forskriften til politiregisterloven hver gang det vedtas en ny hjemmel for utstedelse av politiattest. Man ser på den annen side behovet for at det finnes en samlet oversikt over hjemlene for utstedelse av politiattest, men det behovet vil også kunne ivaretas dersom oversikten nedfelles i et rundskriv eller lignende. På denne måten ivaretar man også delvis de hensyn Kommunal- og regionaldepartementet anfører i sin høringsuttalelse.

Når det gjelder innvendingen fra Datatilsynet vil departementet bemerke at det ikke skal herske tvil om hvilke opplysninger som kan anmerkes på en politiattest. Det gis derfor en del generelle føringer om denne problemstillingen i tilknytning til omtalen av de ulike typer attester i punkt 12.5, 12.6, 12.7 og 12.8 nedenfor med tilhørende lovbestemmelser. I tillegg er dette primært et spørsmål om utforming av det enkelte hjemmelsgrunnlag og det stilles her store krav til tydelighet og nøyaktighet. Departementet vil på vanlig måte følge dette opp i forbindelse med at man får de ulike lovforslagene på høring.

Endelig vises det til at med uttrykket «*andre tiltak*» som følge av lovbrudd siktes det til personundersøkelse og beslutning om judisiell observasjon. Slike tiltak kan dog kan markeres i de tilfeller hvor det foreligger rettskraftig avgjørelse som konstaterer straffeskyld. Blir en person frikjent i en sak, skal ikke en judisiell observasjon eller personundersøkelse foretatt i sakens anledning anmerkes i forbindelse med vandelskontroll.

## 12.2 Vandelskontroll

### 12.2.1 Innledning

I dette punkt omtales begrepet vandelskontroll og de forskjellige måter slik kontroll kan foregå på. I tillegg gis det en redegjørelse for utvalgets synspunkter hva gjelder de hensyn og mer generelle

formål som begrunner at vi har en ordning med vandelskontroll. Omtalen av disse formålene må holdes atskilt fra omtalen i punkt 12.3 nedenfor der man omtaler de mer konkrete formål og typesituasjoner som kan begrunne og rettferdiggjøre at man innfører et krav om politiattest. Utover dette gis det i punkt 12.2.6 en redegjørelse for de særlige problemstillinger som oppstår i forbindelse med vandelskontroll av utlendinger.

Politiet har i dag adgang til å utstede straffattester inneholdende opplysninger fra strafferegisteret til bruk i strafferettspleien. Til bruk utenfor strafferettspleien utstedes politiattest etter strafferegistreringsloven § 5. Det følger dels av strafferegistreringsforskriften og rundskriv fra Justisdepartementet, dels av spesiallovgivning, i hvilke tilfeller og til hvilke formål enkeltpersoner kan, eller må, kreve politiattest.

I sin alminnelighet er hensynet bak ordningen å forhindre at en person får en stilling eller en offentlig tillatelse eller lignende som han eller hun ikke er egnet for på grunn av reaksjoner ilagt som en følge av straffbare handlinger. Felles for vandelskontrollene er at de må karakteriseres som en særlig form for unntak fra taushetspliktreglene, der det gis ut opplysninger om en personsandel, som oftest i mottakers interesse.

### 12.2.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Siden vandelskontroll innebærer en utlevering av opplysninger, er den underlagt de samme internasjonale skrankene som annen utlevering.

De ytre rammene for når det er adgang til å utstede politiattest følger av EMK artikkel 8, som blant annet oppstiller krav om at politiattesten må fremme ett av de legitime formålene i bestemmelsen og være nødvendig i et demokratisk samfunn. For hver hjemmel som åpner for vandelskontroll må forholdet til EMK artikkel 8 vurderes. Artikkel 8 stiller blant annet krav om at inngrep i privatlivet skal være «i samsvar med loven». I forhold til vandelskontrollen oppfattes det sentrale innholdet i dette lovskravet gjerne slik at det må kreves at lovgivningen klargjør til hvilke formål politiattest kan utstedes, og at reglene er tilgjengelige for borgerne. Bestemmelsen gjør det også vanskelig å opprettholde ordninger der hjemmel for å utstede politiattest er nedfelt i rundskrivs form.

Utover begrensningene som følger av EMK artikkel 8 oppstilles det få internasjonale rammer for lovgivningen om politiattester. Rammebeslutningen om personvern i tredje søyle inneholder for

eksempel ingen regler som legger begrensninger her.

### 12.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget behandler i punkt 15.2 og 15.4 i utredningen hva som ligger i begrepet vandelskontroll og hva som er formålet med slik kontroll.

I punkt 15.4 i utredningen foretar utvalget en bred gjennomgang av de generelle hensyn som begrunner at vi har en ordning med vandelskontroll og politiattester. Samtidig understrekes det at opplysningene som innhentes i forbindelse med en vandelskontroll kun vil være en del av grunnlaget for å vurdere om en person er egnet eller skikket for en bestemt funksjon. Som regel vil det være nødvendig for mottakeren av attesten å supplere opplysningene med andre opplysninger.

Utvalget fremhever at vandelskontrollen skal forebygge kriminalitet ved at fysiske eller juridiske personer ikke får bestemte stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende som de ikke er egnet til. Vandelskontroll skal skape økt sikkerhet for arbeidsgiver, tjenestemottaker eller andre tredjepersoner. Ved å stille særskilte krav til søkeren, som for eksempel ved ansettelse i politiet, vaktelskaper med videre, skal arbeidsgiver vite at søkeren ikke er dømt for straffbare handlinger som viser at han ikke er egnet for stillingen. Utvalget understreker at en vandelskontroll alene ikke vil gi en garanti for at en person er egnet, men den kan gi en indikasjon på at en person ikke bør få stillingen. Slik sett ivaretar vandelskontrollen mottakerorganets og allmennhetens trygghetshensyn.

Ivaretagelsen av dette trygghetshensynet står imidlertid i følge utvalget i motsetning til, og må veies opp mot den dømtes behov for personvern og mulighet til rehabilitering. De sistnevnte hensyn taler for at opplysninger om tidligere idømte straffer ikke gjøres kjent utenfor politiet, da dette utgjør en belastning for den dømte og kan hindre vedkommendes resosialisering. En sentral del av denne resosialiseringen er nettopp å få et fast sted å bo og en jobb.

Den ekskluderende effekten av kontrollen vil kunne øke i takt med at man utvider formålene det kan kreves vandelskontroll for. Samtidig vil den ekskluderende effekten også avhenge av hvilke opplysninger som tas med i kontrollen. Jo flere typer straffbare forhold som tas med og jo lengre tilbake i tid man går, jo mer ekskluderende kan kontrollen bli. På den annen side er det ikke gitt at personen nektes jobben, tillatelsen eller lignende selv om utfallet av kontrollen er at vedkommende har anmerkninger på politiattesten.

Utvalget understreker videre at en vandelskontroll, og særlig en politiattest, ikke løser alle problemer. En politiattest kan tvert i mot gi falsk trygghet i forhold til den personen som ansettes eller gis tillatelse. Uoppklart kriminalitet den aktuelle personen har begått og mørketall i forhold til saker som aldri anmeldes til politiet, fanges ikke opp av slike attester. Det er derfor viktig at de alminnelige kontrollrutiner, som intervjuer, referansekontroll og lignende opprettholdes. Utvalget mener derfor at det er naturlig å anta at den største effekten av vandelskontrollen ligger i at den som har noe på rullebladet ikke søker stillinger eller annet hvor det oppstilles krav om plettfriandel. Videre antar utvalget at et krav om politiattest i noen grad også kan ha en forebyggende virkning. Ønsker en person en bestemt stilling eller offentlig tillatelse, må han vokte seg for å begå handlinger som kan hindre ham i dette. For unge mennesker er det viktig å være klar over at en anmerkning på politiattesten kan få følger for militærtjeneste, opptak til visse studier, visum til andre land med videre. I dag er antakelig mange ukjent med at en anmerkning kan få slike konsekvenser, og i følge utvalget er det en utfordring å gi informasjon om dette til ungdommen, slik at den forebyggende effekten kan oppnås.

På denne bakgrunn foreslår utvalget en egen bestemmelse om vandelskontroll, jf. utvalgets utkast til § 30, der det innledningsvis gis anvisning på at vandelskontroll bare kan foretas når det har hjemmel i lov eller i medhold av lov. I tillegg foreslås det lovfestet på hvilken måte vandelskontroll kan foretas, jf. nærmere om dette nedenfor.

Utvalget definerer begrepet vandelskontroll som «bruk av opplysninger for å vurdere om en fysisk eller juridisk person er egnet til en bestemt stilling, funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende.» Selv om det ikke direkte fremgår av definisjonen, er hensikten at opplysningene skal brukes av den som mottar opplysningene, for selv å foreta vurderingen av om en person er egnet. Det er således ingen vandelskontroll når politiet benytter seg av opplysninger til sitt eget arbeid, for eksempel etterforskning av en straffesak. Derimot er det vandelskontroll når politiet utsteder en politiattest til bruk for arbeidsgiver i forbindelse med en tilsetting. Slik sett bryter det noe med tematikken at utstedelse av straffattest, som benyttes i straffesak, anses som en form for vandelskontroll. Utvalget har likevel funnet det hensiktsmessig og forsvarlig, da attesten brukes blant annet av domstolene og at man i tillegg dermed unngår å måtte lage egne saksbehandlingsregler for straffattest.



Utvalget understreker at utlevering av opplysninger til vandelskontroll er selvstendige unntak fra taushetspliktsreglene, og at det derfor er viktig at det er samsvar mellom de to regelsettene. Vandelskontrollen skiller seg ut ved at den har en bestemt hensikt, nemlig å kontrollere en personsandel. Generell utlevering i mottakerorganets interesse kan derimot i utgangspunktet omfatte alle typer opplysninger, ikke bare andel. Vandelskontrollen skjer hovedsakelig ved ansettelser og tildeling av tillatelser, mens annen utlevering av opplysninger sjelden skjer til disse formålene.

Utvalget påpeker på den annen side at det kan finnes tilfeller av utleveringer etter de alminnelige unntakene fra taushetspliktsreglene som kan ligne svært mye på en vandelskontroll. Typiske eksempler på slike situasjoner kan være der vilkårene for utlevering av opplysninger for å avverge straffbare handlinger er oppfylt, jf. forslaget til § 27 og omtalen i punkt 11.8. Forskjellen er at det ved utlevering for å forebygge kriminalitet må foreligge objektive holdepunkter for at det kan bli begått straffbare handlinger, mens det ikke gjelder slike krav når det foreligger hjemmel for politiattest.

I punkt 15.2.2 i utredningen viser utvalget til at det innenfor det som med en fellesbetegnelse kan kalles vandelskontroll, finnes flere typer attester og andre måter utlevering av opplysninger kan skje på. Utvalget foreslår at det gis en oversikt over disse i loven, jf. utvalgets utkast til § 30 første ledd nr. 1 til 5.

Den vanligste formen for vandelskontroll med attest er *politiattest* og omtales i utvalgets utkast til § 30 første ledd nr. 1. Med politiattest forstås her «attest til bruk i mottakers interesse med opplysninger om hvorvidt en fysisk eller juridisk person har vært gjenstand for straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger, eller er gjenstand for straffefølgning.»

I utkast til § 30 første ledd nr. 5 omtales *straffattester*. Med dette menes «utstedelse av dokument til bruk i straffesak med opplysninger om en fysisk eller juridisk person er ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning av straffbare handlinger.»

Etter utkast til § 30 første ledd nr. 2 kan opplysninger fra vandelskontrollen videre utleveres som *skikkethetsvurdering*. Med dette menes «utstedelse av dokument til bruk i mottakers interesse med opplysninger om hvorvidt en person anses skikket til å inneha en stilling, funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende.» I motsetning til politiattester består en skikkethetsvurdering i at politiet kontrollerer

og vurderer skikkethet ut fra et bredere grunnlag enn ilagte reaksjoner. Det er ingen kriterier for hvilke opplysninger som kan tas med i vurderingen eller hvordan politiet skal utlevere opplysningene. Det er med andre ord et forholdsvis bredt skjønn som er lagt til politiet.

Etter utkast til § 30 første ledd nr. 3 kan opplysninger fra vandelskontrollen videre utleveres som *vandelsvurdering*. Begrepet sikter til situasjoner der det utstedes «dokument til mottaker, som på grunn av en lovpålagt plikt personen er underlagt, har rett til å innhente opplysninger om personen er ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger.»

Vandelsvurderingen kjennetegnes ved at kontrollen foretas uten at den registrerte kjenner til kontrollen, fordi formålet den skal brukes til følger direkte av en lovpålagt plikt. Utvalget kjenner kun til to eksempler på tillatelser til vandelsvurdering i dagens regelverk, nærmere bestemt til kontroll før valg og uttaking av meddommere og lagrettemedlemmer og til bruk for militær tjeneste. Utvalget mener at adgangen til vandelsvurderinger bør være begrenset.

I utvalgets utkast til § 30 første ledd nr. 4 omtales utlevering av opplysninger fra vandelskontroll gjennom *akkreditering*. Med dette menes «utstedelse av dokument til bruk i mottakers interesse når viktige sikkerhetsmessige hensyn tilsier at det føres kontroll med person som blir gitt adgang til bestemte områder.» Akkreditering består i at det ved statsbesøk eller andre arrangementer der viktige sikkerhetsmessige interesser gjør seg gjeldende, kan innhentes opplysninger av betydning om personer som skal ha befatning med objekter som krever særskilt beskyttelse. Dette er blant annet praktisk for journalister som dekker kongelige begivenheter og for personer som får ansvar i forbindelse med avvikling av statsbesøk med videre.

Vilkårene for utlevering av opplysninger til skikkethetsvurdering, vandelsvurdering, akkreditering og straffattest er foreslått særskilt regulert i egne lovbestemmelser. Det vises til omtalen av disse spørsmålene under punkt 12.11 nedenfor.

#### 12.2.4 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* understreker at resultatet av en utlevering i forbindelse med vandelskontroll vil være av stor betydning for de berørte parter. Det anføres på denne bakgrunn at adgangen til å rekvirere vandelskontroll må fremgå av en klar lovhjemmel, herunder når vandelskontroll kan benyttes, videre oppbevaring av innhentet informasjon mv.

### 12.2.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at vandelskontroll skal kunne skje i form av politiattest, vandelsvurdering og straffattest. Derimot kan man ikke tiltre de vurderinger som gjøres i forhold til skikkethetsvurdering og akkreditering. Det foreslås derfor ikke at skikkethetsvurdering og akkreditering defineres som vandelskontroll. Begrunnelsen for dette er omtalt i punkt 12.11.4.

Departementet er videre enig i at det er behov for en egen bestemmelse om vandelskrav, der man for det første fastslår det grunnleggende krav at opplysninger til vandelskontroll kun kan utleveres dersom dette har hjemmel i lov eller i medhold av lov, og som i tillegg presiserer på hvilken måte slik vandelskontroll kan gjennomføres. I likhet med Datatilsynet mener departementet at dette er en viktig presisering.

Bestemmelsene om politiattest i lovforslaget til § 36 første ledd nr. 1 svarer stort sett til dagens regler i strafferegistreringsloven §§ 3 og 5. De nærmere vilkårene for vandelsvurdering og straffattest omtales nærmere i punkt 12.11 nedenfor.

Departementet er videre enig i utvalgets mer generelle betraktninger om vandelskontroll og hensynene denne kontrollen skal ivareta. Samtidig må man erkjenne at utviklingen i praksis nok har medført at denne gjennomgangen mister mye av sin betydning ettersom bruk av vandelskontroll, og da særlig politiattester, stadig har fått et større omfang. En prinsipiell drøftelse av vandelskontrollenes berettigelse synes derfor ikke å være aktuelt på det nåværende tidspunkt. Gjennomgangen av hensynene bak kontrollen er likevel av verdi, ettersom den gir nyttig veiledning om hvilke formål man ønsker å oppnå med kontrollen, samtidig som man synliggjør begrensninger ved ordningen.

### 12.2.6 Særlig om vandelskontroll av utenlandske statsborgere

Departementet understreker at når bestemmelsene i lovforslaget omtaler vandelskontroll gjennom politiattest, så menes norsk politiattest med opplysninger fra det norske reaksjonsregisteret. Det er ikke hensikten med bestemmelsene i lovforslaget å oppstille krav til fremleggelse av utenlandske politiattester. Hovedregelen er at krav om politiattest må likestilles med utskrift fra strafferegisteret i Norge. Begrunnelsen for dette er blant annet at det i praksis ofte ikke vil være mulig å gjennomføre tilfredsstillende vandelskontroll av utlendinger. Som nevnt nedenfor vil det regelmessig bli svært ressurskrevende og tidskrevende å innhente

og verifisere politiattester fra utlandet. I enkelte tilfeller vil det dessuten selv etter en slik ressursbruk fortsatt kunne være tvil om attestens pålitelighet.

Problemstillingene i forhold til utenlandske politiattester og vanskeligheten med å kontrollere vandelen til utlendinger med forholdsvis kort botid i Norge, er i liten grad berørt av utvalget. I praksis er dette imidlertid stadig mer aktuelle problemstillinger, og de gjør seg også gjeldende for norske borgere som har bodd en lengre periode i utlandet. Det blir mer og mer vanlig at spesiallovgivningen oppstiller krav om at søkere til bestemte stillinger, tillatelser mv. må fremlegge politiattest. Dette er for eksempel vanlig ved tildeling av drosjeløype, ansettelser på flyplasser, i helsesektoren, i barnehager og i skolesektoren. Samtidig er det en ikke ubetydelig andel utenlandske statsborgere som søker arbeid innen disse sektorene.

I praksis kan det da oppstå vesentlige forskjeller i behandlingen av henholdsvis norske og utenlandske søkere. I Norge utstedes politiattest for den periode vedkommende har vært registrert bosatt i landet. For utlendinger med forholdsvis kort botid i Norge, vil derfor attesten være av begrenset verdi idet den kun dekker vandelen i et avgrenset tidsrom. Attesten avdekker således ikke potensielt alvorlige straffbare handlinger utlendingen kan ha begått forut for at vedkommende kom til Norge. Tilsvarende gir den ikke utlendingen mulighet til å dokumentere at vedkommende har plettfriandel over et lengre tidsrom.

Samtidig er det omfattende problemer forbundet med å skulle kreve at det innhentes utenlandsk politiattest tilsvarende den norske. For det første er det ikke alltid like enkelt for den arbeidssøkende å innhente attest fra utlandet. Det kan på grunn av utlendingens bakgrunn være uforutsvarlig å forlange at vedkommende skal forsøke å innhente attest fra sitt tidligere lands myndigheter. Videre kan forholdene i landet være slik at den fremlagte attest ikke fremstår med tilstrekkelig troverdighet. I forlengelsen av dette kan det være at det aktuelle landet ikke har noe system for utstedelse av politiattest, at systemet fremstår som mangelfullt eller at det ikke finnes grunnlag for å anmode om utstedelse av politiattest.

For det andre vil man selv om det foreligger utenlandsk politiattest, som regel ha store problemer med å klarlegge det reelle innholdet i denne og konvertere den til norske forhold. Typisk kan det være vanskeligheter forbundet med å klarlegge hva en eventuell attest viser og hva som er utelatt, hvilket gjerningsinnhold det aktuelle straffebudet omfatter i det enkelte land, hva som er kriminalisert, hva som er reaksjonen mv. Det antas at

dette er problemer som oftest kommer på spissen når politiattesten er utstedt fra land utenfor EØS-området.

I praksis har man i denne typen saker generelt inntatt den holdning at man må nøye seg med det som fremkommer av den norske attesten. Unntak gjøres kun for helt spesielle tilfeller hvor særlig tungtveiende sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende og det er svært viktig med klarert personell. Et eksempel er ansatte med tilgang til spesielle områder på en flyplass. Betenkelighetene med slike unntak vil nødvendigvis øke dersom de blir utvidet til nye anvendelsesområder.

Etter departementets syn fremstår det som naturlig at man som hovedregel velger å basere seg på de opplysninger som fremkommer av den norske attesten. En annen løsning vil ha som konsekvens at vandelskravet i praksis blir et yrkesforbud for utlendinger tilsvarende det påbudte tidsrom. Det er klare prinsipielle betenkeligheter forbundet med at man på denne måten i praksis utelukker en begrenset del av befolkningen fra et yrke.

På den annen side er det også svakheter ved en slik hovedregel. Løsningen er av begrenset verdi for arbeidsgiver som vil føle at han ikke får all den informasjonen han trenger om arbeidssøkeren. Den utenlandske søkeren vil også kunne oppleve det som frustrerende at han ikke har mulighet til å dokumentere sin vandel på lik linje med søkerne med lengre botid i Norge.

På noen områder har man valgt å avhjelpe ufullstendighet ved politiattestene ved å innføre et krav om at søkere fra tredjeland må ha et minimum av botid i Norge. På denne måten sikrer man at den norske attesten som utstedes som et minimum dekker en viss tidsperiode bakover i tid.

Et eksempel på dette er personer som søker om kjøreseddel for drosje, der Politidirektoratet i Rundskriv 2007/001 har gitt retningslinjer for at det bør kreves minst fem års opphold i Norge før kjøreseddel kan utstedes dersom det ikke kan fremlegges troverdig politiattest fra tidligere bostedsland. Hensynet bak regelen er et ønske om å beskytte publikum mot eventuelle drosjesjåfører som er domfelt for alvorlige forbrytelser i tidligere bostedsland.

Det er et sentralt spørsmål om det er ønskelig at man skal kunne operere med slike tidsgrenser for botid i Norge dersom troverdig politiattest for de siste årene ikke kan fremskaffes. Etter departementets syn taler gode grunner for at det på

enkelte områder er et reelt behov for en unntaksregel med krav til minimum botid. Det bør vurderes å innføre en generell løsning som ivaretar hensynet til likebehandling og som motvirker at det oppstår tilfeldige særordninger på områder hvor problemstillingen er aktuell. Situasjonen i dag oppleves som utilfredsstillende ved at det er uklart på hvilke områder det er gitt slike regler og at disse er gitt på et forholdsvis «lavt» og utilgjengelig nivå, som for eksempel rundskriv eller utfyllende retningslinjer. Hensynet til forutberegnelighet og klarhet tilsier at såpass inngripende regler gis med hjemmel i lov eller i medhold av lov.

Departementet understreker samtidig at slike regler vil ha begrenset verdi ettersom man ikke vil kunne gi dem generell anvendelse overfor EØS-borgere. I henhold til EØS-avtalen skal ikke EØS-borgere diskrimineres på noen måte, og man må derfor godta attester utstedt i deres hjemland. På den annen side vet man da også at det innenfor disse landene finnes forholdsvis pålitelige systemer for registrering av strafferettslige reaksjoner. En regel om krav til minimum botid vil derfor ha sin primære funksjon overfor personer som kommer fra land utenfor EØS-området. Det er også overfor disse behovet er størst ettersom man har langt mindre kjennskap til flere av disse landenes systemer for utstedelse av politiattester.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at politiregisterlovens bestemmelse om vandelskontroll skal innebære at man med krav om vandelskontroll gjennom politiattest mener at det skal utstedes norsk politiattest med opplysninger fra det norske reaksjonsregisteret. Dette vil bli ytterligere presisert i forskriften. Videre foreslås det gitt en generell fullmakt til at det i spesiallovgivningen (lov eller forskrift) kan gis bestemmelser som oppstiller et krav til minimum botid. Et slikt krav bør imidlertid bare stilles dersom sterke samfunnsmessige eller sikkerhetsmessige hensyn tilsier det. En slik løsning tar hensyn til at det ikke nødvendigvis bør være et slikt krav eller lik tidsfrist i ulike tilfelle. Samtidig er den i tråd med prinsippet om at bestemmelser om krav om utstedelse av politiattester hovedsakelig bør søkes nedfelt i den relevante spesiallovgivningen, og ikke i politiregisterloven. Det vises til forslaget til annet ledd i § 36. Av hensyn til våre forpliktelser under EØS-avtalen må det fremkomme av bestemmelsen at et slikt krav til botid ikke kan diskriminere EØS-borgere, og at attester utstedt i andre EØS-land derfor må likestilles med norske politiattester.

## 12.3 Formål som berettiger hjemmel for politiattest

### 12.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter i punkt 15.7 i utredningen til hvilke formål vandelskontroll, herunder politiattester, bør kunne benyttes og om disse formålene bør lovfestes. Siden stadig flere har et ønske om at det skal utstedes politiattest innenfor deres felt, har utvalget sett det som en viktig del av utredningen å gi noen overordnede retningslinjer for hvilke livsområder og sektorer som i særlig grad berettiger bruk av vandelskontroll.

Utvalget viser til at EMK artikkel 8 setter naturlige ytre rammer for vurderingen av hvilke formål som berettiger politiattest. Således må blant annet et krav om politiattest fremme ett av de legitime formålene i EMK artikkel 8 og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Innenfor disse ytre rammene kan det være hensiktsmessig å skille ut noen typesituasjoner hvor bruk av politiattest er berettiget.

Det vises til at adgangen til å kreve politiattest opprinnelig ble brukt ved ansettelser i stillinger eller posisjoner hvor det var særlig viktig å ha tillit til den personen som skulle ansettes. På denne måten fikk mottakeren opplysninger om persons tidligereandel og eventuelt forhold til alkohol og andre rusmidler, som kunne ha betydning for om vedkommende var skikket til å inneha stillingen eller bevillingen. Et av hovedformålene med å kreve politiattest synes i følge utvalget å ha vært behovet for å sikre seg mot å ansette personer som på grunn av sin fortid kunne representere en risiko for virksomheten som sådan.

I de senere årene har man etter utvalgets oppfatning sett en dreining med hensyn til formålet med å kreve politiattest, hvor fokus er rettet mot den mulige skade vedkommende kan gjøre mot personer han vil komme i kontakt med gjennom sitt virke. Dette gjelder særlig ved krav om politiattest for personer som skal arbeide med barn, og hvor man vil sikre seg mot å ansette personer som er siktet eller straffet for seksuelle overgrep mot barn.

I tillegg ser utvalget at det også vil være behov for å beskytte det som i større grad omtales som samfunnsinteresser og økonomiske interesser. For eksempel nevnes hensynet til rikets sikkerhet som et eget formål som tilsier at Forsvaret bør ha forholdsvis vid adgang til å kreve politiattest.

På bakgrunn av hensynene ovenfor anbefaler utvalget at det inntas en egen bestemmelse i loven som presiserer hvilke formål politiattest bør hjem-

les til. Utvalget anbefaler at det åpnes for å gi hjemmel for politiattest i følgende fem typetilfeller:

1. For å utelukke fysiske og juridiske personer fra stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende hvor det kan medføre store samfunnsmessige skader eller være samfunnsødeleggende dersom disse innehas av personer som på grunn av ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger er uegnet. Et eksempel på dette er kravet om politiattest for de som skal arbeide i lufthavner.

2. For å utelukke fysiske og juridiske personer fra stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende hvor det vil virke støtende eller motvirke den alminnelige tillit dersom disse innehas av personer som har vært ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger. Stillinger i politiet, påtalemyndigheten og domstolene er her egnede eksempler.

3. For å utelukke fysiske og juridiske personer som har vært ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger som gjør dem uegnet for stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige eller overfor andre som på grunn av alder, sykdom eller funksjonshemming har reduserte muligheter til å ta vare på seg selv eller sine interesser. Dette gjelder for eksempel stillinger i skoleverket, hvor ansatte har kontakt med barn.

4. For å hindre at fysiske og juridiske personer som er ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger, besitter stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende hvor det er fare for at de på ny vil begå straffbare handlinger. Som eksempel kan nevnes ansettelse i vakselskap og visse stillinger i Norges Bank.

5. Når lovgivningen i andre land krever at det dokumenteres om en fysisk eller juridisk person har vært gjenstand for straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger. Et eksempel på dette er der det kreves politiattest for å kunne gifte seg i utlandet.

Utvalget medgir at typetilfellene flyter delvis over i hverandre og at det således ikke er utenkelig at en konkret situasjon kan passe inn i flere av disse. Utvalget understreker at en slik lovfesting av typetilfellene ikke vil utgjøre en skranke for lovgiver i senere vurderinger av om det bør gis hjemmel til å utstede politiattest til et konkret formål. På den annen side vil en slik bestemmelse gi et viktig signal i forhold til hvilke hjemler det kan være aktuelt å vedta i spesiallovgivningen ettersom bestemmel-

sen gir et innblikk i hvilke formål lovgiver ved vedtakelsen av loven støttet at det kan gis politiattest til.

Bestemmelsen tar også hensyn til lovens system om at selve hjemmelen for utstedelse av politiattest skal stå i den spesiallovgivningen som regulerer det konkrete saks- eller fagområde der attesten skal brukes. Bestemmelsen gir derfor ikke alene hjemmel for utstedelse av politiattest, men indikerer til hvilke formål attesthjemler kan utstedes.

Deretter omtaler utvalget i punkt 15.7.4 i utredningen hvilke hensyn som bør gjøre seg gjeldende ved vurderingen av om det bør gis hjemmel til å utstede politiattest.

Utvalget mener at de alminnelige prinsippene om nødvendighet og relevans også må komme til anvendelse når man befinner seg innenfor disse typetilfellene og skal foreta den nærmere vurderingen av om hjemmel for å utstede politiattest bør gis eller ikke. Med andre ord skal politiattestene forbeholdes de situasjoner hvor det er nødvendig med vandelskontroll. Formålet med attesten vil også være styrende for hvilke opplysninger som er relevante å ta med på attesten. Kravet om nødvendighet vil også spille inn i forhold til hvilken type attest det gis hjemmel til.

I vurderingen av om det er nødvendig med et nytt hjemmelsgrunnlag for å utstede politiattest, må det i følge utvalget også tas hensyn til risikoen forbundet med at det vil bli begått nye straffbare forhold. Risikoen vil bero på en kombinasjon av sannsynligheten for at det blir begått nye straffbare handlinger og hvilket omfang skaden av en straffbar handling vil få. Som eksempel nevner utvalget at en som begår vinningskriminalitet eller økonomisk kriminalitet ofte vil kunne ha problemer med økonomien, og sannsynligheten for at han eller hun begår nye lovbrudd er forholdsvis stor.

Videre mener utvalget at det til en viss grad må være adgang til å legge vekt på kost-/nytteverdien ved bruk av politiattester, herunder særlig at politiet påføres merarbeid når nye krav om politiattest innføres.

Endelig påpeker utvalget at det er viktig at man erindrer at politiattester lett kan gi en falsk trygghet og at man ikke overdriver effekten en politiattest kan ha. Det må derfor alltid vurderes om det finnes andre virkemidler som er mer hensiktsmessige i den konkrete saken.

### 12.3.2 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* mener at bestemmelsen er av stor viktighet, og den bør derfor ha en strammere utfor-

ming. Det anføres at slik utlevering bør knyttes til et absolutt krav, og ikke en «bør»-vurdering.

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (Kripos) mener hva som kontrolleres synes noe snevert, ut fra erfaringer en har tilegnet seg de senere år. Vandelskontroll begrenser seg til å gjelde den enkelte person som søker på en bestemt stilling/funksjon mv. Man har imidlertid erfart at enkelte kriminelle grupper eller enkeltpersoner søker å få innpass i organisasjoner eller på arbeidsplasser, ved å få tilsatt en person som står i nær relasjon til den kriminelle. Dette er situasjoner som er vanskelige å fange opp med dagens lovverk, og Kripos mener lovgiver bør gå foran for å løse dette, slik at man unngår at det oppstår lokale «ad-hoc»-løsninger.

### 12.3.3 Departementets vurdering

Departementet viser til utvalgets gjennomgang av de ulike formål og typetilfelle politiattest generelt bør kunne benyttes til, og kan i hovedsak tiltre de vurderinger som gjøres der.

Departementet er enig i at opplistingen dekker de fleste praktiske situasjoner og formål der man kan se at det vil være behov for å utstede en politiattest. Formålene som beskrives i bestemmelsen flyter til en viss grad over i hverandre, og det er åpenbart at en konkret situasjon der det er behov for politiattest vil kunne falle inn under flere av punktene. Regelmessig vil ofte situasjoner som enten kan påføre den enkelte eller samfunnet skader også innebære en fare for at det begås nye straffbare handlinger. Tilsvarende vil situasjoner hvor man innhenter politiattest for å unngå misbruk av tillits- eller avhengighetsforhold ofte også dekkes av at man skal motvirke resultater som kan være støtende.

Når det gjelder utvalgets forslag til § 31 første ledd nr. 3 om formål knyttet til ansvar overfor mindreårige, foreslår departementet noen endringer grunnet forslaget om barneomsorgsattester, jf. lovforslaget til § 37 første ledd nr. 4 og 5. Dette er nærmere omtalt i punkt 12.5.

Departementet vil understreke at selv om man befinner seg innenfor disse typetilfellene, innebærer ikke dette automatisk at hjemmel for utstedelse av politiattest skal utferdiges. Ved vurderingen av om det bør gis en hjemmel til å utstede politiattest, og hvilken type attest man i så fall bør hjemle adgang til, må man her som ellers se hen til de alminnelige prinsippene om nødvendighet og relevans. Det må foretas en vurdering av om det er nødvendig med et nytt hjemmelsgrunnlag for politiattest og om et slikt grunnlag er naturlig ut fra sammenhengen i regelverket om politiattester for

øvrige. Likeså må det ses hen til om det finnes andre mer hensiktsmessige virkemidler man kan bruke. Tilsvarende må det i valget mellom de ulike former for politiattest foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger som er nødvendig og relevante å anmerke for å ivareta det aktuelle formålet med vandelskontrollen, jf. også de prinsippene som følger av EMK artikkel 8. Departementet kommer tilbake til dette under punkt 12.5, 12.6, 12.7 og 12.8 nedenfor.

Vektleggingen av disse hensynene får en noe mer tilbaketrukket rolle i forhold til de tilfelle som omhandles i utvalgets forslag til § 31 første ledd nr. 5 om situasjoner der lovgivningen i andre land krever at det fremlegges politiattest. Departementet er enig i at det er behov for en slik bestemmelse for å ivareta den enkeltes behov for å inneha stillinger, tillatelser mv. i utlandet. Man foreslår imidlertid å erstatte begrepet «lovgivning» med «bestemmelser», idet man ikke kan ta for gitt at andre land har ordninger der vandelskontroll må forankres i lov eller i medhold av lov.

Endelig vil departementet bemerke at opplistingen i bestemmelsen bare er retningsgivende i de tilfeller hvor det ikke følger direkte av en internasjonal eller folkerettslig forpliktelse at Norge må gjennomføre et krav om vandelskontroll. En slik forpliktelse kan for eksempel følge av et EU-direktiv eller lignende. Slike forpliktelser vil man være forpliktet til å gjennomføre uavhengig av om de omfattes av de formål som opplistes i departementets forslag til § 37 annet ledd. En annen sak er at opplistingen er såpass vidt formulert at den normalt vil fange opp også denne typen situasjoner.

I likhet med utvalget vil departementet understreke at bestemmelsen naturlig nok ikke innebærer noen skranke for lovgiver med tanke på hvilke formål og situasjoner man i fremtiden kan gi hjemmel for å utstede politiattest til. Bestemmelsen er snarere ment som en retningsgivende føring til andre departementer mv. når man vurderer om man på et gitt område bør foreslå en hjemmel til utstedelse av politiattest i den aktuelle spesiallovgivningen.

I lys av dette kan departementet heller ikke se at det er behov for å gi bestemmelsen en strammere utforming slik *Datatilsynet* har foreslått i sin høringsuttalelse. Departementet finner for øvrig også grunn til å bemerke at en bestemmelse som for eksempel angir at politiattest «skal» eller «bare kan» utstedes til bestemte formål, lett ville kunne bli oppfattet som et forsøk på å binde opp myndigheten til fremtidige Storting, noe som i seg selv må anses som utelukket.

I tilknytning til forslaget har Kripas påpekt en aktuell problemstilling om at man har erfart at kriminelle søker å få innpass i organisasjoner eller arbeidsplasser ved å få tilsatt en person som står i nær relasjon til den kriminelle, og anført at lovgiveren bør finne en løsning for slike situasjoner.

Til dette vil departementet bemerke at den problemstillingen Kripas skisserer ikke kan løses gjennom regler om vandelskontroll. Bestemmelser om vandelskontroll ved politiattest vil regelmessig bare kunne omfatte den personen som aktivt søker om en stilling, tillatelse eller lignende.

Departementet ser at de situasjonene Kripas beskriver kan være et problem, men dette må søkes løst på andre måter enn gjennom reglene om politiattest. Departementet viser i denne sammenheng til at når politiet først vet at en person har personer i sin omgangskrets som driver med kriminalitet, samtidig som politiet anser det som sannsynlig eller nærliggende at den av Kripas beskrevne situasjonen kan inntre, vil politiet kunne varsle arbeidsgiveren gjennom de vanlige unntak fra taushetspliktsreglene, som for eksempel bestemmelsen om å kunne utlevere opplysninger for å avverge eller forebygge straffbare handlinger.

## 12.4 Politiattest i særlige tilfeller

### 12.4.1 Gjeldende rett

Som omtalt i punkt 12.1.1 ovenfor følger departementet allerede i dag den praksis at nye hjemler om utstedelse av politiattest så vidt det lar seg gjøre skal hjemles i spesiallovgivningen. Strafferegistreringsforskriften § 12 inneholder likevel en lang rekke hjemler for utstedelse av politiattest i spesielle tilfelle. Dette skyldes dels at det tidligere ikke var praksis å hjemle utstedelse av politiattest i spesiallovgivningen, og dels at det i en del tilfelle er behov for politiattesthjemmel uten at det finnes noen spesiallov som regulerer angjeldende område, som for eksempel utstedelse av politiattest til bruk for frivillige organisasjoner i strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 4 bokstav p.

### 12.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget behandler i punkt 15.8.5 i utredningen behovet for en særskilt bestemmelse i politiregisterloven, der man hjemler utstedelse av politiattester for de tilfellene som ikke naturlig faller inn under en spesiallov. Utvalget konkluderer med at en slik bestemmelse er nødvendig. Utvalget foretar deretter en gjennomgang av de situasjoner som må

reguleres i politiregisterloven, og skiller i så måte mellom de situasjoner der det kan utstedes uttømmende politiattest og der det bare kan utstedes ordinær politiattest.

Utvalget foreslår at det tas inn en egen lovhjemmel for innhenting av uttømmende politiattest for stillinger som krever særlig sikkerhet, uten at det nødvendigvis er mulig å knytte det til en enkelt yrkesgruppe. Det kan også være flere mindre bedrifter som omfattes. Et aktuelt eksempel kan være ansettelse i Norske Låsesmeder (jf. rundskriv G-63/94) eller i en bedrift som lager bankkort for norske forretnings- og sparebanker (jf. rundskriv G-90/77). Lovhjemmelen åpner for at det fastsettes i forskrifter hvilke bedrifter som skal omfattes.

Videre anbefaler utvalget at det gis en særskilt hjemmel for innhenting av uttømmende politiattest ved tildeling av ordener og andre utmerkelser fra Kongen. Bestemmelsen skiller seg ut ved at det i tillegg foreslås at utstedelse av attest til dette formålet ikke krever samtykke fra den attesten gjelder. Utvalget er delt på dette punkt, men et flertall på syv medlemmer viser til at særskilte hensyn gjør seg gjeldende ved utstedelse av politiattest til disse formål. Således viser man til at det vil gjelde et svært begrenset antall mennesker, og sannsynligheten for at noen har anmerkninger vil være liten. Det er stor ære forbundet med slike utmerkelser, og det vil bryte med lange tradisjoner dersom det på forhånd måtte gjøres kjent for den det gjelder. Dersom ordenskanselliet ikke gis adgang til å foreta vandelskontroll, kan man risikere at Kongen tildeler fortjenestemedalje til en person som er dømt for alvorlig kriminalitet eller lignende. En slik utvikling vil føre til at ordningen med tildeling av ordener og utmerkelser mister anseelse og respekt. På den andre siden ser utvalget at forslaget har personvernmessige konsekvenser. Dersom det er anmerkninger på attesten, vil dette normalt føre til at ordenen ikke blir utstedt, samtidig som den attesten gjelder aldri blir kjent med det faktum at han eller hun har vært vurdert for en utmerkelse.

Utvalgets mindretall mener at samtykke også i disse tilfeller bør innhentes. Når samtykke ellers er begrunnet i hensynet til personvern, finnes det etter mindretallets oppfatning ingen saklig forskjell mellom for eksempel utnevnelser i statsråd og tildeling av utmerkelser.

Dernest anbefaler utvalget at det gis en hjemmel for utstedelse av ordinær politiattest til person som trenger politiattest for innreise, visum, arbeidstillatelse eller bosetting i et annet land, eller til andre formål der lovgivningen i andre land kre-

ver at det dokumenteres at vedkommende ikke har vært gjenstand for straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger. Likeså anbefales også en hjemmel for ordinær attest til person som søker om tilsetting ved utenlandsk ambassade eller lignende i Norge.

Endelig anbefaler utvalget at det gis en hjemmel til at det kan utstedes ordinær politiattest etter vedtak fra Politidirektoratet i det enkelte tilfelle. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil for å fange opp de situasjoner hvor det er et reelt behov for politiattest, men som ikke omfattes av hjemlene ovenfor. Følgelig understreker utvalget også at man forutsetter at det på bakgrunn av slike vedtak vurderes å fremsette forslag om en permanent hjemmel. En forutsetning for å fatte et slikt vedtak er at den det gjelder på forhånd er varslet om at politiattest vil bli avkrevd.

#### 12.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde innvendinger eller realitetsanmerkninger til utvalgets forslag.

#### 12.4.4 Departementets vurdering

I likhet med utvalget ser departementet at det er behov for en bestemmelse som hjemler utstedelse av politiattest som ikke naturlig passer inn andre steder. Det vises for så vidt til dagens bestemmelse i strafferegistreringsforskriften § 12 som til dels fyller dette formål ved at den blant annet inneholder hjemler for politiattest som ikke naturlig hører inn under noen spesiallovgivning. Som et ledd i forberedelsen til arbeidet med ny politiregisterlov har departementet tilskrevet samtlige departementer med henblikk på at hver enkelt fagmyndighet må sørge for å overføre hjemlene innenfor sitt fagområde fra strafferegistreringsforskriften § 12 til spesiallovgivningen. De hjemlene som ikke naturlig hører inn under andre departementers fagområder og spesiallovgivning vil bli videreført i forskriften til politiregisterloven.

Departementet finner imidlertid av flere grunner ikke å kunne slutte seg til alle deler i utvalgets utkast til § 36, og mener det vil være mer hensiktsmessig å utforme denne bestemmelsen på en annen måte. Utvalgets forslag legger opp til en opplisting av situasjoner der politiattest kan utstedes, og det virker som om utvalget legger opp til at denne skal være uttømmende. Den åpenbare svakheten med en slik opplisting er at man dermed risikerer at det oppstår situasjoner hvor det er et behov for eller ønske om å gi adgang til utstedelse av attest, men hvor hjemmelsgrunnlaget i politire-

gisterloven ikke er godt nok. Som et aktuelt eksempel kan nevnes dagens regel i strafferegistreringsforskriften § 12 bokstav p som gir hjemmel for utstedelse av politiattest til bruk for «frivillige organisasjoner for personer som, lønnet eller ulønnet, utfører eller skal utføre oppgaver for organisasjonen som innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige eller personer med utviklingshemming.» Dette er en sentral bestemmelse som kom inn i regelverket etter at utvalget avga sin utredning, og situasjonene den omhandler ville ikke ha blitt fanget opp av utvalgets forslag til § 36.

For departementet fremstår det derfor som en bedre løsning at man i loven gir en generell fullmaktsbestemmelse til at slike hjemler på nærmere angitte vilkår kan forankres i forskriften til politiregisterloven. Forutsetningen er da at det ikke finnes noen egnet spesiallov å plassere hjemmelen i, samt at vilkårene i departementets forslag til § 37 om formål som berettiger utstedelse av politiattest gjelder tilsvarende.

Det er videre etter departementets oppfatning ikke naturlig at man i en slik fullmaktsbestemmelse gir føringer på om det skal utstedes ordinær eller uttømmende attest. Dette bør reguleres i forskriften sammen med den aktuelle hjemmelen. Departementet viser i denne sammenheng til at den konkrete situasjonen som gjør at behovet for politiattest oppstår, også vil være bestemmende for hvilken type attest som er nødvendig og relevant. Det er først når man har oversikt over det konkrete behovet i saken at man bør konkludere med om en ordinær attest vil være tilstrekkelig eller ikke. Som eksempel kan her nevnes utvalgets forslag om at det bare kan utstedes ordinær politiattest til bruk i utlandet, overfor utenlandske ambassader mv. Det antas å være lite hensiktsmessig at norske myndigheter på denne måten legger føringer for attester som skal brukes i disse situasjonene, idet man her som regel vil være prisgitt å følge de nasjonale reglene i vedkommende land. Etter departementets syn må derfor de nasjonale reglene i vedkommende land være avgjørende for om attest kan kreves, og hvilket innhold denne skal ha. En annen løsning vil kunne føre til at man risikerer å utelukke egne borgere fra den aktuelle stillingen, funksjonen eller tillatelsen i utlandet.

Departementet er derimot enig med utvalget i at det er behov for en sikkerhetsventil der man etter vedtak kan åpne for at det gis hjemmel til å utferdige politiattest. En slik hjemmel vil forutsetningsvis være av midlertidig art og må følges opp ved å fremsette forslag om en permanent hjemmel

for å fange opp de situasjoner som begrunner den midlertidige ordningen.

Et eksempel på behovet for en slik bestemmelse fra praksis er den utviklingen som fulgte i kjølvannet av det såkalte NOKAS-ranet. Dette ranet aktualiserte og synliggjorde behovet for innhenting av politiattest for personer som vurderes for ansettelse mv. i Norges Bank. Med hjemmel i strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 5 vedtok derfor Politidirektoratet 23. juni 2005 å gi adgang for Norges Bank til innhenting av politiattest for personer som vurderes for ansettelse i Norges Bank og ved Norges Banks innleie av arbeidskraft. Tillatelsen ble gjort tidsbegrenset til 1. oktober 2007.

På denne måten fikk man en egnet hjemmel hurtig på plass, samtidig som man frigjorde tilstrekkelig tid til å etablere en permanent hjemmel. Således fremmet Finansdepartementet, etter forutgående høring, forslag til endring av lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) slik at den i § 11 fjerde ledd gir hjemmel til å innhente politiattest for alle ansatte i Norges Bank og andre som gjør tjeneste for banken. Lovendringen ble vedtatt av Stortinget og trådte i kraft 16. mars 2007.

I motsetning til utvalgets forslag mener departementet imidlertid at bestemmelsen bør rette seg mot grupper av personer, og ikke bare mot enkeltpersoner. Det antas for øvrig at sistnevnte også var utvalgets intensjon. Etter departementets syn kan en slik sikkerhetsventil utformes etter mønster av nåværende bestemmelse i strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 5 som gir hjemmel for at «Politidirektoratet kan samtykke i at det også i andre tilfelle utferdiges politiattest.»

Departementet vil imidlertid understreke at slike tillatelser bare bør gis helt unntaksvis, noe som også er praksis i dag. Det forutsettes at ordningen brukes for å imøtekomme et relativt prekärt behov som har oppstått og at det ikke fremstår som forsvarlig å avvente en ordinær lovgivningsprosess. Ordningen skal således ikke benyttes for å foregripe at et forslag om utstedelse av politiattest vil bli vedtatt eller utelukkende for å påskynde iverksettelsen av et vedtatt forslag.

Hovedregelen skal fremdeles være at lovhome mel vedtas på vanlig måte med forutgående høring mv.. Denne prosessen ivaretar viktige demokratiske hensyn som ikke tilgodeses like godt gjennom bruk av den foreslåtte sikkerhetsventilen. Således viser departementet til at det ventelig vil være lettere å få gjennomslag for et lovforslag dersom man allerede har etablert en praksis i tråd



med forslaget på bakgrunn av et forutgående vedtak.

Disse hensyn taler etter departementets syn også for at det er naturlig å innta en tidsbegrensning i forhold til hvor lenge en slik vedtaksfestet hjemmel kan gjelde. På denne måten tvinger man ansvarlige myndigheter til å påbegynne arbeidet med å utarbeide et forslag til lovhome, samtidig som man åpner for at forslaget kan sendes på alminnelig høring med de hensyn dette skal ivareta. Til en viss grad forhindrer man også at det går så lang tid at det etableres en fast praksis for innhenting av politiattest før realiteten i forslaget er vurdert av lovgiver.

Departementet foreslår at tidsbegrensningen settes til 15 måneder. En slik frist gir ansvarlig fagmyndighet rimelig god tid til å utarbeide et lovfor-slag, spesielt ettersom det regelmessig ikke vil være tale om lovteknisk omfattende og kompliserte endringer. Samtidig er man sikret en viss fremdrift.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas en fullmaktshjemmel i politiregisterloven i samsvar med forslag til § 38.

## **12.5 Politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest)**

### **12.5.1 Bakgrunn og gjeldende rett**

#### *12.5.1.1 Bakgrunn*

Dette punktet skiller seg noe fra de øvrige delene i proposisjonen i den forstand at temaet ikke ble utredet av politiregisterutvalget, men av en egen arbeidsgruppe etter at utvalget hadde levert sin innstilling.

Våren 2005 fremla Bondevik II regjeringen en «Strategi mot seksuelle og fysiske overgrep mot barn (2005-2009)». Handlingsplanen var et resultat av et ønske om å styrke innsatsen overfor barn og unge med tanke på å avdekke og forhindre overgrep, samt å gi bistand til de utsatte. Et av tiltakene i handlingsplanen hadde følgende ordlyd:

«Det vil bli foretatt en gjennomgang av alle ordninger med politiattest for personer som utfører oppgaver overfor barn og unge. Det bør blant annet vurderes om ordningen skal utvides til å omfatte andre forhold enn seksuelle overgrep mot barn. ...»

Våren 2006 opprettet Barne- og likestillingsdepartementet en interdepartemental arbeidsgruppe som foretok en helhetlig gjennomgang av krav om

politiattester for personer som skal ha oppgaver overfor barn og unge. Arbeidsgruppen bestod foruten Barne- og likestillingsdepartementet, av representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet. Justisdepartementet sendte den 12. februar 2008, som ansvarlig fagdepartement for strafferegistreringsloven, forslaget ut på høring med frist for uttalelser 5. mai 2008. Høringsnotatet var basert på arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger. Det ble imidlertid presisert at Justisdepartementet ikke hadde tatt stilling til noen av forslagene til endringer i gjeldende rett. I høringsnotatet ble det fremmet følgende forslag til lovtekst:

#### **«§ X Virkeområde**

Dette kapitlet gjelder politiattester som skal utstedes til personer som skal adoptere eller ha oppgaver overfor mindreårige som medfører at de over tid eller jevnlig kommer i posisjoner som muliggjør overgrep mot, eller skadelig innflytelse på, mindreårige.

#### **§ Y Politiattestens formål**

Formålet med krav om politiattest for personer som skal adoptere eller tildeles heldøgns omsorgsansvar for mindreårige er å bidra til å sikre at personene er egnet for oppgavene.

Formålet med krav om politiattest for andre personer som skal tildeles oppgaver overfor mindreårige er å forhindre overgrep mot eller alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige, ved å hindre at mindreårige får tilknytning til personer som er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for å ha begått alvorlige straffbare handlinger som kan gjøre dem uegnet til å ha oppgaver overfor mindreårige.

#### **§ Z Politiattestens innhold**

Politiattester som utstedes til personer som skal adoptere eller over tid eller jevnlig ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige kan være uttømmende og utvidede dersom det følger av hjemmelsgrunnlaget.

På øvrige politiattester skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for brudd på straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 andre ledd, 201 c), 201 a, 203, 204 a, 219, 224, 229 andre og tredje straffalternativ, 231, 233, 267 og 268. Brudd på straffeloven §§ 192 til 197, 199, 200 andre ledd, 201 c, 201 a, 203 og 204a og 233 skal anmerkes uten tidsbegrensning som følger av § 6 første ledd nr. 4-9. Brudd på de øvrige bestemmelsene som nevnt i dette ledd skal anmerkes i samsvar med § 6.

Dersom det skal innføres krav om flere eller færre straffebestemmelser enn de som følger av andre ledd, må det foreligge særlige grun-

ner for dette. Begrensningene eller utvidelsene må fremgå av hjemmelsgrunnlaget.»

Henvisningen til § 6 refererer til strafferegistreringsloven. Forslaget ble sendt til 353 høringsinstanser, herunder et stort antall frivillige organisasjoner. 103 instanser har avgitt realitetsmerknader. Et klart flertall av høringsinstansene er positive til forslaget. Merknadene til de enkelte delene i forslaget vil bli omtalt i punkt 12.5.3.

#### 12.5.1.2 Gjeldende rett

I dag finnes hjemlene for å kreve politiattest av personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige i en rekke lover, herunder blant annet i strafferegistreringsloven jf. strafferegistreringsforskriften, barnehageloven, helsepersonelloven, opplæringslova, friskolelova, universitetsloven, barnevernloven og utlendingsloven. Disse lovene hjemler i all hovedsak såkalte begrensede politiattester. Det vil si at hjemmelsgrunnlaget for attesten gir en nærmere angivelse av hvilke typer straffbare handlinger eller overtredelser av bestemte straffebud som skal anmerkes på attesten. Dagens begrensede politiattester omfatter i det vesentligste bare overtredelser som rammer seksuelle overgrep mot mindreårige.

For begrensede attester fremgår det normalt av hjemmelsgrunnlaget at det ikke gjelder noen tidsbegrensning bakover i tid. Attesten vil da være en begrenset uttømmende attest. Dersom det av hjemmelsgrunnlaget ikke uttrykkelig fremgår at anmerkning på attesten skal anmerkes uten tidsbegrensning eller at mildere straffereaksjoner ikke skal anmerkes, vil attesten være en begrenset ordinær attest.

I enkelte lovbestemmelser finnes det også hjemmel til å kreve uttømmende politiattest av personer som skal ha omsorgsansvar for mindreårige. Et eksempel på dette finnes i strafferegistreringsloven § 10 nr. 3, jf. strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 4 bokstav a hvor det kan kreves uttømmende attest i adopsjonssaker. I utgangspunktet tas alle straffer, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning av straffbare handlinger med i en uttømmende attest. Det er ingen tidsbegrensning bakover i tid og mildere reaksjoner tas med, med unntak av forenklet forelegg.

Videre er det vanlig at det brukes utvidet attest på områder hvor det kreves politiattest for personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige. På disse attestene anmerkes verserende saker, det vil si saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, men som ennå ikke er rettskraftig avgjort. Det må fremgå av hjemmelsgrunnlaget at utvidet attest

kan utstedes. En nærmere beskrivelse av de ulike attestene er gitt i punkt 12.6, 12.7 og 12.8.

På de fleste områder hvor det i dag kreves politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige, er konsekvensene av en merknad på attesten et forbud mot å utføre oppgavene. Et eksempel på dette er lov 24. juni 1998 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 41 c tredje ledd hvor det heter:

«Den som er ilagt forelegg eller er dømt for overtredelse som nevnt i annet ledd er utelukket fra å utføre arbeid i asylmottak eller oppgaver som omhandlet i første ledd annet punktum.»

### 12.5.2 Forslaget i høringsnotatet

#### 12.5.2.1 Hensyn og formål

I punkt 5 i høringsnotatet gjøres det rede for de hensyn som taler for og mot kravet om politiattest overfor personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige.

Beskyttelseshensynet er det sentrale hensynet som taler for krav om politiattest. Hensynet tilsier at barn og unge bør beskyttes mot å komme i tillits- eller avhengighetsforhold til personer som kan påføre dem skader og/eller svært uheldig påvirkning. Det anføres at det følger av både nasjonal og internasjonal rett at staten har et særlig ansvar for å sikre at hensynet til barnets beste blir ivaretatt og at barn beskyttes mot overgrep.

Et annet viktig hensyn som taler for krav om politiattest er tillitshensynet. En stor andel barn og unge tilbringer i dag mye tid sammen med andre enn sine foreldre. Noen har dessuten behov som gjør at de i forskjellig grad mottar tjenester fra offentlige hjelpeinstanser (helsevesen, barnevern mv.). Et krav om politiattest vil således kunne bidra til å øke tilliten til at barn og unge tas hånd om av trygge voksne personer, når de ivaretas av andre enn foreldrene.

I høringsnotatet omtales også de hensyn som helt eller delvis taler mot et krav om politiattest, herunder personvernens hensynet, resosialiseringshensynet og ressurshensynet. Personvernens hensynet tilsier at taushetsbelagte og personsensitive opplysninger som vil fremgå av en politiattest, behandles på en forsvarlig måte og at de ikke viderefremmes i større grad enn nødvendig. Hensynet til resosialisering taler for at det både for lovbrøyteren selv og samfunnet er av stor betydning at den som har begått et lovbrudd og som har gjennomført straffen, blir integrert i samfunnet igjen og får mulighet til å forsørge seg ved

arbeid. Ressurshensynet gjør seg gjeldende ved at en utvidelse av ordningen med politiattester vil medføre større økonomiske og administrative konsekvenser, og spørsmålet blir således om ressursbruken lar seg forsvare sett i forhold til hva som oppnås.

Avslutningsvis understrekes det at man ved utforming og anvendelse av krav til politiattester må vurdere og avveie de ulike hensynene som er nevnt ovenfor. Beskyttelseshensynet må tillegges stor vekt. Hvor stor vekt vil avhenge av hva politiattesten vil kunne beskytte barn og unge mot. Der som politiattesten vil kunne gi barn og unge en viss beskyttelse mot seksuelle og andre alvorlige fysiske og psykiske overgrep, må dette tillegges betydelig vekt. I kombinasjon med tillitshensynet vil da personvernens hensynet, resosialiseringshensynet eller ressursens hensynet ikke kunne tillegges større vekt, verken hver for seg eller til sammen. Det anføres at det i stedet vil bli sentralt å sørge for å balansere hensynene på en slik måte at personvernens hensynet, resosialiseringshensynet og ressursens hensynet ivaretas så langt det er mulig i lys av det overordnede beskyttelsesbehovet.

I punkt 7 i høringsnotatet foretas det en nærmere vurdering av hvilke formål som berettiger krav om politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige.

Det vises til at det av dagens krav til politiattest kan utledes at formålet primært har vært å forhindre at mindreårige blir utsatt for seksuelle overgrep fra personer som tidligere har begått seksuelle overgrep mot barn. Både beskyttelseshensynet og tillitshensynet trekker imidlertid i retning av at krav om begrensede politiattester bør ha et videre formål enn å beskytte mindreårige mot seksuelle overgrep. Personvernens hensynet og resosialiseringshensynet tilsier på den annen side at formålet bør begrenses til det som er strengt nødvendig. Etter en avveining av disse hensynene anbefales det at formålet utvides til å omfatte følgende:

«Å forhindre overgrep mot eller alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige, ved å hindre at mindreårige får tilknytning til personer som er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for å ha begått alvorlige straffbare handlinger som kan gjøre dem uegnet til å ha oppgaver overfor mindreårige.»

Ved krav om uttømmende politiattest for personer som skal adoptere eller tildeles heldøgns omsorgsansvar for mindreårige barn, anbefales derimot at formålet bør være å bidra til å sikre at personene er egnet for oppgaven.

#### 12.5.2.2 Enhetlig regulering

I punkt 12 i høringsnotatet foreslås det å innføre en mer enhetlig regulering av ordningene med politiattest for personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige. Det anføres at det i den nye politiregisterloven bør innføres felles regler vedrørende politiattestens formål, adgang til å kreve politiattest og politiattestens innhold. Hjemmelsgrunnlaget for å kreve politiattest på det enkelte område, bør imidlertid fortsatt reguleres i spesiallovgivningen.

I punkt 10 i høringsnotatet foreslås det at kravet om begrenset politiattest bør stilles der personer skal ansettes i stillinger eller tildeles oppgaver der vedkommende kommer i posisjoner som muliggjør fysiske overgrep overfor mindreårige eller etablering av en nærmere tilknytning til mindreårige, forutsatt at posisjonene består over noe tid eller inntreffer jevnlig.

Det påpekes at det muligens bør innføres et krav på andre aktuelle områder enn det som er nevnt i høringsnotatet. Dette vil forhindre at personer som får anmerkninger på områder der det stilles krav om politiattest, i stedet søker mot områder der det ikke stilles krav om politiattest. Det anføres imidlertid at det må være opp til det enkelte departement å foreta denne vurderingen i forhold til deres respektive ansvarsområder.

#### 12.5.2.3 Hvilken type politiattest

I punkt 6, 9.1, 9.2 og 11 i høringsnotatet vurderes det hvilken type politiattest som skal anvendes overfor personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige. Det foreslås ulike typer politiattester, herunder utvidet uttømmende attest, utvidet begrenset ordinær attest og utvidet begrenset uttømmende attest. Ved valget av hvilken type attest som skal kunne kreves sondres det dels mellom formålene med attesten og dels mellom de ulike straffbare forhold.

I punkt 6 i høringsnotatet foretas det en vurdering om det skal benyttes uttømmende politiattest i den forstand at samtlige straffbare forhold vises eller om attesten skal begrenses til nærmere angitte straffbare forhold. Etter en avveining av de ulike hensyn som er nevnt i punkt 12.5.2.1, foreslås det at hovedregelen bør være at det stilles krav om begrenset politiattest. Det innebærer at politiattesten bare viser nærmere angitte straffbare handlinger. Kontrollen vil da ikke omfatte flere straffebud enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med attesten.

I høringsnotatet stilles det imidlertid spørsmålsteget ved om det likevel bør stilles krav om uttømmende attest der personer etter tillatelse

eller godkjenning fra myndighetene over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige i sitt private hjem. Det vises til at det for adoptivforeldre allerede stilles slikt krav, og at det på denne bakgrunn bør stilles de samme krav for fosterforeldre og for foreldre i avlastningshjem.

I denne forbindelse anføres det at personer som tildeles slikt omsorgsansvar for mindreårige, i foreldrenes sted, kommer i en helt spesiell særstilling overfor en sårbar gruppe. De mindreårige plasseres i deres private hjem hvor det offentlige mulighet for innsyn og kontroll er begrenset, og hvor mulighetene for overgrep og/eller skadelig påvirkning kan være stor. Eventuelle merknader på en uttømmende politiattest vil således kunne være relevant i en helhetsvurdering av om aktuelle personer er egnet til å utøve omsorgsansvaret.

I punkt 9.1 i høringsnotatet drøftes det om anmerkninger på begrensede attester skal anmerkes med eller uten tidsbegrensning og om mildere straffereaksjoner skal anmerkes, herunder om attesten skal være begrenset ordinær eller begrenset uttømmende. Det vises til at prinsippet om at behandling av opplysninger ikke skal være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra formålet (nødvendighetsprinsippet), er et grunnleggende personvernprinsipp. Går man for langt, kan dette være i strid med retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Det anføres at krav om at politiattesten skal vise overtredelser som ligger langt tilbake i tid, kan gi urimelige utslag.

På den annen side påpekes det at det kan tale mot å bruke tidsbegrensning dersom en anmerking som ligger langt tilbake i tid vil kunne bidra til en bedre beskyttelse av mindreårige. Når attester uten tidsbegrensning skal benyttes må det i utgangspunktet være fordi beskyttelseshensynet må gå foran hensynet til resosialisering og personvern. Enkelte straffbare handlinger er av en slik karakter at de bør fremgå uavhengig av når de er begått.

På bakgrunn av dette foreslås det at reaksjoner i forhold til seksualforbrytelser og drap anmerkes uten tidsbegrensning, mens øvrige reaksjoner bør anmerkes med de begrensninger som følger av strafferegistreringsloven § 6, jf. punkt 12.5.2.4.

I punkt 9.3 i høringsnotatet gis det uttrykk for at uttømmende politiattester som kan utstedes der personer skal adoptere eller over tid eller jevnlig ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige, ikke bør ha noen tidsbegrensning.

I punkt 11 i høringsnotatet foretas det en vurdering av om verserende saker skal anmerkes på politiattesten, det vil si om attesten skal være utvidet. I første omgang vurderes dette i forhold til begren-

sedede attester. Det bemerkes at anmerkninger om siktelsener og tiltaler på politiattesten vil bety et større inngrep i den personlige integritet fordi det er større usikkerhet knyttet til saken enn der den har vært undergitt rettslig prøving. Spørsmålet om verserende saker skal anmerkes må bero på en konkret avveining av de hensyn som gjør seg gjeldene. Barn og unges behov for beskyttelse må vurderes opp mot det grunnleggende prinsipp om at en person skal anses uskyldig inntil vedkommende er funnet skyldig etter loven og dømt.

Når det gjelder seksuelle overgrep, jf. punkt 12.5.2.4, anføres det at skadepotensialet er stort, og at beskyttelsesbehovet derfor må veie tungt. Hensynet til å beskytte barna mot personer der det er en viss sannsynlighet for at personen har begått seksuelle overgrep tilsier at hensynet til uskyldspresumpsjonen og retten til privatliv må vike i perioden frem til siktelsen eller tiltalen eventuelt frafalles.

Det bemerkes at de øvrige straffebudene som trolig bør fremgå av attesten, jf. nærmere om dette i punkt 12.5.2.4, også er forbrytelser med stort skadepotensiale. Formålet med kravet om politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor barn er å beskytte barna mot overgrep og skadelig innflytelse. Det anføres derfor at det kan være relevant å markere verserende saker også med henblikk på disse straffebudene. Tidsperioden hvor slike saker fremgår vil være av begrenset varighet, og det legges til grunn at frafalte siktelsener og tiltaler ikke skal vises på attesten.

Likeledes foreslås det at siktelsener og tiltaler også bør tas med på uttømmende politiattest som kan utstedes der personer skal adoptere eller over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige, idet det for denne gruppen kan være vel så viktig at slike opplysninger fremgår av attesten.

Endelig gis det uttrykk for at det av hensyn til en helhetlig regulering kan være nødvendig at vedtatte forelegg også skal fremgå på politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige. Det antas at forelegg i praksis vil være en hyppig reaksjonsform ved brudd på enkelte av de straffebudene som foreslås tatt inn på begrenset politiattest.

#### *12.5.2.4 Straffebud som bør anmerkes på begrenset politiattest*

I punkt 8 i høringsnotatet behandles spørsmålet om dagens begrensede politiattester bør utvides til å omfatte andre straffebud enn seksuelle overgrep mot barn. Ved vurderingen av dette spørsmål må

det særlig ses hen til formålet som berettiger denne type attest. Politiattesten bør som følge av dette avgrenses til straffebud som rammer handlinger som i relasjon til mindreårige må anses særlig alvorlige og dermed særlig relevante.

Det understrekes imidlertid også at en utvidelse av de straffebud som skal tas med i politiattest, ikke vil være til hinder for at man kan videreformidle opplysninger til arbeidsgiver/oppdragsgiver om brudd på andre straffebud i særlige tilfelle hvor det foreligger hjemmel for dette.

I punkt 8.2 i høringsnotatet vurderes det nærmere hvilke seksualforbrytelser som bør vises på attesten. Det foreslås at de seksualforbrytelser som etter gjeldende rett kan vises på de aktuelle politiattestene, fortsatt bør fremgå. Dette gjelder straffeloven § 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), § 196 (seksuell omgang med barn under 16 år), § 200 annet ledd (seksuell handling med barn under 16 år) og § 201 første ledd bokstav c (uanstendig atferd i nærvær av barn under 16 år).

Videre anføres det at seksualforbrytelser som etter gjeldende rett fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene, trolig bør fremgå. For det første gjelder dette straffeloven § 192 (voldtekt), § 193 (seksuell omgang ved misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller tillitsforhold mv.), § 194 (seksuell omgang med innsatt/en som er plassert i anstalt/institusjon under kriminalomsorgen, politiet eller barnevernet og som der står under vedkommendes myndighet/opsikt), § 197 (incest) og § 199 (seksuell omgang med fosterbarn, pleiebarn, stebarn mv.). Det påpekes at personer som har brutt straffeloven §§ 192, 193, 197 og 199 har begått handlinger som innebærer misbruk av et overmaktsforhold. Om personer som har brutt straffeloven § 194 har begått handlinger som innebærer misbruk av overmaktsforhold vil kunne variere, men ofte vil dette være tilfelle. Det anføres at personer som har tilegnet seg seksuell omgang ved å misbruke et overmaktsforhold, må anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige. For det andre gjelder det straffeloven § 203 (seksuell omgang eller handling med person under 18 år mot vederlag) og § 204 a (rammer barnepornografi). Det påpekes at det er i tvilsomt om § 203 skal omfattes, men det anføres at sådanne personer har utvist en holdning til kjøp av seksuelle tjenester fra ungdom som gjør at vedkommende vil kunne anses som uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige. Hva gjelder befatning med barnepornografi anføres det at vedkommende har vist en slik holdning til seksuelle overgrep mot mindreårige som vanskelig kan akseptere

res i forholdet til å ha oppgaver overfor mindreårige.

Det vises videre til seksualforbrytelser som fremgår av noen, men ikke alle de aktuelle politiattestene, og som trolig ikke bør fremgå. Dette gjelder overtredelser av straffeloven § 200 første ledd (seksuell handling med en som ikke har samtykket) og § 201 første ledd bokstav b (seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor en som ikke har samtykket). Begge straffebud rammer personer over den seksuelle lavalder, samtidig som det ikke foreligger krav om misbruk av overmaktsforhold.

Deretter omtales seksualforbrytelser som etter gjeldende rett ikke fremgår av de aktuelle politiattestene og det foreslås ingen endringer på dette punkt. De aktuelle bestemmelsene er straffeloven § 198 (samleie med bror eller søster), § 201 første ledd bokstav a (seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd på offentlig sted), § 202 («hallikvirksomhet») og § 204 (visse former for befatning med pornografi). Det anføres at handlingene er av en slik art at det ikke nødvendigvis er grunn til å tro at personer som har begått slike handlinger vil begå alvorlige overgrep mot eller ha alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige. Derimot foreslås det at straffeloven § 201 a (grooming) bør fremgå av attesten. Bakgrunnen for straffebudet er særlig at flere sider ved nye kommunikasjonsmidler som internett og mobiltelefon har gjort barn mer utsatt for overgrep. Det nye straffebudet skal dermed bidra til å hindre at barn utsettes for alvorlige seksuelle overgrep.

I punkt 8.3 i høringsnotatet drøftes det om personer som krenker andres personlige integritet på en alvorlig måte og som har utvist vilje til å bruke makt og tvang for å oppnå egen fordel, er personer som er skikket til oppgaver som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige. Spørsmålet blir dermed om volds- og ranskriminalitet bør vises på politiattestene.

Det foreslås at straffeloven § 233 (forsettlig drap) bør fremgå av attesten, siden det er en fare for at personer som har begått et drap ikke har de grenser som må kunne forventes av personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige bør ha.

Dernest bør også grove legemskrenkelser fremgå, herunder straffeloven § 229 annet og tredje straffalternativ (rammer tilfeller der handlingen påfører offeret skader av et visst omfang og der handlingen resulterer i at offeret dør eller påføres betydelig skade på legemet eller helbred) og § 231 (rammer voldshandlinger som er enda grovere). Begrunnelsen for dette er at det er ønskelig å redusere risikoen for at barn kan bli utsatt for vol-

delig atferd. Derimot foreslås det at straffeloven § 228 ikke skal vises, idet gjerningsbeskrivelsen i denne bestemmelsen i seg selv ikke er av en slik alvorlig karakter at personene som har begått slike handlinger vil kunne anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige.

Videre foreslås det at straffeloven §§ 268 jf. 267 (simpelt og grovt ran) bør fremgå, men det gis samtidig uttrykk for at spørsmålet er tvilsomt. Det anføres at begge tilfeller innebærer straffbare handlinger hvor gjerningspersonen viser en klar vilje til bruk av makt og tvang for å oppnå egen tjeneste.

Endelig foreslås det at straffeloven § 219 (mis-handling i nære relasjoner) og § 224 (menneskehandel) bør fremgå av politiattestene. Det vises i denne forbindelse til at straffeloven § 219 normalt ikke lenger anvendes sammen med andre straffebestemmelser, men i stedet for disse. Skal man sikre at handlingene etter straffeloven § 219 omfattes, må straffeloven § 219 fremgå av politiattesten. Videre anføres det at menneskehandel er en alvorlig krenkelse av individets personlige frihet og integritet, og at personer som har deltatt i menneskehandel har begått slike krenkelser mot andre at det er en fare for at de ikke har de grenser som personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige bør ha.

I punkt 8.4 i høringsnotatet foretas det en vurdering av om overtredelser av narkotikalovgivningen bør omfattes. Det antas under tvil at hele straffeloven § 162 som rammer et omfattende spekter av narkotikaforbrytelser, bør fremgå. Det kan være en økt fare for at personer som har hatt straffbar befattning med narkotiske stoffer etter straffeloven § 162, vil rekruttere unge mennesker til miljøet eller påvirke deres holdninger til å prøve slike stoffer. Slike personer vil kunne anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige som muliggjør skadelig innflytelse.

Derimot anses det som tvilsomt om overtredelser av legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd (besittelse og bruk av narkotika) bør vises på politiattestene. For en slik løsning taler at personer som er avhengige av narkotika ikke bør ha oppgaver knyttet til mindreårige, idet misbruket gjør dem dårligere egnet til å ivareta mindreårige. Det er dessuten fare for at personer som selv misbruker narkotika kan rekruttere unge mennesker til uheldige miljøer eller påvirke deres holdninger til å prøve å bruke slike stoff.

Problemer i denne sammenheng er at legemiddeloven rammer både faste brukere av narkotika

og personer som en gang har blitt pågrepet med en brukerdose og som aldri benytter narkotika igjen. Mange unge mennesker har benyttet for eksempel cannabis en eller annen gang. Gruppen som bruker narkotika er uensartet både med hensyn til hyppighet av bruken og livssituasjon forøvrig. Det anføres at det vanskelig kan hevdes at det er en risiko for at alle som har benyttet cannabis kan skade mindreårige direkte eller ha skadelig innflytelse på dem. Dette taler mot at straffebudet skal fremgå av politiattesten.

På den annen side påpekes det at det er primært mer faste misbrukere som straffes etter legemiddeloven. Narkotikamisbruk kan være vanskelig å oppdage i en ansettelsesprosess. Dersom straffebudet skal fremgå av politiattesten, vil det kunne forhindre at narkomane får oppgaver knyttet til mindreårige. Det anføres dessuten at man kan fastsette at strafferegistreringsloven § 6 skal gjelde i forhold til slike lovbrudd. Overtredelser av legemiddeloven vil i så fall kun fremgå av politiattesten i en kortere tidsperiode.

#### 12.5.2.5 Konsekvenser av anmerkning på attesten

I punkt 9.2 i høringsnotatet drøftes det hvilke konsekvenser en anmerkning på en begrenset politiattest skal få, herunder om anmerkning av alvorlige straffbare handlinger på attesten bør føre til et absolutt ansettelsesforbud. Det konkluderes med at det kan være behov for ulike regler med hensyn til hvilke konsekvenser en merknad på attesten skal få, avhengig av hvilken sektor man operer på og hvilke straffebud overtredelsen gjelder. Imidlertid anser man det som ønskelig at det gis ensartede regler for de tilfellene der anmerkningene fører til et ansettelsesforbud, men det foreslås at slike forbud må nedfelles i spesiallovgivningen på hvert enkelt område. I høringsnotatet foreslås at dette kan gjøres med følgende lovtekst:

«Person med anmerkning knyttet til straffeloven §§ 192, 193, 195, 196, 197, 199, 200 andre ledd, [201 første ledd bokstav c], 201 a og 204 a skal ikke få adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige.»

Som følge av dette foreslås det også i punkt 9.3 i høringsnotatet at eventuelle konsekvenser av en merknad på politiattester for personer som skal adoptere eller over tid eller jevnlig ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige, bør reguleres i spesiallovgivningen.

### 12.5.3 Høringsinstansenes syn

#### 12.5.3.1 Innledning

Det er 103 høringsinstanser som har realitetsmerknader til ulike sider av forslaget om politiattester for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige.

I punkt 12.5.3.2 omtales merknader av mer generell karakter hva gjelder krav om politiattest, og i punkt 12.5.3.3 gjøres det rede for høringsinstansenes syn på forslaget formål og de hensyn som begrunner forslaget. I punkt 12.5.3.4 gis det en oversikt over høringsinstansenes merknader med henblikk på enhetlig regulering og på hvilke områder det skal kreves politiattest. I punkt 12.5.3.5 omtales høringsinstansenes syn på hvilken type politiattest som bør kreves, herunder om attesten bør vise verserende saker.

I punkt 12.5.3.6 gjengis høringsinstansenes syn på hvilke straffebud som bør anmerkes på politiattest, og i punkt 12.5.3.7 redegjøres for høringsinstansenes oppfatning av hvilke konsekvenser merknader på politiattesten bør medføre. Avslutningsvis gis det i punkt 12.5.3.8 en kort oversikt over merknader som gjelder andre forhold enn de ovennevnte.

#### 12.5.3.2 Generelle merknader til krav om politiattest

Alle høringsinstansene med unntak av *Datatilsynet* gir uttrykk for at de i større eller mindre grad støtter eller er positive til forslaget.

*Jussformidlingen* synes forslaget på noen punkter går for langt, og uttaler at de deler

«i hovedsak arbeidsgruppens vurdering om at de begrensede politiattester bør favne videre enn hva som er tilfelle i dag under de forskjellige hjemmelsgrunnlag, samtidig som vi imøteser mulighetene for et mer enhetlig regelverk. På noen punkter synes vi imidlertid at forslaget er for vidtgående».

Noen høringsinstanser etterlyser bedre undersøkelser som måler effekten av stadig ekspanderende ordninger med krav om politiattest.

Herunder bemerker *riksadvokaten* at det

«kan stilles spørsmål ved om forslagene i høringsnotatet bygger på en for generell tilnærming; interessen i å verne barn mot overgrep og andre skadevirkninger veies mot forbryters personverninteresser – slik at sistnevnte interesser må vike. Som helt generelle størrelser synes prioriteringen mellom interessene rimelig. Men tilnærmingen forutsetter at informasjon om de lovbrudd som foreslås er egnet til å beskytte barn. Om så er tilfellet bør søkes

dokumentert i den grad det ikke er selvinnsende».

Videre uttales at riksadvokaten ikke har noen «endelig oppfatning av hvilke av de foreslåtte lovbrudd som bør tas med i en barneattest», men det etterlyses en nærmere vurdering før en eventuell utvidelse i forhold til dagens ordning blir vedtatt. Videre stilles spørsmål ved

«hvilke kriterier som er lagt til grunn for det utvalg av lovbrudd som er foreslått tatt med. Dersom man ser hen til strafferammene kan mange andre lovbrudd likestilles når det gjelder alvorlighetsgrad. Uten en nærmere konkret vurdering av hvilke lovbrytere som utgjør en fare for barn, er det ikke opplagt at de grupper som er foreslått omfattet av barneattester, står i en særstilling».

*Oslo statsadvokatembeter* presiserer at de

«ser det som meget positivt at departementet gjennom høringsnotatet nå søker å forbedre det forebyggende tiltak som utstedelse av politiattester representerer. Som påpekt i høringsnotatet, veier hensynet til å beskytte barn meget tungt i de interesseavveiningene som må gjøres når man skal vurdere det fremtidige regelverk for utstedelse av politiattester med det formål å beskytte barn mot overgrep».

*Oslo statsadvokatembeter* vil imidlertid påpeke at notatet

«bærer preg av at man synes å overvurdere betydningen av registeropplysninger om tidligere begåtte straffbare handlinger. I en ansettelsesprosess vil en vurdering av den enkelte søkers CV og ikke minst innhenting av referanseopplysninger forut for et eventuelt intervju normalt gi verdifulle opplysninger om søkeren. Den formen for informasjonsinnhenting må tas i betraktning når man skal vurdere i hvilken utstrekning strafferegisteret skal benyttes som kilde for opplysninger i ansettelsessaker».

*Oslo politidistrikt* etterlyser en nærmere undersøkelse av effekten av krav om politiattest, og peker på at høringsnotatet legger til grunn at det er berettiget, nødvendig og hensiktsmessig at adgangen til å be om vandelsinformasjon stadig øker, hvilket for mange representerer et yrkesforbud. *Oslo politidistrikt* bemerker at det er mulig dette er riktig, men etterlyser hva denne oppfatningen baseres på, hvor mange straffbare handlinger som forhindres ved denne vidtgående spredningen av personlig og taushetsbelagt informasjon, og hvor mange overgrep som skjer hvor innhenting av politiattest ikke ville ha vist noe. *Oslo politidistrikt* mener at «[d]et synes i alle fall beklagelig at det

ikke gjøres noe forsøk på å undersøke de faktiske forholdene, mens man utvider grunnlaget for å innhente dem på det som til tider synes å være månedlig basis».

*Datatilsynet* er uenig i forslaget, og ber departementet om å revurdere dette. Herunder uttaler tilsynet:

«Datatilsynet erkjenner at man her er inne på et meget ømtålig tema, spesielt når det gjelder straffelovens bestemmelser om seksualforbrytelser og krav om politiattest som angår slike forhold. Samtidig har man de siste årene inntatt bestemmelser i straffelovens kapittel om seksualforbrytelser som ikke dreier seg om fysiske overgrep, men også bestemmelser f.eks. om befatning med barnepornografi (straffelovens § 204a) og kriminalisering av visse forberedelseshandlinger til seksuelle overgrep mot mindreårige (straffelovens § 201 a).

Det kan være vanskelig å få øye på konsekvensene av at en politiattest skal inneholde opplysninger om overtredelser av de beskrevne bestemmelser. (...)

Når politiattesten også skal inneholde opplysninger om siktelse eller tiltale, bidrar dette til at situasjonen blir kritisk. (...)

Konklusjonen er at samfunnet i sin iver etter å bekjempe et riktignok vagt definert onde, samtidig kommer i skade for å påføre nye onder. De fleste kan slutte seg til målet – å hindre at barn blir utsatt for seksuelle overgrep – men samtidig er det grunnleggende at midlene må tilpasses det mål som ønskes oppnådd».

### 12.5.3.3 Hensyn og formål

Høringsinstansene støtter i utgangspunktet de hensyn og formål som ligger til grunn for utvidelse av dagens system med politiattester for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige.

Noen av høringsinstansene har imidlertid kommentarer til utformingen av lovbestemmelsene som beskriver formålet.

*Riksadvokaten* synes det kan virke noe uklart hvilken rettslig funksjon utkastet til §§ X og Y er tenkt og ha. Det vises i denne forbindelse til at bestemmelsen om virkeområdet i § X etter hva en har forstått, ikke er ment å endre dagens ordning ved at bestemmelsene ikke er ment som noe selvstendig hjemmelsgrunnlag for utstedelse av politiattest.

Riksadvokaten fremhever videre at det ikke klart fremgår av høringsnotatet hvordan man har tenkt seg lovstrukturen, men uttaler at

«det legges formodentlig opp til at de særlige lovgrunnlag skal vise til § Z. I så fall vil virkeom-

rådet for § Z implisitt fremgå entydig av summen av de hjemmelsgrunnlag som viser til bestemmelsen.

Slik riksadvokaten forstår det, rekker bestemmelsen om virkeområde etter sin ordlyd dessuten videre enn de hjemmelsgrunnlag som åpner for innhenting av politiattest. Man må vel f.eks. si at en rekke typer arbeid og virksomhet som ikke krever attest etter lovgivningen, innebærer at en person «over tid eller jevnlig kommer i posisjoner som muliggjør overgrep mot eller skadelig innflytelse på, mindreårige». Det kan gjelde personer som arbeider i kiosk, treningssenter, dyre- og fornyelsespark mv. På denne bakgrunn er bestemmelsen, slik den er utformet, heller ikke egnet til å tjene informasjonshensyn.

Det nevnes dessuten at mens § X bruker uttrykket «skadelig innflytelse», brukes «alvorlig skadelig innflytelse» i § Y, uten at det er gitt noen begrunnelse for denne forskjellen. Formodentlig bør det eventuelt benyttes samme uttrykk. Riksadvokaten stiller imidlertid spørsmål ved om bestemmelsen er overflødig, og til dels misvisende, i sin nåværende utforming».

Det anføres videre av riksadvokaten at

«innvendinger av samme karakter som for § X kan rettes mot forslaget til § Y om formål. I høringsnotatet er det for øvrig vist til to hovedhensyn bak reglene (i tillegg til mothensyn); beskyttelseshensynet og tillitshensynet. Formålsparagrafen angir likevel bare beskyttelseshensynet. Det er uheldig at et viktig hensyn bak reglene ikke er med i en formålsbestemmelse. Ikke minst gjelder dette med sikte på situasjonen der det er vanskelig å ha noen sikker formening om den reelle beskyttelsesvirkningen av å utelukke visse grupper lovbyggere fra arbeid med barn og unge. Dersom reglene utformes på grunnlag av hensynet til tillit like mye som beskyttelse - slik høringsnotatet bærer et visst preg av - bør dette fremgå i en eventuell formålsbestemmelse».

*Oslo statsadvokatembeter* uttrykker seg i samme retning i forbindelse med formålsangivelsen i forslaget, og påpeker at det i

«forslaget til lovtekst er formålet endret til «... å forhindre overgrep mot eller alvorlig skadelig innflytelse på mindreårige...». Oslo statsadvokatembeter vil påpeke at en slik generell angivelse av formålet representerer en betydelig utvidelse og at det presise innholdet av formålet vanskelig lar seg avgrense på en tilfredsstillende måte. Begrepet «skadelig innflytelse» vil kunne oppfattes svært forskjellig. I lovforslaget er enkelte alvorlige forbrytelser nevnt. En så vidt omfattende formålsangivelse som er fore-



lått, kan i og for seg tilsi at en rekke andre straffebud bør tas med».

#### 12.5.3.4 Enhetlig regulering

De fleste høringsinstanser støtter forslaget om at innholdet i politiattester for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige bør være enhetlig og reguleres felles i lovgivningen, men at hjemmel til å kreve slik attest fortsatt bør forankres i spesiell lovgivning.

##### *Politidirektoratet*

«er enig i forslaget om å innføre felles bestemmelser om barneattest i strafferegistreringsloven og eventuelt ny politiregisterlov som regulerer politiattestens formål, adgangen til å kreve politiattest og politiattestens innhold. Hjemmelsgrunnlaget for politiattest for det enkelte område bør fortsatt mest hensiktsmessig reguleres i særlovgivningen».

*Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet* gir i sine høringssvar uttrykk for at de støtter forslaget om en mer enhetlig regulering av formålet med og innholdet i de begrensede politiattester enn tilfellet er i dag.

*Oslo statsadvokatembeter* gir uttrykk for at de støtter forslaget om å innføre en mer helhetlig regulering av ordningene med politiattest for personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige, hvor hjemmelsgrunnlaget fremdeles bør reguleres i særlovgivningen på det enkelte området.

Et fåtall av høringsinstansene mener at omfang og konsekvenser bør fremgå av den enkelte særlov, blant annet *Norsk sykepleierforbund* som gir uttrykk for at «på grunn av tilgjengeligheten bør omfang og konsekvenser fremgå av den enkelte særlov, slik som helsepersonelloven § 20 a er i dag».

Noen av høringsinstansene har kommentarer knyttet til spørsmålet på hvilke områder politiattest kan avkreves.

*Kultur- og kirkedepartementet, Kirkerådet i Den norske kirke, Tunsberg biskop, Hamar biskop, Borg bispedømmeråd, Hamar bispedømmeråd, Oslo bispedømmeråd, Stavanger bispedømmeråd, Bjørgvin bispedømmeråd og Oslo kommune v/ Byråden* har påpekt at det er viktig at også kirkelige organer gis hjemmel til å innhente politiattest. *Stavanger bispedømmeråd* fremhever at krav om attest burde gjelde enten man er frivillig ansatt eller ikke.

*Kultur- og kirkedepartementet, Kristiansand kommune, Fylkesmannen i Rogaland og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon*

påpeker behovet for muligheten til å kreve politiattest for ansatte i kultursektoren.

*Norges Unge Katolikker, Redd Barna, Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité og Den Norske Turistforening* fremhever at man innenfor frivillig sektor ikke bør gis pålegg om å innhente politiattest.

*Kongsberg kommune* mener at ansatte i svømmehaller og idrettshaller burde avkreves politiattest.

*Utlendingsdirektoratet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Oslo kommune v/Byråden* presiserer at verger og hjelpeverger for mindreårige asylsøkere må avkreves politiattest.

#### 12.5.3.5 Hvilken type attest

De fleste høringsinstanser støtter at det som hovedregel skal avkreves begrenset politiattest, i tillegg til at det gis tilslutning til forslaget om at det skal avkreves uttømmende politiattest for personer som skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige i sitt private hjem.

*Politidirektoratet og Troms politidistrikt* mener at det som hovedregel ikke er behov for uttømmende politiattest, og viser til formålet med attesten.

De fleste høringsinstansene støtter forslaget om at personer som over tid eller jevnlig har heldøgns omsorgsansvar for mindreårige i sitt private hjem, bør avkreves uttømmende politiattest.

##### *Sunnmøre politidistrikt* uttaler

«[d]et er vel ingen som betviler at mange fosterbarn og barn i avlastningshjem ser på sitt fosterhjem/avlastningshjem som den trygge plassen i livet sitt, og det vil da være naturlig at man krever uttømmende politiattest for personer som har som oppgave å være fosterforeldre/avlastningsforeldre. Som påpekt i høringsnotatet, kan eventuelle merknader på en uttømmende attest tas med i en helhetsvurdering av om søkeren er egnet til å utøve omsorgsansvaret».

*Barneombudet* viser til at dette kan være bl.a. fosterforeldre, beredskapsforeldre og foreldre i avlastningshjem. For øvrig presiseres at det må kreves uttømmende politiattest også i situasjoner hvor domstolen bestemmer at andre enn foreldrene får heldøgns omsorgsansvar for et mindreårig barn etter barneloven § 63, jf. 38. Dette er tilfeller hvor dødsfallet til en eller begge foreldre fører til at ingen lenger har foreldreansvar for et barn, og hvor domstolen skal vurdere hvem som skal ha foreldreansvaret for barnet.

*Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Politidirektoratet, Troms politidistrikt, Sunnmøre politidistrikt, Salten politidistrikt, Fylkesmannen i Rogaland, Oslo kommune v/Byråden mv.* støtter forslaget om at andre reaksjoner enn seksualforbrytelser og drap skal anmerkes med de begrensninger som følger av strafferegistreringsloven § 6.

*Barneombudet* støtter dette utgangspunktet,

«men savner en mer konkret gjennomgang i høringsnotatet av hvordan dette slår ut, bl.a. flere eksempler på hvordan straffenivået ligger i forhold til ulike forbrytelser og hvordan dette igjen vil slå ut i forhold til hvor lenge en anmerkning vil stå i strafferegisteret. Det er viktig at det ikke rettes et generelt yrkesforbud mot personer som en gang i livet har trådt feil. Man kan ikke se bort ifra at personer som tidligere har hatt en negativ erfaring, men er rehabilitert, likevel kan ha de forutsetninger som trengs for å arbeide med barn og unge som står overfor lignende utfordringer. Hensikten med politiattesten må være å beskytte barn og unge mot overgrep eller skadelig innflytelse, jf. formålsbestemmelsen. Bruk av strafferegistreringsloven § 6, kan føre til at utilsiktede virkninger av krav om politiattest unngås».

Noen av høringsinstansene mener at ikke bare seksualforbrytelser og drap burde vises uten tidsbegrensning i politiattesten. Bl.a. mener *Barne- og familiedirektoratet, Utlendingsdirektoratet* og *Redd Barna* at også en del grov voldskriminalitet og ran burde fremgå av barneattesten uten tidsbegrensning.

Et mindretall av instansene er uenig i forslaget, herunder *Kunnskapsdepartementet* som antar at politiattestene fortsatt bør være uten tidsbegrensning.

*Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Fylkesmannen i Rogaland, Stavanger kommune, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Høgskolen i Oslo v/avdeling for sykepleierutdanninger, Kanvas og Private barnehagers landsforbund* støtter at verserende saker og ilagte forelegg skal fremgå av politiattestene.

*Barne- og familiedirektoratet* mener at også henlagte siktelser og tiltaler for sedelighetsforbrytelser må fremgå av politiattest, og *Barneombudet* og *Stine Sofies Stiftelse* ber departementet vurdere hvorvidt henlagte saker på grunn av bevisets stilling av siktelser for seksuelle overgrep også burde inkluderes.

*Riksadvokaten* støtter bare delvis forslaget, og

«går mot at siktelser tas med og peker på at en person etter omstendighetene kan bli siktet også der graden av mistanke er relativt lav.

Med de betydelige konsekvenser anmerkninger på politiattesten kan ha, bør grunnlaget være sikrere enn en siktelse. Etter riksadvokatens syn bør opplysninger om verserende saker i politiattest begrenses til tiltaler – som innebærer at påtalemyndigheten mener strafferettens strenge beviskrav er oppfylt».

Videre stiller riksadvokaten spørsmål ved at opplysninger om utferdigede/vedtatte forelegg skal fremgå av politiattesten for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige, da dette er lovbrudd som er mindre alvorlige.

*Oslo statsadvokatembeter* kommenterer det forhold at også ilagte forelegg foreslås at skal fremgå av attester for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige. Det fremheves at forelegg utvilsomt må tas med i politiattestene, fordi det som følge av tilståelser, hender at seksuallovbrudd som må anses relevante i denne sammenheng, får sin reaksjon i form av forelegg.

For øvrig bemerkes av *Oslo statsadvokatembeter* at det i lovutkastet § Z benyttes formuleringen «personen er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller dømt for...». Det påpekes at

«formuleringen «ilagt forelegg» er ikke helt hel- dig. For det første «ilegges» ikke forelegg; de utferdiges, jf. straffeprosessloven § 255. For det andre er det vel heller ikke gunstig å la utferdigelsen av et forelegg være avgjørende. Ved utferdigelsen oppnår uansett den mistenkte status som siktet, og vedkommende vil således fanges opp av det første alternativet i oppramsingen. Det er først når et forelegg er vedtatt at det fore- ligger en rettskraftig avgjørelse. Følgelig fore- slår vi følgende formulering: «personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for (...)».

*Østfold politidistrikt* støtter ikke forslaget om å anmerke verserende saker på attesten, og vil bemerke at

«det ut fra uskyldspresumsjonen bør være en tilbakeholdenhet med å anmerke i attesten at en person er siktet i verserende straffesak. En person får status som siktet bl.a. når det brukes tvangsmidler som pågrepelse og ransaking mot ham eller tas blodprøve av ham. Etterforskningen kan imidlertid vise at tvangsmiddelet har vært rettet mot feil person, men det kan gå tid før dette blir fastslått med sikkerhet. I denne perioden vil vedkommende få en attest med anmerkning, selv om vedkommende åpenbart er uskyldig og skulle hatt en ren attest. At en uskyldig bringes inn i en straffesak kan ofte bero på en ren tilfældighet».

*Datatilsynet* uttaler seg i samme retning ved å presisere at terskelen for å bli siktet i en sak kan

være meget lav, og trekker som eksempel frem internettkriminalitet med stor risiko for manipuleringsring for eksempel ved bruk av trådløse nettverk. På denne måten kan en person lett havne i en situasjon der en siktelse er en naturlig konsekvens, uten at den siktede selv har gjort et lovbrudd.

For øvrig bemerkes av *Oslo politidistrikt* at strafferegistreringsloven § 6 ikke omfatter siktelse og tiltaler, slik at første punktum i § Z annet ledd ikke samsvarer med annet og tredje punktum i samme ledd. Det presiseres at siktelse og tiltale normalt ikke anmerkes på ordinær politiattest, jf. strafferegistreringsloven § 5 første ledd.

#### 12.5.3.6 Straffebud som bør anmerkes på begrenset politiattest

Mange av høringsinstansene har synspunkter med henblikk på hvilke straffebud som burde vises på politiattester, og de fleste av instansene støtter en utvidelse i forhold til dagens attester.

En stor del av høringsinstansene har merknader vedrørende seksualforbrytelser på politiattestene til personer som skal arbeide med barn og unge, og mange av instansene har kommentarer knyttet til hvilke seksualforbrytelser som skal medtas på politiattesten.

*Oslo statsadvokatembeter* mener at flere bestemmelser skulle være tatt med, blant annet anbefales at straffeloven § 201 tas med uten begrensning til første ledd bokstav c, da det i praksis nok vil være tilfeldig hvilket av alternativene i bestemmelsen som benyttes. Videre etterlyses at forsettlig overtreddelser av straffeloven § 204 første ledd bokstav c tas med i oppstillingen over straffebud som bør tas med i politiattestene.

*Politidirektoratet* og *Helgeland politidistrikt* mener at atferd som rammes av straffeloven § 200 første ledd og § 201 første ledd bokstav b indikerer reduserte sperrer hos gjerningspersonen. Videre påpekes at personer som er straffet for kjøp av seksuelle tjenester av mindreårige neppe kan anses egnet til å arbeide i barnehage og/eller skole, således at overtreddelse av straffeloven § 203 bør fremgå av alle de aktuelle politiattestene. *Politidirektoratet* og *Helgeland politidistrikt* anbefaler videre at overtreddelse av straffeloven § 198, § 201 første ledd bokstav a, § 202 og § 204 bør fremgå av politiattesten. Likeledes mener *Romerike politidistrikt* at overtreddelse av straffeloven § 201 første ledd bokstav a og § 202 bør fremgå.

*Sunnmøre politidistrikt* gir uttrykk for at gjentatte overtreddelser av disse bestemmelsene må fremgå av politiattesten.

*Kultur- og kirkedepartementet* støtter arbeidsgruppens forslag, men mener at også overtreddelse av straffeloven § 200 første ledd, § 201 første ledd bokstav b, § 201a og § 202 bør fremgå av politiattester, og det hevdes «at personer som er dømt for slike forbrytelser, ikke vil være egnet til å ha ansvar for eller gis et tillitsforhold til barn og unge».

Mange av høringsinstansene kommenterer også forslaget om anmerkning av overtreddelser av volds- og maktforbrytelser på politiattesten for personer som skal arbeide med barn og unge. *Troms politidistrikt*, *Salten politidistrikt*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Jussformidlingen*, *Barneombudet*, *Høgskolen i Hedmark*, *Nord-Hålogaland biskop*, *Stiftelsen Kirkens bymisjon*, *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring* og *Organisasjon for private barnehager i Larvik* er enige i at de foreslåtte bestemmelsene vises på attesten.

Enkelte høringsinstanser mener at flere bestemmelser burde fremgå av politiattestene, herunder uttaler *Politidirektoratet*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Kristiansand kommune* og *Private barnehagers landsforbund* at simpelt ran burde medtas. *Norsk forbund for utviklingshemmede* og *Norsk Psykologforening* mener overtreddelse av § 228 burde inntas. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* mener straffeloven § 228 annet ledd burde medtas på politiattesten, og *Utlendingsdirektoratet* mener at overtreddelse av alle straffalternativene i § 229 bør fremgå av attesten.

*Agder politidistrikt* mener at bare gjentatte overtreddelser av straffeloven §§ 227 og 228 burde fremgå av politiattesten, og *Helsedirektoratet*, *Utdanningsforbundet* og *Høgskolen i Østfold* mener at det er foreslått inntatt for mange bestemmelser i attesten.

*Oslo statsadvokatembeter* og *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* er uenige i å anmerke overtreddelser av volds- og maktforbrytelser på politiattesten. *Oslo statsadvokatembeter* begrunner dette syn med at de ikke tror at den foreslåtte lovendring er et egnet virkemiddel for å nå formålet. Det anføres at det vil være vanskelig å finne de rette kriteriene for egnethet til å ha med mindreårige å gjøre når betydningen av en begått volds- og ranshandling skal vurderes.

Det fremheves videre at informasjon gjennom CV, referanser og intervju trolig vil være mer verdifulle informasjonskilder for å vurdere en persons egnethet til å arbeide med barn og unge, således at det ikke vil være nødvendig å innlemme volds-, rans- og drapsforbrytelser i politiattesten. Det anføres i tillegg at det ikke kan ses noen grunn til at straffeloven §§ 219 eller 224 skal tas med i de

begrensede politiattestene, og uttaler «at disse bestemmelsen er tatt med, synes å være et utslag av at bestemmelsene nylig er endret og av den grunn har vært en del i fokus. Det er andre bestemmelser i straffeloven som det kunne være like nærliggende å ta med».

Videre påpeker Oslo statsadvokatembeter at når det gjelder utformingen av lovutkastet, vil avgrensningen av hvilke legemskrenkelser som skal tas med, bli noe tilfeldig.

«Hvis man først skal ha med legemskrenkelser, vil det vel være naturlig å trekke en grense nedad. Men vi vil likevel peke på at om et forhold rammes av første eller annet straffalternativ i straffeloven § 229, ofte beror på tilfeldigheter.

For øvrig gjør vi oppmerksom på at utformingen av lovforslaget når det gjelder ran, innebærer at både simple og grove ran vil bli tatt med. Det er uvisst om dette er tilsiktet. Straffe-trusselen for simple ran fremgår nemlig også av straffeloven § 268».

Oslo statsadvokatembeter vil presisere at når de

«ikke støtter forslaget om rutinemessig å ta med voldsforbrytelser m. m. i de begrensede politiattestene, vil vi ikke unnlate å nevne at politiet uansett vil kunne ha anledning til å videreformidle opplysninger til en arbeidsgiver selv om opplysningene ikke tas med i en politiattest. Det vises i den forbindelse til hjemlene strafferegistreringsloven § 7 og straffeprosessloven § 61 c nr. 5 og 6, som alle er omtalt i NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern punkt 3.4.4.5».

De fleste av høringsinstansene har merknader vedrørende overtredelser av narkotikalovgivningen som er foreslått vist på politiattestene.

Et flertall av instansene støtter forslaget om at overtredelse av straffeloven § 162 skal fremgå av politiattester, herunder bl.a. *Østfold politidistrikt*, *Salten politidistrikt*, *Helgeland politidistrikt*, *Politiets fellesforbund*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Utlendingsdirektoratet*, *Bærum kommune* og *Oslo kommune v/Byråden*.

Noen instanser mener at det må skilles mellom grove og simple overtredelser av straffeloven § 162, herunder bl.a. *Barneombudet*, *Helsedirektoratet*, *Kristiansand kommune* og *Jussformidlingen*. Et mindretall av høringsinstansene er uenige i forslaget, og *Oslo statsadvokatembeter* uttaler at

«[d]et er svært lite sannsynlig at en som er dømt for befatning med narkotika, vil benytte seg av en stilling for eksempel som lærer til å

selge narkotika på skolen hvor han arbeider. Videre er det ikke nødvendigvis slik at personer som er straffet for befatning med narkotika, sprer uheldige holdninger om bruk av narkotika. Eksempelene på det motsatte er vel kanskje i flertall. Å holde aktive narkomane unna barn og ungdom er naturligvis ønskelig – på samme måte som det er uheldig å ansette alkoholikere i slike stillinger. For å oppnå dette formålet antar vi at andre virkemidler er mer egnet enn bruk av politiattester.»

*Datatilsynet* uttrykker bekymring for at overtredelser av narkotikalovgivningen vil kunne få den effekt at «ungdomssynder» kan få store konsekvenser for vedkommende resten av livet.

*Riksadvokaten* er skeptisk til å innta overtredelser av straffeloven § 162 og legemiddeloven, og begrunner dette med at

«selv om hensynet til å verne barn er meget viktig, gjør også andre interesser seg gjeldende. Departementet peker på betydningen av personvern og rehabilitering, som er viktig. Riksadvokaten savner imidlertid en vurdering av øvrige mothensyn, og vil særlig peke på hensynet til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser – herunder arbeidskraften til tidligere straffedømte. Videre kan det være grunn til å overveie effekten på samfunnsklimaet av å akseptere at ikke ubetydelige deler av befolkningen holdes utenfor viktig og omfattende virksomhet knyttet til barn og unge. Dette har særlig betydning for forslaget om å ta med narkotikalovbrudd på politiattesten, både etter straffeloven § 162 og legemiddeloven».

For øvrig bemerkes fra *Oslo politidistrikt* at

«dersom straffeloven § 162 skal omfattes av det nye lovforslaget bør det også vurderes om straffeloven § 162b bør anmerkes på samme måte, men dette henger kanskje sammen med vurderingen av om legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd bør anmerkes».

*Kommunesektorenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon* uttaler at det er ønskelig at departementet vurderer grundigere hvorvidt bruk og besittelse av narkotika burde omfattes av politiattestene.

De fleste høringsinstanser har merknader til forslaget om at overtredelse av legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd skal fremgå av politiattestene.

Flertallet av høringsinstansene støtter at overtredelse av legemiddeloven fremgår av politiattesten. Imidlertid fremhever eller forutsetter majoriteten av disse at det må gjelde en tidsbegrensning ved overtredelse av legemiddeloven, herunder

bl.a. *Politidirektoratet, Asker og Bærum politidistrikt, Troms politidistrikt, Vestfold politidistrikt, Romerike politidistrikt, Salten politidistrikt, Politiets fellesforbund, Barneombudet og Norsk barnevernsamband.*

Høringsinstansene som støtter at brudd på legemiddeloven skal fremgå av politiattesten presiserer at anmerkninger på politiattesten ikke nødvendigvis skal medføre et stillingsforbud, herunder *Politidirektoratet* som uttaler at de

«er av den oppfatning at brudd på legemiddeloven bør med i en barneomsorgsattest. Det bør samtidig fastsettes at brudd skal vises på politiattesten i to år etter at den straffbare handlingen fant sted. Konsekvensen av anmerkning på begrensede attester bør imidlertid ikke automatisk være et forbud mot å utføre oppgavene».

Blant annet *Helsedirektoratet, Bærum kommune, Radøy kommune, Stavanger kommune, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Høgskolen i Østfold og Høgskolen i Lillehammer* er ikke enige i at brudd på narkotikalovgivningen skal medtas på politiattesten, og det fremheves av *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* at departementet ikke støtter å inkludere brudd på legemiddeloven i politiattestene «da dette vil kunne få uheldige utslag ved at personer som har blitt pågrepet med en brukerdose en eller noen få ganger, og deretter har skikket seg vel og ellers har plettfriandel, får et yrkesforbud i forhold til arbeid med mindreårige». *Stine Sofies Stiftelse* uttaler seg i samme retning ved å fremheve at «resosialiseringens behovet står noe sterkere her», mens *Fylkesmannen i Rogaland* mener at «brudd på legemiddeloven er lite sammenlignbart med øvrige straffebud som foreslås inkludert».

*Østfold politidistrikt* bemerker at

«når det gjelder spørsmålet om overtredelse av legemiddeloven § 31, jfr. § 24 skal anmerkes i en politiattest, vil en tro at en alvorlig rusmisbruker også vil være ilagt straffereaksjon etter straffeloven § 162 for erverv og således fanges opp her. En anmerkning etter legemiddeloven § 31, jfr. § 24 sier alene ikke noe om vedkommendes forhold til rusmisbruk siden en anmerkningen ikke vil kunne skille mellom ulovlig bruk og ulovlig besittelse av narkotika. Dersom formålet med anmerkningen er å henvende oppmerksomheten mot rusmisbruk, burde også anmerkning om alkoholrelatert rusmisbruk, som er hyppigere forekommende, vært foreslått. Så er imidlertid ikke tilfelle, hvilket skulle tilsi at vedkommendes forhold til rus ikke synes relevant i vurderingen av hvorvidt

vedkommende bør ha oppgaver som knytter seg til mindreårige. At en person er i besittelse av et mindre kvantum narkotika uten lovlig atkomst, bør derfor ikke alene ikke være så alvorlig at det bør anmerkes, så lenge en person kan ha tilsvarende kvantum med lovlig atkomst uten at det kan tas med i vurderingen. En tenker i denne sammenheng på lovlig foreskrevne medikamenter. Gjelder det besittelse av et kvantum over en viss mengde, vil forholdet fanges opp av straffeloven § 162 og da komme som en anmerkning på attesten. En anmerkning etter legemiddeloven § 31, jfr. § 24 vil ikke si mer enn at det er begått et lovbrudd relatert til befatning med medikamenter med narkotisk virkestoff eller annen form for narkotika. Dette er i seg selv ikke så alvorlig at det bør komme med som en anmerkning når en ser hen til andre lovbrudd som ikke skal være med».

*Oslo statsadvokatembeter* presiserer at

«i lovutkastet er ikke overtredelser av legemiddeloven § 31, jfr. § 24 tatt med. I den forbindelse vil vi påpeke at de fleste som har overtrådt legemiddeloven, også har gjort seg skyldig i en overtredelse av straffeloven § 162 første ledd. Det er ofte bevismessige tilfældigheter som avgjør om vedkommende straffes bare for overtredelse av legemiddeloven eller for både overtredelse av legemiddeloven og straffeloven § 162 første ledd. Antall unge som har hatt befatning med narkotika er etter hvert blitt svært høyt, også antall straffede. Det vil etter vår oppfatning ikke være riktig – og heller ikke formålstjenlig – å hindre så vidt store grupper av befolkningen fra å ha med mindreårige å gjøre».

*Agder politidistrikt* fremhever at dersom denne type overtredelser skal fremgå, bør det vurderes om bare gjentatte brudd bør fremkomme av attesten.

#### 12.5.3.7 Konsekvenser av anmerkning på attesten

Flere av høringsinstansene understreker at det ikke er ønskelig at personer med anmerkninger for seksuelle overgrep skal ha oppgaver overfor barn og unge. Noen høringsinstanser mener at alle anmerkninger på attesten skal medføre et yrkesforbud overfor barn og unge, men de fleste gir uttrykk for at man bør åpne for skjønnsutøvelse for de mindre alvorlige seksualforbrytelsene.

*Oslo statsadvokatembeter* gir uttrykk for at den foreslåtte utvidelsen av straffebud som skal medtas på politiattester må innebære utstrakt bruk av skjønn. Det uttales at

«[e]n arbeidsgiver eller oppdragsgiver må – av hensyn til ønsket om å oppnå en fornuftig bruk av registeropplysninger – i mange tilfeller pålegges å utøve et skjønn. Særlig dersom de omfattende utvidelsene som foreslås i høringsnotatet blir gjennomført, er det behov for utstrakt skjønnsutøvelse. Men også når det gjelder seksualforbrytelser bør det for visse bestemmelsers del foretas en skjønnsmessig vurdering av konsekvensene av en anmerkning. I høringsnotatet nevnes straffeloven §§ 194 og 203. I tillegg mener vi at betydningen av anmerkninger om straffereaksjoner for overtreddelser av § 192 og § 201 også må bli gjenstand for en skjønnsmessig vurdering».

*Politidirektoratet* slutter seg til vurderingene i høringsnotatet hva gjelder yrkesforbud ved anmerkninger knyttet til seksuelle overgrep, og uttaler

«Politidirektoratet er enig i at det for straffeloven §§ 194 og 203 og de øvrige foreslåtte straffebudene er de enkelte fagdepartement på sine områder som er nærmest til å vurdere hva konsekvensene av en anmerkning bør være, jf også ovenfor til punkt 8.4. Dvs. om det skal være et forbud mot å ha oppgaver overfor mindreårige, eller om det skal bero på en konkret vurdering fra arbeidsgivers/oppdragsgivers side».

*Barneombudet* støtter i utgangspunktet forslaget om at personer med anmerkninger om seksuelle overgrep ikke skal ha adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige. I den grad forbudet kan ha utilsiktede virkninger, kan det løses ved at mindre alvorlige seksualforbrytelser anføres med tidsbegrensning.

De fleste høringsinstansene fremhever at konsekvenser av anmerkninger i attesten må reguleres særskilt på hvert enkelt område, og at det ikke skal bero på en skjønnsmessig vurdering fra arbeidsgivers side.

*Riksadvokaten* antar at det

«ofte vil være liten realisme i en forutsetning om nærmere vurdering av skikketheten til personer med anmerkninger for lovbrudd av den karakter det her er tale om. Det vil være vanskelig å foreta en vurdering av hvilken risiko den aktuelle arbeidstaker representerer og de fleste arbeidsgivere vil nok derfor kvie seg for å ta sjansen på å ansette en person med anmerkninger. Selv om den vurdering som ligger til grunn for en ansettelse, har vært forsvarlig, er det påregnelig med skarp kritikk dersom vedkommende arbeidstaker likevel skulle gjøre seg skyldig i et overgrep mot barn. Realiteten vil dermed trolig være at anmerkninger diskvalifiserer fra den aktuelle typen arbeid.

Etter riksadvokatens syn bør en formentlig ta konsekvensen av denne påregnelige realiteten, slik at merknader utelukker søkeren fra den type arbeid barneattesten gjelder. Dette synspunktet har implikasjoner for hvilke lovbrudd som bør fremkomme: Attestene bør bare ha med lovbrudd som man mener skal ha en slik absolutt sperrende funksjon».

*Kunnskapsdepartementet* støtter at konsekvensene av merknader i politiattesten skal reguleres særskilt på hvert enkelt område, og *Fornyings- og Administrasjonsdepartementet* fremhever at det er ønskelig at konsekvensene av at det fremlegges politiattest med merknader, fremgår klart av innhentingshjemmelen, da dette skaper forutberegnelighet både for den registrerte og for den som mottar opplysningene.

*Oslo statsadvokatembeter* mener at konsekvensene av eventuelle anmerkninger i de begrensede politiattestene bør bli gjenstand for regulering i den enkelte særlov og ikke i strafferegistreringsloven/politiregisterloven, men også slik at arbeidsgiver/oppdragstaker må pålegges å utøve et visst skjønn.

*Barneombudet* anser det som hensiktsmessig at de enkelte fagdepartementene på sine områder vurderer hva konsekvensene av en anmerkning bør være. I denne forbindelse presiseres at de mener «hensynet til en mest mulig ensartet praksis taler mot at [konsekvensene av anmerkninger på andre områder] skal vurderes av arbeidsgiver/oppdragsgiver».

Bare *Bærum kommune* mener at det skal være opp til arbeidsgiver/oppdragstaker å vurdere konsekvensen av anmerkninger for andre lovbrudd enn seksualforbrytelser på attesten.

#### 12.5.3.8 Andre merknader

Flere høringsinstanser understreker viktigheten av at saksbehandlingstiden for utstedelse av politiattest ikke blir for lang, og *Oslo politidistrikt* har bemerket at «etter hvert som antall attester som skal utferdiges blir større og større, blir politiets «leveringstid» lenger».

Enkelte høringsinstanser ber om avklaring vedrørende oppbevaring av politiattestene, herunder setter *Redd Barna* spørsmålsteget ved om politiattesten skal leveres tilbake til vedkommende, at organisasjonen registrerer i eget system at det ikke var merknader, eller eventuelt hvordan dette ellers skal gjøres. *Oslo kommune v/Byråden* spør om politiattesten skal makuleres eller oppbevares.

Flere høringsinstanser etterlyser en avklaring av spørsmålet om hvor ofte politiattest kan innhen-

tes, herunder spesielt hvorvidt politiattest skal innhentes før oppstart av arbeid/studier, eller også underveis i ansettelsesforholdet/studiene. Herunder understrekes av *Agder politidistrikt* at det bør gis adgang for arbeidsgivere til å kreve fornyet attest på bakgrunn av berettiget mistanke om forhold som beskrevet i attestgrunnlaget.

*Høgskolen i Lillehammer* setter spørsmålstegn ved hvorvidt attest bare skal kreves ved studiestart, eller også ved hver praksisplassering.

Mange høringsinstanser gir uttrykk for at også andre enn barn og unge trenger et slikt vern som høringsnotatet foreslår. *Helsedirektoratet* trekker frem at personer med demens burde omfattes, og *Statens helsepersonellnemnd* presiserer at også utviklingshemmede har behov for beskyttelse. *Norsk Psykologforening* mener at den samme beskyttelse burde gjelde overfor voksne og umyndige som er i avhengighetsforhold innen helsevesenet, og *Betanien* taler for at svake hjelpetrengende, herunder pasienter i alle aldrer, burde omfattes.

*Organisasjon for private barnehager i Larvik*, *Private barnehagers landsforbund* og *Norsk fosterhjemforening* tar opp spørsmålet vedrørende politiattest for arbeidssøkende fra andre land. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* tar i tillegg opp spørsmålet for hvordan man skal forholde seg til nordmenn som lenge har oppholdt seg i utlandet.

*Politidirektoratet* viser som eksempel på at det ved erverv av våpen og kjøreseddel er et vilkår om at søkeren har hatt lovlig sammenhengende opphold i riket i minst fem år og kan vise tilfredsstillende vandel i denne perioden. Det bes om at departementet tar stilling til hvorvidt et krav om forutgående sammenhengende botid i tilfeller hvor det ikke kan fremlegges nødvendig dokumentasjon på vandel fra tidligere bostedsland, bør fremgå direkte av lovteksten.

Noen av høringsinstansene har kommentarer til forholdet mellom arbeidsgruppens forslag og internasjonal rett. *Universitetet i Oslo* anbefaler at departementet i det videre arbeidet går nærmere inn på forslagenes forhold til menneskerettighetene, og at disse synliggjøres i den kommende proposisjonen.

*Oslo politidistrikt* tar også opp forholdet til EMK, og anfører at høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad problematiserer dette, men tvert i mot at departementene ikke ser forholdet til EMK som noe problem.

*Redd Barna* tar opp forholdet mellom individets rett til privatliv og FNs barnevernkonvensjon artikkel 19, og spesifiserer at det er to forhold som står mot hverandre. *Redd Barna* mener at konklusjonen må være at barnets hensyn må veie tyngst.

*Stavanger kommune* taler for at domstolene i større grad burde fradømme rettighetene til arbeid og oppgaver overfor mindreårige i hver enkelt sak, slik at større grad av individualitet, som er vesentlig for strafferettspleien, ivaretas.

*Gudbrandsdal politidistrikt* ber om at det vurderes å sentralisere behandlingen av politiattester, hvilket vil medføre ensartet behandling med høy kompetanse. *Oslo politidistrikt* understreker at for at politiet skal utstede riktig attest, er det viktig at det på søknadsskjemaet opplyses nøyaktig hvilken lov søknaden er hjemlet i.

*Frivillighet Norge* taler for at det må være gratis for organisasjonene å innhente politiattestene.

*Politidirektoratet* ønsker presisert at de legger til grunn at forslaget til regulering av politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige ikke er ment å innskrenke politiets adgang etter den såkalte generalklausulen i strafferegistreringsloven § 7 annet ledd til å gi opplysninger for å forebygge eller oppklare lovovertridelser, eller for å forhindre at en virksomhet blir utøvd på en uforvarlig måte. Dette spørsmålet er ikke nevnt i høringsnotatet, og det bes om at dette i tilfelle blir presisert i forarbeidende til ny lovgivning.

*Oslo politidistrikt* bemerker til § Z annet ledd i lovforslaget at det bør fremgå av § Z annet ledd hvorvidt tidligere opphevede bestemmelser skal med i begrenset politiattest.

#### 12.5.4 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at et stort flertall av de høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget. Man finner på denne bakgrunn å kunne opprettholde forslaget, men det foreslås likevel enkelte mindre endringer som det vil bli redegjort for nedenunder.

Innledningsvis kan det nevnes at det foreslås enkelte redaksjonelle endringer i forhold til forslaget i høringsnotatet, der det foreslås at barneomsorgsattestene reguleres i et eget kapittel med tre paragrafer, herunder vedrørende attestenes virkeområde, formål og innhold. Departementet finner det nå mer hensiktsmessig at disse attestene reguleres i én paragraf, jf. forslag til § 39, samtidig som attestenes formål inntas i bestemmelsen som gir anvisning på hvilke formål som berettiger bruk av politiattest, jf. forslag til § 37 første ledd nr. 4 og 5.

Departementet er i utgangspunktet enig med de høringsinstanser som anfører at de foreslåtte hensyn og formål, som berettiger krav om politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige, fremstår som forholdsvis vide. Dette er imidlertid vanskelig å unngå når det overord-

nede hensynet er å beskytte barn og unge. Departementet er dog enig med riksadvokaten i at tillits-hensynet bør synliggjøres i formålsbestemmelsen.

Flere høringsinstanser, herunder Oslo statsadvokatembeter og Oslo politidistrikt, etterlyser en nærmere vurdering av hvilken effekt et krav om politiattest har. Departementet viser til at kravet om politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige er et veletablert institutt. Stortinget har ved flere anledninger hjemlet et slikt krav i spesiallovgivningen på ulike områder. Her må det også presiseres at forslaget om barneomsorgsattest bare er en mønsterbestemmelse, som skal sikre enhetlige regler på dette område. Om det skal innføres krav om politiattest og i hvilken grad denne formen for vandelskontroll anses som et effektivt virkemiddel, må vurderes av de enkelte fagdepartementene på deres respektive områder. Videre vil departementet understreke at det er opp til hvert fagdepartement å vurdere hvilke konsekvenser en anmerkning på attesten skal få.

I forbindelse med fagdepartementetenes implementering av forslag til § 39 vil det være hensiktsmessig å tilstrebe en harmonisering, hvor det er aktuelt, i forhold til hvilke konsekvenser en anmerkning på attesten skal få. Dette kan for eksempel gjøres slik det foreslås i høringsnotatet, jf. punkt 12.5.2.5.

Flere høringsinstanser hadde merknader til hvilken type attest som bør utstedes. Departementet fastholder forslaget om at det som hovedregel skal stilles krav om avgrenset politiattest for personer som skal ha oppgaver overfor mindreårige. Dette medfører at attesten bare vil vise overtredelser av nærmere angitte straffebud, og kontrollen vil da ikke omfatte flere straffebud enn hva som er nødvendig for å oppnå formålet med politiattesten. For personer som skal adoptere eller over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar, skal det kreves uttømmende attest. Dette er i det vesentligste en videreføring av gjeldende rett, da adoptivforeldre allerede avkreves slik attest.

Hva gjelder spørsmålet om verserende saker skal anmerkes på politiattestene, kan departementet ikke se noen grunn til å endre den praksis som gjelder for denne typen attester. Man har på den annen side forståelse for de betenkelighetene som blant annet riksadvokaten og Datatilsynet har gitt uttrykk for hva gjelder anmerkning av siktelser. Som det fremgår i punkt 12.8.4 foreslår departementet at det i forskrift til politiregisterloven gis nærmere regler om hvilke krav som må være oppfylt for at verserende saker kan anmerkes på attesten. Det legges med andre ord opp til at det må

foretas en konkret vurdering før verserende saker anmerkes, slik at man unngår de tilfellene som enkelte høringsinstanser antyder. I denne sammenheng vises det også til lovforslag til § 55 om at avgjørelser om vandelskontroll kan påklages, noe som ytterligere vil sikre en kvalitetskontroll av de merknader som påføres attesten.

Enkelte høringsinstanser, herunder Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barneombudet, anfører at henlagte siktelser og tiltaler for sedelighetsforbrytelser bør fremgå av politiattestene. Til dette vil departementet bemerke at henleggelser aldri har blitt anmerket på politiattester, blant annet fordi vandelskontroll begrenses til «straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning av straffbare handlinger». Det vises her til gjeldende strafferegistreringsloven §§ 1 og 3 samt politiregisterutvalgets forslag til §§ 32 og 33 (ordinær og uttømmende politiattest) hvor det avgrenses mot de ovennevnte reaksjoner. Departementet kan heller ikke se at praksis på dette punkt bør endres. Å anmerke henleggelser ville etter departementets oppfatning være et betydelig inngrep i den enkeltes personvern. Det må også antas at slike anmerkninger regelmessig vil føre til at vedkommendes muligheter til å bli tilsatt i den aktuelle stillingen i vesentlig grad blir svekket, idet det for mottakeren av politiattesten er umulig å vurdere om det er grunn til å legge vekt på en henlagt sak eller ikke. Ingen kan forsvare seg mot eller hindre uberettigede anmeldelser, og det er således uakseptabelt at slike anmeldelser med påfølgende henleggelse skal få betydning i forbindelse med yrkes- eller skolevalg.

Når det gjelder hvilke straffebud som skal anmerkes, herunder hvilken tidsbegrensning som skal gjelde, foreslår departementet enkelte endringer i forhold til forslaget i høringsnotatet. Det foreslås at straffeloven § 203 (seksuell omgang eller handling med person under 18 år mot vederlag) anmerkes med tidsbegrensning og at mildere straffereaksjoner ikke tas med, idet bestemmelsen ikke retter seg mot handlinger som medfører misbruk av et tillits- eller avhengighetsforhold.

Utover dette foreslår departementet at overtredelse av legemiddeloven (bruk og besittelse av narkotika) ikke skal anmerkes. Som det allerede fremgikk i høringsnotatet fant departementet spørsmålet tvilsomt, og ba derfor høringsinstansene særskilt om å uttale seg om denne problemstillingen. Flere av høringsinstansene påpeker at brudd på legemiddeloven er av en annen karakter enn brudd på de øvrige bestemmelsene som skal anmerkes, og at hensynet til resosialisering her bør vektlegges i større grad. Flere av de høringsin-



stansene som ikke har innvendinger mot forslaget understreker imidlertid at de støtter forslaget fordi anmerkningen bare vises i to år. På bakgrunn av de endringer som er foreslått i lovforslag til § 40 (ordinær politiattest) utvides dette tidsrom fra to til tre år, slik at forutsenningen for forslaget også av den grunn er endret. Endelig vises det til endringen i § 40 (ordinær politiattest), hvoretter det bare skal anmerkes ilagte bøter for overtredelse av straffbare forhold som har en strafferamme på mer enn seks måneder, jf. nærmere om dette i punkt 12.6.4. Som følge av dette vil brudd på legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd som straffes med bøter, uansett ikke bli anmerket på politiattester, idet strafferammen i den nevnte bestemmelsen er begrenset til seks måneder. Dette innebærer at personer som er ilagt bøter for brudd på legemiddeloven vil få utstedt en politiattest uten anmerking.

Departementet finner imidlertid også grunn til å understreke at de vanlige taushetspliktsbestemmelsene ikke er til hinder for at politiet varsler arbeidsgivere i de tilfellene der en person gjentatte ganger kommer i politiets søkelys på grunn av bruk av rusmidler, slik at man kan fange opp de tilfellene der en person ikke kan anses skikket til ha omsorg for barn.

Enkelte høringsinstanser har anførsler vedrørende saksbehandlingsregler for barneomsorgsattestene, herunder saksbehandlingstid, oppbevaring og tidspunktet for når attest kan utstedes. Departementet viser til punkt 12.12 hvor det blant annet foreslås at slike saksbehandlingsregler kan gis i forskrift til politiregisterloven. Videre etterlyser flere høringsinstanser en avklaring av spørsmålet om hvor ofte politiattest kan innhentes, og det vises her til punkt 12.10 om fornyet vandelkontroll. Likeledes har flere av høringsinstansene merknader vedrørende politiattest for arbeidssøkere fra andre land og nordmenn som har vært lenge i utlandet, samt eventuelle krav om forutgående botid. Dette spørsmål er nå foreslått løst på generelt grunnlag, jf. anførselene i punkt 12.2.6.

Avslutningsvis kan det nevnes at enkelte høringsinstanser tar opp forholdet til EMK, og anfører at høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad har problematisert dette. Departementet viser til at forholdet til EMK gjør seg gjeldende for all utlevering av opplysninger, herunder også vandelkontroll. Spørsmålet ble grundig drøftet av politiregisterutvalget, jf. punkt 5.2 i utredningen, og det vises til det som er sagt der.

## 12.6 Ordinær politiattest

### 12.6.1 Gjeldende rett

Det foreligger i dag flere typer politiattester, og et hovedskille går mellom ordinære og uttømmende attester. I tillegg har man såkalte begrensede attester som er avgrenset til å vise anmerkninger om bestemte straffebud eller bestemte typer straffbare handlinger.

Strafferegistreringsloven hjemler kun utstedelse av politiattest til fysiske personer, og ikke til å utstede politiattest for foretak (juridisk person). I spesiallovgivningen finnes det dog enkelte eksempler på hjemler for utstedelse av politiattest til juridiske personer.

Dersom hjemmelsgrunnlaget for politiattesten ikke har noen nærmere angivelse av attestens innhold, skal det utstedes ordinær politiattest. En ordinær attest er en attest hvor det anmerkes straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger den enkelte har begått med unntak av de som er nevnt i strafferegistreringsloven § 6. Unntakene går ut på at verken de eldste reaksjonene eller de mildeste straffene vises på politiattesten.

Det gis altså en negativ avgrensning av hvilke opplysninger som ikke skal tas med i en politiattest, jf. innledningen til strafferegistreringsloven § 6 om at «[i] attest som nevnt i § 5 skal det ikke tas med opplysninger om (...)». Henlagte saker anmerkes ikke, da henleggelse ikke er en strafferettslig reaksjon.

Påtaleunntatelse er i dag forbeholdt særlige tilfeller og gis sjelden ved alvorlige forbrytelser. Det er derfor forholdsvis vide unntak for når opplysninger om en påtaleunntatelse skal tas med i en politiattest. Således fastslår strafferegistreringsloven § 6 første ledd nr. 1 at det ikke skal tas med opplysninger om påtaleunntatelse for forseelse og ubetinget påtaleunntatelse for forbrytelse.

Videre følger det av strafferegistreringsloven § 6 første ledd nr. 1 og konfliktrådsloven § 17 at avgjørelse om overføring av en straffesak til meglings i konfliktrådet ikke skal anmerkes på politiattest eller registreres i bøte- eller strafferegistret.

Utgangspunktet er at bot ilagt ved forenklet forelegg er å anse som straff på lik linje med annen straff. Da forenklet forelegg ble innført, var imidlertid hensikten at forholdsvis små overtredelser skulle kunne gjøres opp på stedet og at tjenestemannen kunne ilegge straffen etter et på forhånd fastsatt bøtenivå. Det ble antatt å være en forutsetning for å lykkes med en slik ordning at forenklet

forelegg ikke ble anmerket som overtredelse på rullebladet, og at boten ikke ble registrert i politiets bøtere register.

Dagens regler i strafferegistreringsloven § 6 tillegger skillet mellom forbrytelser og forseelser virkninger i forhold til hvilke opplysninger som skal anmerkes på en politiattest. Således fastslår for eksempel bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 3 og 4 at det ikke skal tas med opplysninger om bøter for forseelser og forbrytelser i nærmere angitte tilfeller.

I dag er det også begrensninger med hensyn til hvilke eldre avgjørelser som ikke skal anmerkes på politiattest. Dette har sammenheng med at gamle saker ofte ikke lenger vil være av betydning for formålet med attesten, og hensynet til den enkeltes resosialisering må veie tyngst. Hvor lang tid det skal gå før slike saker ikke lenger skal anmerkes på attesten, avhenger av type straff og straffens lengde.

Lengden på perioden den aktuelle reaksjonen skal vises på attesten beregnes med utgangspunkt i domstolens straffutmåling i den enkelte sak. For dommer på ubetinget fengsel løper fristen fra tidspunktet den dømte ble løslatt og for samfunnsstraff fra det tidspunktet den var ferdig avtjent. For andre straffer løper fristen fra den er avsagt, vedtatt eller meddelt.

De nærmere tidsfrister fremkommer av reglene i strafferegistreringsloven § 6. I denne sammenheng nevnes særlig at det fremkommer av bestemmelsen at det på politiattest ikke skal tas med opplysninger om bot for forseelse, med mindre den etter politiets skjønn kan være av betydning for formålet med attesten og ikke er eldre enn 2 år regnet fra dommen eller vedtagelsen av forelegget (jf. første ledd nr. 3), bot for forbrytelse etter dom som er avsagt eller forelegg som er vedtatt mer enn 2 år før attesten blir utstedt (jf. første ledd nr. 4), betinget dom når dommen er avsagt mer enn 5 år før attesten blir utstedt (jf. første ledd nr. 6), dom på ubetinget fengsel inntil 6 måneder når den dømte er løslatt, på prøve eller endelig, mer enn 5 år før attesten blir utstedt (jf. første ledd nr. 7) og dom på ubetinget fengsel over 6 måneder eller forvaring såfremt den dømte er løslatt, på prøve eller endelig, mer enn 10 år før attesten blir utstedt (jf. første ledd nr. 9). Tilsvarende gjelder dom på samfunnsstraff der den subsidiære fengselsstraffen er over 6 måneder, og samfunnsstraffen er utført mer enn 10 år før attesten blir utstedt (jf. første ledd nr. 9). Det vises til bestemmelsen i strafferegistreringsloven § 6.

Endelig skal det nevnes at opplysninger om en idømt straffereaksjon kan medføre at andre opplys-

ninger også vil fremgå av politiattesten selv om de alene ikke ville ha blitt anmerket. Det følger av strafferegistreringsloven § 6 annet ledd at dersom en person har «flere dommer på ubetinget fengsel i 6 måneder eller mer, ungdomsfengsel (arbeidsskole), tvangsarbeid, overføring til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven § 39, tvungen omsorg etter straffeloven § 39 a eller forvaring, tas alle disse dommer med i attesten selv om bare en av dem skal tas med etter reglene i første ledd.»

## 12.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget behandler emnet i punkt 15.9.1 til 15.9.4 i utredningen. Det foreslås at det inntas en egen bestemmelse om ordinær politiattest i § 32 i utvalgets lovforslag. Forslaget innebærer noen få justeringer i forhold til dagens rettstilstand.

Utvalget anbefaler et hovedskille mellom *ordinære* og *uttømmende* politiattester. Uttømmende politiattester kan igjen deles inn i *uttømmende politiattest* og *avgrenset uttømmende politiattest*, hvor avgrenset uttømmende attest er avgrenset til enkelte straffebud eller type straffbare handlinger, og tilsvarende det som i dag blir kalt begrenset attest.

Utvalget foreslår videre at det skal være adgang til å utstede politiattest for juridiske personer. Dette vil være særlig praktisk ved tildeling av løyper. Det vil kun være straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som den juridiske personen har vært gjenstand for i anledning straffbare handlinger som kan anmerkes. Utvalget kan ikke se at det er noen hensyn som tilsier at juridiske personer skal stå i en annen stilling enn fysiske personer i denne sammenheng, selv om selskaper kan straffes for anonyme feil. En annen sak er at det i enkelte tilfelle i tillegg kan være nødvendig å kreve politiattest av personer med sentrale posisjoner i foretaket, for eksempel daglig leder og eier. Dette forutsetter i så fall at det også er gitt hjemmel for å kreve politiattest for fysisk person. For øvrig vil de alminnelige politiattestreglene gjelde også for juridiske personer.

Utvalget er prinsipielt enig i at dagens system, hvor milde reaksjoner og eldre reaksjoner ikke anmerkes på attesten, bør videreføres og viser til at en sak etter en viss tid må anses avsluttet og at hensynet til resosialisering her må veie tungt.

I motsetning til dagens system anbefaler utvalget at det både angis positivt hvilke straffereaksjoner som skal tas med i en politiattest, og at det negativt angis hva som ikke skal anmerkes. Med en slik ordning vil reglene bli mer oversiktlige for søkeren og for politiet som utsteder attesten. Samtidig må lovgiver ta konkret stilling til om en ny

straffart skal anmerkes på attesten eller ikke. For å gi best mulig oversikt anbefaler utvalget at det angis eksplisitt i politiregisterloven hvilke reaksjoner som skal anmerkes og ikke at det bare henvises til straffeloven. På denne måten fremtvinger man også den ønskede følgen at lovgiver ved endring i straffer og andre reaksjoner må ta stilling til om de skal anmerkes på politiattester.

Utvalget anbefaler at påtaleunntatelser, overføring av saker til konfliktrådsbehandling og bot for forseelse, herunder forenklet forelegg, i utgangspunktet ikke anmerkes på en politiattest.

Når det gjelder påtaleunntatelse viser utvalget til at unntakene for når en påtaleunntatelse skal tas med i en politiattest allerede er forholdsvis vide. Dersom påtaleunntatelser ikke anmerkes på ordinære politiattester, men kun på de uttømmende, vil det være et ytterligere incitament for den siktede til å akseptere påtaleunntatelse som en endelig avgjørelse av saken. Politiets kunnskap om at en påtaleunntatelse ikke kommer med på en ordinær politiattest, gjør at politiet kan ta dette med i vurderingen av om den straffbare handlingen skal avgjøres med påtaleunntatelse. Der det er viktig for mottaker av attesten at alle forhold anmerkes, bør det i stedet åpnes for bruk av uttømmende attest.

Når det gjelder konfliktrådsbehandling anbefaler utvalget at det fortsatt ikke skal være adgang til å ta med overføring av en straffesak til konfliktråd på en ordinær politiattest, jf. utvalgets forslag til § 33 nr. 2 bokstav a. Etter konfliktrådsloven § 17 er utgangspunktet at avgjørelse om overføring av en straffesak til megling i konfliktrådet ikke skal registreres i bøte- eller strafferegisteret. Det er imidlertid forskjell på om og hvor en opplysning registreres, og om den skal anmerkes på en attest. Etter utvalgets oppfatning er det opp til politiet selv å avgjøre organiseringen av systemene der opplysninger registreres, herunder reaksjonsregisteret. Utvalget anbefaler derfor en lovendring i konfliktrådsloven § 17, hvor det reguleres hvilke opplysninger som kan tas med på en attest, og ikke hvor opplysningene skal lagres. Lovendringen innebærer ingen materiell endring.

I forhold til forenklete forelegg viser utvalget til at hensikten med disse er at små lovovertrедelser skal avgjøres raskt på stedet, uten at de skal få store konsekvenser senere. Dersom forenklete forelegg kan få betydning for senere utdanning, yrkesvalg med videre, kan folk bli mindre villige til å vedta forenklete forelegg. Da ordningen ble innført var det en forutsetning fra Stortingets side at forenklete forelegg ikke skulle markeres på senere attester. Utvalget anser dette som en god løsning, og anbefaler at forenklete forelegg ikke

registreres i politiets reaksjonsregister, uten at dette er foreslått lovfestet. Den registrering som skjer skal kun benyttes til inndrivning av kravet, og ikke anmerkes på attestene. Dette innebærer at forenklete forelegg i følge utvalget heller ikke skal anmerkes på uttømmende attester, jf. også omtalen under punkt 12.7 nedenfor.

Utvalget viser til at det i forbindelse med arbeidet med ny straffelov vurderes å oppheve skillet mellom forseelser og forbrytelser og at dette kan få konsekvenser for reglene om hvilke forhold som skal anmerkes på en politiattest. Det vises særlig til regelen i strafferegistreringsloven § 6 første ledd nr. 3 om at bot for forseelse kan anmerkes på en attest, dersom «den etter politiets skjønn kan være av betydning for formålet med attesten og ikke er eldre enn 2 år regnet fra dommen eller vedtagelsen av forelegget». Utvalgets oppfatning er at politidistriktene i utstrakt grad benytter seg av denne muligheten. Det bør imidlertid være en konkret vurdering som ligger til grunn for slike anmerkninger, og ikke automatikk. Bestemmelsen er derfor ikke foreslått videreført, hvilket innebærer en innskrenkning av politiets kompetanse. Utvalget understreker imidlertid at det fremdeles vil være adgang til å anmerke slike bøter etter hjemmelen i utvalgets forslag til § 34 første ledd om at den Kongen bemyndiger i særlige tilfelle kan beslutte at flere opplysninger skal anmerkes på politiattesten.

I likhet med dagens ordning anbefaler utvalget at eldre reaksjoner etter en periode ikke lenger skal anmerkes på en ordinær politiattest. Perioden reaksjoner skal vises på attesten knyttes til ilagt reaksjon, og ikke til lovbruddets strafferammer. Utvalget viser til at ilagte reaksjoner i de fleste tilfeller ville kommet med på attesten i en lengre periode dersom strafferammen skulle dannet grunnlaget, da det er sjelden personer blir idømt maksimumsstraffen. Videre viser utvalget til at det kan være store forskjeller på hendelser som subsumeres under samme straffebed.

I tillegg understreker utvalget at man ved å bruke strafferammen i større grad ville latt det være opp til mottakeren av attesten å avgjøre alvorligheten av forholdet, uten at vedkommende har kjennskap til de nærmere detaljene i saken. Med dagens løsning, som utvalget foreslår videreført, blir det imidlertid domstolens konkrete straffeutmåling som avgjør hvor lenge en ilagt reaksjon skal anmerkes på attesten.

Når det gjelder periodens utgangspunkt har utvalget vurdert om man kan gå bort fra dagens ordning med forskjellige regler for de ulike reaksjonstyper og heller ha en felles regel. Den enkleste løsningen er at fristens utgangspunkt reg-

nes fra reaksjonen blir ilagt, uavhengig av om det er betinget eller ubetinget fengsel, bot, samfunnsstraff eller lignende. For lange ubetingede fengselsstraffer og forvaring vil imidlertid dette gi løsninger som ikke er akseptable, da selve fristen på ti år kan være kortere enn den ilagte straffen. I disse tilfellene mener utvalget at fristen må løpe fra løslatelsen eller fra det tidspunkt straffen er sonet. Dersom fristen for betingede straffer og bøter løper fra de er sonet, vil disse i mange tilfeller anmerkes i en lengre periode enn ubetingede dommer hvor straffen er sonet, da betingede straffer har prøvetid på to år. Dette harmonerer dårlig med de andre bestemmelsene. På denne bakgrunn blir det vanskelig å ha en felles frist, og utvalget anbefaler derfor at dagens ordning, hvor det differensieres avhengig av hvilken straff som er ilagt, opprettholdes.

Når det gjelder fristens lengde anbefaler utvalget at det hovedsakelig benyttes to frister på henholdsvis fem og ti år. Forslaget er forholdsvis likt dagens strafferegistreringslov § 6. Ubetinget fengsel, forvaring, samfunnsstraff, tidsbestemt rettighetsstraff og overføring til psykisk helsevern bør ikke anmerkes senere enn ti år etter at straffen er gjennomført. Dette er forholdsvis alvorlige straffer, og bør derfor anmerkes lengre enn mindre alvorlige straffer. Andre reaksjoner skal ikke lenger anmerkes når det er mer enn fem år siden de er avsagt, vedtatt eller meddelt. Forslaget innebærer en økning i den perioden bøter anmerkes, fra to til fem år. Årsaken er at stadig flere og mer alvorlige forhold avgjøres med bøter, og disse bør fremkomme i en periode på fem år.

Endelig anbefaler utvalget at man opprettholder en bestemmelse i tråd med dagens strafferegistreringslov § 6 annet ledd om at opplysninger om en idømt straffereaksjon medfører at andre opplysninger også vil fremgå av politiattesten selv om de alene ikke ville ha blitt anmerket (såkalte følgesanmerkninger). Det vises særlig til at det formentlig vil bli et større press på krav om uttømmende attest dersom bestemmelsen oppheves, og en slik utvikling er ikke ønskelig. Det er imidlertid kun de mest alvorlige dommene som skal omfattes av et slikt forslag ettersom flere dommer av denne typen tegner et bilde av en livsførsel som samlet sett kan ha betydning for formålet med attesten.

Utvalget har vurdert hvor lenge forhold som er begått i ung alder, for eksempel før fylte 18 år, skal anmerkes på politiattesten, både på den ordinære og på den uttømmende. På en uttømmende attest anbefales det at alle forhold fremdeles bør komme med, men for ordinære attester foreslås det en særregel man ikke har i dag, jf. § 32 nr. 6 i utvalgets for-

slag. En ordinær attest skal gi et dekkende bilde av en person på utstedelsestidspunktet og en periode i forkant av dette. Av denne grunn anmerkes ikke eldre forhold. Straffbare handlinger begått i ung alder er i denne situasjonen sammenlignbar med eldre forhold. I ung alder er det lett å trå feil fordi man er usikker og lettere påvirkelig. Et lovbrudd begått i ung alder kan oftere være et unntak fra alminnelig atferd enn et lovbrudd som er begått som voksen. Utvalget anbefaler derfor at reaksjoner som ordinært ikke skal anmerkes etter femårsregelen, ikke skal anmerkes etter to år, dersom det straffbare forholdet ble begått før fylte 18 år, og personen siden ikke er ilagt nye strafferettslige reaksjoner.

### 12.6.3 Høringsinstansenes syn

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (Kripos) og *Politidirektoratet* påpeker, under henvisning til utvalgets forslag til § 32 nr. 7 bokstav e, at det i dag ikke finnes ordninger for informasjonsutveksling mellom helsevesen og politi når det gjelder å fange opp tidspunkt for opphør av tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg. Dette bør etter Politidirektoratets mening også registreres i ordinær politiattest.

### 12.6.4 Departementets vurdering

Departementet viser til utvalgets gjennomgang av forslagene til regler om ordinær politiattest og kan i det vesentlige tiltre de vurderinger som fremkommer der. Forslaget innebærer i stor grad en videreføring av gjeldende rett.

Departementet er enig med utvalget i at det fremstår som hensiktsmessig å avløse begrepet «begrenset attest» med «avgrenset attest». Endringen har for øvrig ingen realitetsvirkninger.

Videre er departementet enig med utvalget i at det er hensiktsmessig å hjemle et generelt prinsipp om at også juridiske personer kan avkreves politiattest. Som utvalget påpeker vil dette særlig være praktisk ved tildeling av løyver og tillatelser. Det er viktig å understreke at det kun vil være straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som den juridiske personen har vært gjenstand for i anledning lovbrudd som kan anmerkes. Det kreves selvstendig hjemmelsgrunnlag for å avkreve politiattest av personer med sentrale stillinger og posisjoner i det aktuelle selskapet.

Departementet er videre enig i innspillene fra Kripos og Politidirektoratet om at tidspunkt for opphør av tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg også bør anmerkes på ordinær politiattest.

For å fange opp dette foreslås det en tilføyelse av ordene «[t]ilsvarende skal opphør av slik reaksjon anmerkes på attesten» i forslaget til § 40 nr. 7 bokstav e.

Departementet deler også utvalgets prinsipielle syn om at dagens system, hvoretter milde og eldre reaksjoner ikke anmerkes på attesten, bør videreføres.

Hensynet til den enkeltes resosialisering blir sterkere med tiden og må til slutt være så tungtveiende at en sak anses helt avsluttet. Departementet er videre enig i at det er hensiktsmessig, og bidrar til enkle og oversiktlige regler, når det både positivt angis hvilke straffereaksjoner som skal tas med i en politiattest, og negativt angis hva som ikke skal anmerkes.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om at verken påtaleunntatelser, overføring av en straffesak til konfliktråd eller forenklede forelegg skal anmerkes på ordinære politiattester. Forslaget innebærer en beskjeden utvidelse av gjeldende rettstilstand ettersom det allerede finnes betydelige unntak fra regelen om at en påtaleunntatelse skal tas med i en politiattest. I likhet med utvalget er departementet av den oppfatning at Stortingets formål og forutsetninger for ordningen med forenklede forelegg vil bli uthult dersom disse skal anmerkes på politiattesten.

Når det gjelder utvalgets vurderinger av tidsfristene for hvor lenge en reaksjon skal vises kan departementet delvis tiltre disse. Departementet er enig i at fristen for anmerking av de alvorligste reaksjonene settes til ti år, men man foreslår å redusere den foreslåtte femårsfristen til tre år. Selv om man er enig i at den gjeldende frist på to år utvides noe, kan man ikke se at det er grunn til en slik betydelig utvidelse som foreslått av utvalget. Departementet understreker at det i disse tilfellene ikke dreier seg om alvorlig kriminalitet, og ved fastsettelsen av tidsfristen må hensynet til den enkeltes resosialisering tillegges betydelig vekt.

Derimot er departementet enig i utvalgets forslag om at straffer som ordinært ikke skal anmerkes etter treårsregelen, ikke skal anmerkes etter to år, dersom den straffbare handlingen er begått før fylte 18 år, og personen siden ikke er ilagt nye strafferettslige reaksjoner.

Som utvalget påpeker vil en eventuell opphevelse av skillet mellom forbrytelser og forseelser kunne få betydning for anmerkning av bøter på en politiattest. Skillet mellom forbrytelser og forseelser er nå vedtatt opphevet i straffeloven av 2005. Hovedbegrunnelsen er at siktemålet med skillet ikke lenger oppfylles i praksis. I regelverket er det flere steder knyttet ulike rettsvirkninger til dette

skillet. I denne sammenheng nevnes særlig at skillet benyttes som avgrensningskriterium i andre bestemmelser, for eksempel i strafferegistreringsloven § 1, hvor det oppstilles en avgrensning i hvilke opplysninger som skal tas med i et strafferegister, og § 6 hvor det angis hvilke opplysninger som skal anmerkes på en politiattest.

Der det tidligere er knyttet rettsvirkninger til dette skillet har man som hovedregel valgt å knytte rettsvirkningene til strafferammene isteden. De alminnelige strafferammene for frihetsstraff etter denne loven er fengsel inntil 6 måneder, 1, 2, 3, 6, 10, 15 og 21 år.

Det er vanskelig å se hvordan man skal klare å opprettholde den rettstilstand strafferegistreringsloven i dag etablerer ved å knytte rettsvirkningene til strafferammene. I strafferegisteret skal man i dag blant annet innta opplysninger om avgjørelser som går ut på bot for forbrytelse, jf. § 1 første ledd nr. 2 og betinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 i sak om forbrytelse, jf. § 1 første ledd nr. 4. Er overtredelsen en forseelse skal den altså ikke medtas. Tilsvarende skal det etter lovens § 6 normalt ikke anmerkes opplysninger på en politiattest om bøter for forseelser eller bøter for forbrytelser som er eldre enn to år, jf. § 6 første ledd nr. 3 og 4.

Når dette skillet nå oppheves, kan en løsning være å knytte terskelen for registrering og anmerkning til hvilken strafferamme det aktuelle straffebudet har. Uansett hvilken strafferamme man velger vil imidlertid dette innebære en endring i forhold til dagens rettstilstand, både i form av at bøter for overtredelser som tidligere ikke ble registrert nå skal registreres, og slik at man ikke lenger skal registrere bøter for enkelte typer overtredelser man tidligere registrerte.

Andre mulige løsninger er at man for eksempel sier at alle bøter skal registreres i registeret, eller at ingen bøter skal registreres. Ingen av disse løsningene er ønskelige. En ordning hvor alle bøter skal registreres fremstår som en ubegrunnet merregistrering som er en noe tilfeldig konsekvens av at skillet mellom forbrytelser og forseelser oppheves. Samtidig er det heller ingen god løsning å fjerne samtlige bøter fra registeret. En del bøter er det klart naturlig å ta med i registeret, for eksempel bøter ilagt for bruk av vold.

En annen løsning som må anses lite aktuell er at man inntar en selvstendig passus i hvert enkelt straffebud om at bøter for overtredelse av budet skal registreres i registeret.

Det er ingen enkel løsning man kan velge som fullt ut opprettholder den rettstilstand strafferegistreringsloven i dag etablerer. Etter en helhetsvur-

dering av saken mener departementet at de beste grunner taler for at man i politiregisterloven knytter grensen for anmerkning av bøter på attesten til strafferammene i den nye straffeloven. Departementet foreslår derfor at man som hovedregel bare anmerker bøter der den øvre strafferammen er høyere enn seks måneder. Dermed blir det færre anmerkninger enn i dag, men når strafferammen ikke er høyere er det neppe snakk om særlig alvorlige tilfeller. Unntak kan forøvrig her som ellers fremgå av det konkrete hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av politiattesten. Som nevnt ovenfor legges det samtidig opp til en innskjærping ved at dersom bøtene først skal anmerkes, så skal dette være for en lengre periode enn i dag. På denne bakgrunn foreslås det derfor endringer i departementets forslag til § 40 nr. 2 bokstav e og nr. 3 bokstav c slik at det fremkommer at bot for lovbrudd med en øvre strafferamme på fengsel i over seks måneder skal anmerkes på politiattest og at bot for lovbrudd med strafferamme på fengsel inntil seks måneder ikke skal anmerkes.

## 12.7 Uttømmende politiattest

### 12.7.1 Gjeldende rett

I utgangspunktet tas i dag alle lovovertrедelser som er registrert i strafferegisteret med i en uttømmende politiattest. Det er ingen tidsbegrensning bakover i tid og mildere reaksjoner blir også tatt med, med unntak av forenklede forelegg. Uttømmende politiattest har sin bakgrunn i bestemmelsen i strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd som gir hjemmel for at departementet i særlige tilfelle kan bestemme at det skal tas med flere avgjørelser enn det som ellers fremgår av bestemmelsen, jf. nærmere om dette i punkt 12.7.5.1. Verserende saker, det vil si saker som ikke er rettskraftig avgjort, anmerkes ikke med mindre dette er særskilt hjemlet. For at det skal være adgang til å utstede en uttømmende attest, må dette følge eksplisitt av hjemmelsgrunnlaget. Bakgrunnen for at slik attest benyttes er at de konkrete beskyttelses- og trygghetshensyn anses å gå foran hensynet til den enkeltes resosialisering og personvern.

### 12.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 15.9.5 i utredningen. Utvalget er klare i sin anbefaling om at utstedelse av ordinær politiattest fremdeles skal være hovedregelen og at når det unntaksvis gis hjemmel for uttømmende politiattest så må denne basere seg på en saklig og grundig vurdering av hvorvidt

det er behov for å kjenne hele den enkeltes kriminelle fortid.

Samtidig ser utvalget at det er en del situasjoner hvor det klart er behov for en uttømmende attest der alle straffbare forhold anmerkes. Utvalget fremhever at det da må tas stilling til hvilke opplysninger som skal anmerkes på attesten, både når det gjelder hvor langt tilbake det skal gås i tid og hvilke ilagte reaksjoner som skal tas med. Utvalget anbefaler at det på samme måte som for ordinære attester angis positivt hvilke strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som kan anmerkes på attesten. Siden uttømmende attest skal omfatte tilnærmet alle reaksjoner, er det ikke nødvendig med en like detaljert angivelse som for ordinær attest. Utvalget foreslår derfor følgende samlebetegnelse: «Alle straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som en person har vært gjenstand for i anledning straffbare handlinger.»

Utvalget anbefaler ikke at det settes en tidsgrense for hvor langt tilbake i tid reaksjonene skal ligge for å kunne anmerkes på attesten. Alle reaksjonene skal tas med. Utvalget fremhever at det må forutsettes at det er et reelt behov for å få oppgitt alle straffbare forhold i de tilfeller hvor det åpnes for bruk av uttømmende attest. Er forholdene svært gamle, må det være opp til mottaker av attesten å vurdere hvilken betydning den ilagte reaksjonen skal få. Etter utvalgets oppfatning er det i denne sammenheng ikke grunn til å lage særordninger for personer som har begått lovbrudd i ung alder, men senere ikke har overtrådt loven.

Utvalget gir en særlig omtale av spørsmålet om anmerkning av overføring til konfliktrådsbehandling i punkt 15.9.5.3 i utredningen. Utgangspunktet etter konfliktrådsloven § 17 er at avgjørelse om overføring av en straffesak til megling i konfliktrådet ikke skal registreres i bøte- eller strafferegisteret. Imidlertid har disse i praksis blitt markert på uttømmende attest.

Utvalget viser til at det i høringsbrevet til endring i konfliktrådsloven den gang ble foreslått at det ikke skulle være anledning til å ta med opplysninger om konfliktrådssaker for personer som var under 18 år da den straffbare handling ble begått. Det samme skulle gjelde for personer over 18 år dersom det var gått mer enn to år siden avtalen ble inngått og vedkommende i mellomtiden ikke hadde begått en ny straffbar handling. Mange av høringsinstansene var skeptiske til et slikt forslag, jf. Ot.prp. nr. 79 (1999-2000) punkt 4.1, og mente at de samfunnsmessige interessene som ligger bak ordningen med uttømmende politiattest er så tungtveiende at de måtte gå foran hensynet til at saker som var løst i konfliktrådet burde være

avgjort en gang for alle. Komiteen sluttet seg til at man skulle overlate spørsmålet til politiregisterutvalget.

På denne bakgrunn har utvalget derfor særlig vurdert om overføring av sak til konfliktrådsbehandling skal markeres på uttømmende attest. Utvalget fremhever at hensikten med konfliktrådsbehandling er at unge lovbrύτεe skal få en enkel behandling av mindre lovbrudd, uten at det får store konsekvenser for vedkommende senere. Dette taler for at konfliktrådsbehandling heller ikke kommer med på en uttømmende attest, og vil for øvrig være i samsvar med hva som gjelder for forenklede forelegg. Videre påpeker utvalget at konfliktrådsbehandling ikke innebærer en reell prøvelse av straffevilkårene.

Utgangspunktet med en uttømmende attest er at den skal gi et bedre bilde av en persons tidligere vandel, og det er etter utvalgets syn tvilsomt om en enkel konfliktrådsbehandling gir tilstrekkelig informasjon til å konstatere en kriminell livsstil. På den annen side kan det være svært tilfeldig hvilke saker som blir overført til behandling i konfliktrådet og hvilke som pådømmes i retten. Utvalget mener derfor at likhetshensyn taler for at konfliktrådsbehandling tas med i en uttømmende attest.

Endelig vises det til at en uttømmende attest har sitt virkeområde der det er et reelt behov for å få oppgitt alle straffbare forhold. Dette behovet kan uthules dersom anmerkninger utelates. I denne sammenheng påpeker utvalget at det er viktig å erindre at mottakeren av attesten kan foreta en konkret vurdering av hvilken betydning en eventuell reaksjon skal få.

På bakgrunn av de motstridende hensyn anbefaler utvalget en mellomløsning om at overføring til konfliktrådsbehandling skal anmerkes på en uttømmende attest dersom overføringen har skjedd i løpet av de to siste årene. Konfliktrådsbehandling blir hovedsakelig brukt overfor unge mennesker, og det vil etter utvalgets oppfatning gi en god indikasjon på om de er på rett vei dersom det ikke er kommet nye anmerkninger etter to år fra første gangs behandling i konfliktrådet. Tidsfristen foreslås å løpe fra saken er avsluttet med godkjent avtale, jf. konfliktrådsloven kapittel II. Utvalget forutsetter at den som samtykker til overføring til konfliktrådsbehandling uttrykkelig gjøres oppmerksom på at forholdet vil bli anmerket på en uttømmende politiattest i inntil to år etter at saken er avsluttet med godkjent avtale.

For øvrig viser utvalget til at det i særlige unntakstilfelle fremdeles vil være anledning til å anmerke konfliktrådsbehandlinger på en uttømmende attest i medhold av utvalgets forslag til § 34

første ledd som gir adgang til at man i særlige tilfeller tar med flere opplysninger på politiattesten etter vedtak i den konkrete saken.

### 12.7.3 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* etterlyser en begrensning i forhold til hvor langt man kan gå tilbake i tid hva gjelder attestens oppstilling av straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak. *Datatilsynet* mener at tidsfristen må settes i samsvar med det formål som ønskes oppnådd. *Datatilsynet* foreslår videre at overskriften endres fra «uttømmende politiattest» til «utvidet politiattest», for å få frem at det fortsatt er begrensninger med tanke på hvilke registrerte opplysninger som kan tas med i attesten.

*Østfold politidistrikt* viser til § 33 nr. 2 bokstav a, og anfører at overføring til konfliktråd bør anmerkes uten noen form for begrensninger. Da det ofte er tilfeldig hvorvidt en sak avgjøres ved konfliktrådsbehandling, påtaleunndatelse eller forelegg, ser *Østfold politidistrikt* ikke noen grunn til forskjellsbehandling.

*Konfliktrådet Sandnes* anfører at tidsfristen i § 33 nr. 2 bokstav a bør reduseres til ett år.

### 12.7.4 Særlig om Stortingets anmodningsvedtak nr. 331

Stortingets anmodningsvedtak nr. 331 fra 18. desember 2006 lyder som følger:

«Stortinget ber Regjeringen, for å kunne gi tidligere ungdomskriminelle en ny sjanse, utrede en ordning med sletting av rulleblad i de tilfeller der unge kriminelle ikke har begått alvorlige lovbrudd, eller en lang rekke gjentatte lovbrudd og for eksempel ikke har begått ny kriminalitet i en periode på 5 år etter fylte 18 år. Spørsmålet kan for eksempel inngå i mandatet til utvalget som nedsettes med bakgrunn i forslagene i St.meld. nr. 20 (2005-2006).»

I St.prp. nr. 1 (2007-2008) viser Justisdepartementet til at problemstillinger rundt politiattester og unge lovbrύτεe er vurdert i NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern. Det uttales videre at «Regjeringen vil således i forbindelse med lovforslaget om ny politiregisterlov vurdere anmodningsvedtakets innhold.»

### 12.7.5 Departementets vurdering

#### 12.7.5.1 Noen utgangspunkter

Utvalgets forslag til reglene om uttømmende politiattest innebærer i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Departementet er enig i at det klare

prinsipielle utgangspunktet skal være at det utstedes ordinær politiattest og at hjemmel for uttømmende attest kun skal gis i de tilfeller hvor en saklig og grundig vurdering tilsier at det kan være behov for opplysninger som er mer omfattende enn hva som fremgår av en ordinær attest. Med uttømmende attest mener utvalget en attest som viser de anmerkninger som fremkommer av utvalgets forslag til § 33 nr. 2, dvs. alle straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som en person har vært gjenstand for i anledning straffbare handlinger, med unntak av visse tilfeller av overføring til konfliktråd og forenklede forelegg.

Departementet er på den annen side ikke udelte enig i samtlige av utvalgets forslag på dette punkt, og man finner det videre viktig at lovgiver i forbindelse med vedtakelsen av politiregisterloven gis mulighet til å foreta en prinsipiell og helhetlig vurdering av spørsmålene knyttet til uttømmende politiattest. Begrunnelsen for dette er at instituttet «uttømmende politiattest» i seg selv aldri har blitt vedtatt av Stortinget på prinsipielt grunnlag. Strafferegistreringsloven omtaler ikke slike attester, og dens §§ 5 og 6 hjemler i utgangspunktet bare ordinære politiattester, det vil si attester der registrerte forhold kun vises for et nærmere bestemt tidsrom. Lovgiverens intensjon var således at straffbare forhold skulle vises på attesten i maksimalt 10 år etter at straffen var fullbyrdet. Bakgrunnen for at man i dag likevel opererer med uttømmende attester er strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd, som gir departementet adgang til å bestemme at det i særlige tilfeller tas med «flere eller færre avgjørelser enn bestemt i denne paragraf». Bruk av denne fullmaktshjemmelen har medført at det etter hvert har utviklet seg en praksis der man i visse tilfeller forlot tidsbegrensningene i § 6, og slike attester fikk navnet «uttømmende politiattester». Riktignok har Stortinget de senere årene vedtatt en rekke bestemmelser i spesiallovgivningen som hjemler utstedelse av uttømmende attester, men en prinsipiell debatt om dette spørsmål har aldri funnet sted.

I tilknytning til uttømmende attester er det et sentralt spørsmål om det går en grense for hvor langt tilbake i tid reaksjonene skal ligge for å kunne anmerkes på attesten. Utvalget mener at dette spørsmålet må besvares benektende slik at alle reaksjonene skal tas med på en uttømmende attest. Det gjøres dog unntak for konfliktrådsbehandling dersom det ikke er kommet nye anmerkninger etter to år fra saken ble avsluttet med godkjent avtale, og for forenklede forelegg. Unntaket for konfliktrådsbehandling er for øvrig i tråd med dagens praksis etter at departementet i mai 2007

ga Politidirektoratet instruks om å endre praksis i samsvar med utvalgets forslag.

Som en sikkerhetsventil for unntaket om at konfliktrådsbehandling i enkelte situasjoner ikke skal anmerkes på en uttømmende politiattest, viser utvalget til at man i særlig begrunnede tilfeller vil kunne anmerke reaksjonen med hjemmel i bestemmelsen i utvalgets forslag til § 34 første ledd som gir adgang til at man i særlige tilfeller tar med flere opplysninger på politiattesten etter vedtak i den konkrete saken. En slik sikkerhetsventil vil ikke foreligge etter departementets forslag, ettersom departementet mener at de beste grunner taler for at man ikke viderefører en slik adgang som i dag fremkommer av strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd. Det vises til omtalen av dette under punkt 12.9 nedenfor.

Departementet er enig i unntakene som gjelder overføring til konfliktråd og forenklede forelegg, men mener at man også på mer prinsipielt grunnlag må reise spørsmål om det generelt bør gå en grense for hvor lenge en reaksjon normalt skal fremgå på en uttømmende attest. I denne sammenheng er det særlig aktuelt å vurdere om det bør innføres særregler for unge lovbyggere ved å slette eller sperre opplysninger om deres kriminalitet for å gi dem en ny sjanse i samfunnet. I det følgende vil departementet i punkt 12.7.5.2 gå nærmere inn på begrepsbruken og redegjøre for de ulike problemstillingene som her reises. Deretter vil man i punkt 12.7.5.3 gi en nærmere omtale av spørsmålet om sletting og sperring av opplysninger i strafferegistret og konsekvensene dette har for hvilke opplysninger som skal anmerkes på en uttømmende politiattest. Endelig vil departementet i punkt 12.7.5.4 drøfte spørsmålet om det skal gis særlige regler for unge lovbyggere.

#### 12.7.5.2 Nærmere om begrepsbruken og de ulike problemstillingene

Innledningsvis bemerker departementet at det kan være hensiktsmessig å foreta enkelte begrepsavklaringer, spesielt i lys av anmodningsvedtaket fra Stortinget.

Det må skilles mellom *sletting* og *sperring* av opplysninger. Forskjellen på begrepene ligger naturlig i ordlyden. Med sletting menes at opplysningene slettes fysisk, slik at det på et senere tidspunkt ikke er mulig å rekonstruere dem (irreversibel fjerning av opplysningene). Sperring innebærer ingen sletting av opplysningene, men at politi og påtalemyndighet ikke har tilgang til dem, unntatt til særskilt angitte formål. Det vises i denne sammenheng til departementets forslag til § 2 før-



ste ledd nr. 10 der det fremkommer at man med sperring skal forstå «markering av lagrede opplysninger i den hensikt å begrense den fremtidige behandlingen av disse opplysningene». Denne definisjonen åpner tydelig for at man kan begrense bruken av de sperrede opplysningene til nærmere angitte formål, og dermed også utelukke bruk av opplysningene til for eksempel vandelskontroll.

Det synes etter departementets oppfatning mest aktuelt å vurdere behovet for innføring av regler om sperring i strafferegisteret, særlig fordi man ikke kan se at det er synliggjort behov for regler om sletting av opplysninger, med den irreversibilitet dette medfører. I tillegg vil sletteregler i strafferegisteret kunne være vanskelig forenlig med arkivlovgivningen.

Dernest er det et selvstendig poeng at de registrerte opplysningene både ved sletting og sperring gjøres utilgjengelige for politiet. Spørsmålet om sletting eller sperring av opplysninger i registeret er derfor prinsipielt et annet spørsmål enn hvilke opplysninger politiet skal ta med på en politiattest. Det er derfor en selvstendig problemstilling om man for enkelte grupper, for eksempel yngre lov- brytere, uavhengig av eventuelle sperreregler skal innføre egne bestemmelser om hvilke reaksjoner som ikke skal anmerkes på politiattesten etter et visst tidsrom. Disse problemstillingene drøftes derfor atskilt i henholdsvis punkt 12.7.5.3 og 12.7.5.4 nedenfor.

#### 12.7.5.3 *Nærmere om sletting og sperring av opplysninger i strafferegisteret*

Utgangspunktet etter dagens regelverk og utvalgets lovforslag er at opplysninger i strafferegisteret verken slettes eller sperres. Ved uttømmende politiattester gjøres det videre ingen begrensninger bakover i tid med hensyn til hvilke reaksjoner som anmerkes. Alle lovovertridelser som er registrert i strafferegisteret tas med. For personer som i ung alder begår en kriminell handling kan det i ettertid lett komme som en ubehagelig overraskelse at disse opplysningene hefter ved vedkommendes «rulleblad» for alltid og kan dermed ekskludere vedkommende fra både studier og ikke minst en rekke yrker.

Det finnes i dag ingen generelle regler om sletting av opplysninger fra strafferegisteret. Derimot følger det av strafferegistreringsforskriften § 19 første ledd bokstav c at opplysninger om personer som har fylt 75 år eller har avgått ved døden, skal fjernes fra det register som er i daglig bruk. Så lenge en person lever skjer det ingen sletting i medhold av denne bestemmelsen. Månedlig sam-

kjøres imidlertid strafferegisteret med personer som er meldt døde i Folkeregisteret. Opplysningene om døde personer slettes i strafferegisteret, mens personalia står igjen i registeret sammen med et automatisk generert arkivnummer. Før opplysningene slettes, tas det utskrift av opplysningene, og denne påføres arkivnummeret. Etter at sletting er foretatt i strafferegisteret, er det fortsatt mulig å søke på personalia, men da kun ved hjelp av personnummeret og ikke navn. Et treff vil hen- vise til det aktuelle arkivnummeret.

Reglene om sperring innebærer som nevnt ikke at opplysningene destrueres permanent, men kun at de gjøres utilgjengelige i strafferegisteret. Spørsmålene om sletting og sperring vil bli omtalt på mer generelt grunnlag i kapittel 14 nedenfor. Her omtales spørsmålet om sperring kun i tilknytning til politiattester. I denne sammenheng vil den praktiske konsekvensen av en generell sperrereg- el primært vise seg i forhold til uttømmende poli- tiattester. Ettersom politiattester baserer seg på hvilke opplysninger som er registrert i straffere- gisteret vil man tilsvarende begrense hvilke opp- lysninger som tas med i en politiattest. En annen sak er at man også kan ha andre regler som ytterli- gere begrenser hva som skal vises på en slik attest. Dersom det innføres sperreregler vil en uttøm- mende politiattest ikke lenger inneholde en uttøm- mende angivelse av straffereaksjonene mot ved- kommende. Derimot vil den inneholde en uttøm- mende angivelse av hva som er registrert i straffe- registeret om vedkommende. Som nevnt er en annen konsekvens av sperring at opplysningene samtidig også gjøres utilgjengelige for politiet. Det understrekes at selv om opplysningene gjøres util- gjengelige for politiet kan man samtidig åpne for senere bruk av opplysningene i andre spesielle sammenhenger.

Utvalget har ikke fremsatt forslag til regler om sletting eller sperring av opplysninger i straffere- gisteret. Temaet er derfor naturlig nok heller ikke i nevneverdig grad kommentert av høringsinstan- sene. Enkelte høringsinstanser er imidlertid inne på problemstillingen. Således etterlyser *Datatilsy- net* en begrensning i forhold til hvor langt man kan gå tilbake i tid hva gjelder attestens opplisting av straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak. Datatilsynet mener at tidsfristen må settes i sam- svar med det formål som ønskes oppnådd.

Etter departementets syn taler gode grunner for å innføre regler om sperring av opplysninger i reaksjonsregisteret, for å begrense bruken av disse til vandelskontroll. De generelle reglene om sperring vil som nevnt bli omtalt i kapittel 14 ned- enfor, og grunnen til at sperring i strafferegisteret

omtales her er at eventuelle sperreregler har direkte betydning for hva som skal vises på en politiattest. Hensynet til den enkeltes resosialisering og til at man skal få muligheten til å gjøre seg ferdig med en sak tilsier at man har slike ytre rammer for når denne typen opplysninger skal være tilgjengelige. Etter hvert som forholdet blir eldre mister det også verdi i forhold til hva det reelt sett sier om den enkeltes egnethet og vandel. Som eksempel kan nevnes at en bot for et mindre alvorlig forhold begått i ung alder neppe kan ha noe å si når en 60-åring søker en stilling og vedkommende ikke har fått flere anmerkninger i strafferegisteret i løpet av de siste 40 årene. I tillegg vil det kunne være en unødvendig personlig belastning stadig å bli innhentet av en ubetenkt handling i ung alder.

Departementet nevner i denne sammenheng også at det vil være mulig å innføre differensierte sperreregler som oppstiller forskjellige sperrefrister avhengig av hvilken type reaksjon som er ilagt eller hvilke straffebud reaksjonen gjelder. I tillegg vil det være aktuelt å vurdere om det settes som vilkår for sperring at det ikke har blitt registrert ytterligere reaksjoner i ettertid.

Departementet finner også grunn til å knytte noen merknader til utvalgets utgangspunkt om at en uttømmende politiattest bør vise alle ilagte reaksjoner, og at det således utelukkende er mottaker av attesten som må vurdere hvilken betydning anmerkningen skal få i den konkrete sak. Selv om denne situasjonen vil være hovedregelen i de tilfellene der det kan kreves uttømmende politiattest, er det ikke dermed sagt at lovgiveren bør være avskåret fra å trekke opp grenser for hvor langt tilbake i tid vandelskontroll skal favne.

På bakgrunn av det som er anført ovenfor, herunder særlig at lovgiver aldri på prinsipielt grunnlag har tatt stilling til omfanget av uttømmende politiattester, finner departementet det viktig at dette spørsmål finner sin avklaring gjennom forslaget til politiregisterloven.

Departementet er av den oppfatning at det bør åpnes for at opplysninger i reaksjonsregisteret *kan* sperres. Konsekvensen for vandelskontroll i form av politiattest vil da være at uttømmende politiattester bare viser uttømmende hva som er registrert, og ikke lenger er uttømmende i forhold til hva som faktisk har skjedd.

Departementet foreslår derfor en endring i forhold til utvalgets utkast til § 33 nr. 2 ved at bestemmelsen i departementets forslag til § 41 nr. 1 går ut på at det som skal anmerkes på en uttømmende politiattest er de strafferettslige reaksjoner mv. som *er registrert i reaksjonsregisteret* om en person.

Departementet ønsker imidlertid å understreke at forslaget ikke nødvendigvis vil føre til en vesentlig annen praksis enn hva som er tilfelle i dag. Hensett til de hensynene som begrunner utstedelse av uttømmende politiattest vil det således neppe være aktuelt å sperre opplysninger om reaksjoner som knytter seg til alvorlig kriminalitet. Likeledes vil også sperrefristen for ilagte reaksjoner for mindre alvorlig kriminalitet måtte bli vesentlig lenger enn hva som er regelen for ordinære politiattester. Det departementet først og fremst ønsker å oppnå med forslaget er å gjøre det mulig å sperre opplysninger, som på grunn av sin art og alder åpenbart ikke lenger vil kunne være av interesse og dermed heller ikke være et egnet kriterium for å vurdere en persons egnethet til å bekle visse stillinger. De nærmere forutsetninger og vilkår for sperring må fastsettes i forskrift på lik linje med sletting eller sperring av andre opplysninger, jf. nærmere om dette i kapittel 14. I denne sammenheng vil det også være naturlig å se hen til praksis i andre land som det er naturlig å sammenligne seg med, og spørsmålet vil da bli undergitt en grundig vurdering og gjøres til gjenstand for bred høring.

Det er videre viktig å understreke at forslaget utelukkende vil få direkte betydning for utstedelse av uttømmende politiattester, slik at opplysninger som er sperret fortsatt vil kunne brukes i andre sammenhenger, som for eksempel i forbindelse med sikkerhetsklarering.

#### 12.7.5.4 Særlige regler for unge lovbrytere

Departementet understreker at selv om det gis en regel om sperring av opplysninger som gjelder for alle, forhindrer ikke dette at det samtidig blir gitt særløsninger om hvilke opplysninger som skal fremgå på en politiattest, for eksempel for lovbrudd begått i ung alder. Unntaket om konfliktrådsbehandling nevnt ovenfor er et typisk eksempel på en opplysning som kan registreres i reaksjonsregisteret, men som etter en periode ikke skal fremgå av politiattesten.

Departementet antar at man gjennom et tilsvarende unntak som for konfliktrådsbehandling kan ivareta de hensyn som synes å ha vært motiverende for Stortingets anmodningsvedtak, som ble nærmere omtalt i punkt 12.7.4. Vedtaket synes primært å være begrunnet i et ønske om å gi unge lovbrytere en ny sjanse ved å sørge for at opplysningene om handlinger begått i meget ung alder gjøres utilgjengelige for andre og dermed ikke får varige konsekvenser for vedkommende gjennom vandelskontroll.

Dette har sammenheng med at de hensyn som generelt tilsier at forhold etter en viss tid bør sperrer, gjør seg spesielt gjeldende i forhold til yngre lovbrøyttere. Det er ikke uvanlig at en del unge mennesker begår mindre gjennomtenkte, kriminelle handlinger uten at man av den grunn kan konkludere med at vedkommende blir en notorisk kriminell. Det er uheldig om personer som skikker seg vel over en lengre periode ikke skal kunne bli kvitt stempelen man pådrar seg fordi man begår en feil som ung. Departementet understreker at det her er den helt unge aldersgruppen man snakker om. Stortinget omtaler i anmodningsvedtak nr. 331 personer under 18 år. Departementet er enig i at det kan være behov for visse særregler for denne gruppen. Man finner her ikke grunn til å komme inn på alle de særlige problemstillinger som gjør seg gjeldende når personer i denne aldersgruppen begår kriminelle handlinger. Det er imidlertid på det rene at man for denne gruppen har innført en rekke særordninger som nettopp er begrunnet i at det er behov for å behandle meget unge lovbrøyttere på en annen måte enn voksne. Det er derfor nærliggende at man også vurderer særregler for denne gruppen når det gjelder vandelskontroll. Det som er karakteristisk for personer i denne aldersgruppen er at de bare i begrenset grad evner å overskue konsekvensene av sine handlinger. I så måte kan det være på sin plass å trekke paralleller til de rettsvirkninger som ellers i lovgivningen knyttes til myndighetsalderen. En person som er under myndighetsalderen har gjennomgående ikke det samme rettslige ansvar for egne handlinger og handlingsevne som personer som er myndige. Det fremstår som urimelig og gir også ellers liten sammenheng i regelverket at en 16-åring for eksempel ikke blir bundet av en kontrakt om kjøp av bil, mens han på den annen side kan ødelegge hele yrkeskarrieren fordi han ikke forsto at en registrert bot kan ha en slik følge.

For å ivareta disse hensyn foreslår departementet at det for unge lovbrøyttere gis et særskilt unntak som angir hvilke opplysninger som ikke skal vises på en uttømmende politiattest på lik linje med det som er gjort for overføring til konfliktråd og forenklet forelegg, jf. departementets forslag til § 41 nr. 1 bokstav a og b. Konsekvensen av unntaket vil være at opplysningene ikke vises på attesten, men at de fortsatt er tilgjengelige for politiet frem til den eventuelle generelle sperrefristen tilsier sperring.

Den største utfordringen i denne sammenheng blir å finne frem til fornuftige og klare avgrensninger, for eksempel hvordan man skal angi hvilke lovbrudd som er så alvorlige at de uansett bør

vises, og hvor lang kriminalitetsfri periode man skal kreve før man ikke viser tidligere lovbrudd.

Etter departementets syn må også disse spørsmålene reguleres i forskrift og være gjenstand for bred høring før man konkluderer. Departementet foreslår derfor en bestemmelse i forslaget til § 41 nr. 1 bokstav c om at reaksjoner ilagt yngre lovbrøyttere på nærmere vilkår ikke skal anmerkes på en uttømmende politiattest. Det forutsettes at det ikke er snakk om alvorlige lovbrudd eller en rekke gjentatte lovbrudd, og at vedkommende ikke har begått ny kriminalitet i en nærmere angitt tidsperiode. De nærmere presiseringer og avgrensninger av bestemmelsens rekkevidde vil bli foretatt i forskrift.

## 12.8 Kort om avgrenset og utvidet politiattest

### 12.8.1 Gjeldende rett

Det finnes flere typer politiattester. I tillegg til de ordinære og uttømmende attestene finnes såkalte begrensede attester. Disse kan være begrenset ordinære eller begrenset uttømmende, men det siste er mest praktisk.

Det som kjennetegner de begrensede attester er at hjemmelsgrunnlaget for attesten gir en nærmere angivelse av hvilke typer straffbare forhold, eller overtredelse av bestemte straffebud, som skal anmerkes på attesten. Attesten er i så måte begrenset til disse. I disse lovbestemmelsene er det som regel ingen begrensning bakover i tid, slik det heller ikke er for en uttømmende attest. Attesten er i tilfelle en begrenset uttømmende attest.

Begrensede uttømmende attester er i dag svært vanlig i spesiallovgivningen, og typiske eksempler er:

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) § 20 a hvor det for helsepersonells vedkommende fremgår:

«Politiattesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt, ilagt forelegg eller er dømt for brudd på straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200 annet ledd, 201 bokstav c, 203 eller 204a. Attesten skal være uttømmende og ikke eldre enn tre måneder.»

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 19 fastslår på sin side at

«[d]en som skal arbeide i barnehage må legge fram tilfredsstillende politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn.»

I dag benyttes også såkalt utvidet attest, hvor verserende saker anmerkes. Med verserende saker menes saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, men som ennå ikke er rettskraftig avgjort. I dag følger det i en del tilfelle direkte av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av politiattest, at det også skal anmerkes verserende saker. En slik adgang gis ofte sammen med at det gis hjemmel for avgrenset attest.

I tillegg anmerkes verserende saker unntaksvis etter beslutning av Politidirektoratet i det enkelte tilfelle, jf. strafferegistreringsforskriften § 15 tredje ledd, jf. strafferegistreringsloven § 10 første ledd nr. 5. Det er gitt ytterligere regler om utvidet attest i rundskriv G-99/2000. Det fremgår der at utvidet attest skal være et unntak fra hovedregelen i de tilfeller politiet mener at uavgjorte forhold kan ha noe å si for formålet med attesten.

I de tilfeller hvor direktoratet beslutter at det skal benyttes utvidet attest, skal følgende opplysninger tas med:

- korrekt hjemmel for utskriving av attest
- en kort forklaring om hva det uavgjorte forholdet gjelder og hvilket straffebud som er brutt
- hvor langt saken har kommet straffeprosessuelt
- hva slags påtaleavgjørelse som kan forventes

### 12.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget behandler begrensede attester i punkt 15.9.6 i utredningen. Utvalget anbefaler at ordningen med begrensede politiattester opprettholdes, men slik at de heretter omtales som avgrensede politiattester, jf. utvalgets forslag til § 33 nr. 3.

Det vises til at hensynet til den enkeltes rehabilitering taler for en slik løsning, da kontrollen ikke bør omfatte flere straffebud enn det som er nødvendig ut fra formålet med attesten. En anmerkning på en politiattest vil i praksis ofte utelukke en person fra en stilling eller tillatelse, selv om arbeidsgiver skal foreta en vurdering av vedkommendes egnethet og det straffbare forholdet i realiteten ikke er av betydning for stillingen. Utvalget mener det derfor er positivt å avgrense attesten til relevante straffebud.

Utvalget ønsker ikke å foreslå noen endringer i de hjemmelsgrunnlag som allerede finnes, men viser til at det i dag varierer hvordan hjemmelsgrunnlaget for begrensede attester blir utformet. Enkelte ganger foretas det en konkret opprøpning av hvilke straffebestemmelser som skal vises, mens i andre tilfeller er hjemmelsgrunnlaget utformet på en mer skjønnsmessig måte, for eksempel ved å benytte skjønnsmessige uttrykk som «grove

voldsforbrytelser» eller «seksuelle overgrep». En slik skjønnsmessig angivelse vil alltid gi rom for forskjellig praksis, for eksempel mellom de ulike politidistrikter. På den annen side kan bruk av slike overordnede begreper åpne for et skjønn som gjør at attestene blir et mer treffsikkert middel for å forebygge kriminalitet. Fordelen med å fastsette konkret hvilke straffebud som skal kontrolleres og anmerkes på politiattesten, er at dette styrker forutberegneligheten.

Utvalget behandler spørsmålet om anmerkning av verserende saker i punkt 15.9.7 i utredningen. Utvalget anbefaler at det i helt spesielle situasjoner fortsatt bør være adgang til å markere verserende saker basert på en konkret beslutning i den enkelte sak. Det vises til omtalen av dette under punkt 12.9 nedenfor.

I tillegg til denne generelle hjemmelen om anmerkning av verserende saker etter beslutning i konkrete saker, understreker utvalget at det fremdeles kan følge direkte av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av politiattest at det kan anmerkes verserende saker. For de tilfelle hvor spesiallovgivningen inneholder et slikt hjemmelsgrunnlag foreslår utvalget en særlig saksbehandlingsregel i utkast til § 33 nr. 4. Det fremkommer her at dersom verserende saker anmerkes skal politiattesten gi en kort forklaring på hva det verserende forholdet gjelder, hva slags straffebud saken gjelder og hvor langt saken har kommet i den påtalemessige behandlingen.

### 12.8.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde innvendinger eller realitetsanmerkninger til utvalgets forslag på dette punkt.

### 12.8.4 Departementets vurdering

Departementet viser til gjennomgangen ovenfor og kan i det vesentlige tiltre de vurderinger som fremkommer der. Forslaget innebærer i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Departementet understreker at avgrensede uttømmende attester ofte fremstår som en gunstig løsning da kontrollen ikke omfatter flere straffebud enn det som er strengt nødvendig ut fra formålet med attesten. Samtidig gis det normalt en mer fullstendig oversikt bakover i tid over de relevante og nødvendige straffebud enn ved en ordinær attest.

Som påpekt i punkt 12.6.4 ovenfor er departementet enig med utvalget i at det fremstår som hensiktsmessig å avløse begrepet «begrenset attest» med «avgrenset attest». Utvalget har ikke

omtalt avgrensede ordinære attester. For ordens skyld vil departementet likevel understreke at det kan fremkomme av det konkrete hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av politiattest i spesiallovgivningen at det «kun» skal gis en avgrenset ordinær attest. For disse tilfellene vil det imidlertid være nærliggende at det i forskrift gis de samme saksbehandlingsreglene som utvalget har foreslått for avgrensede uttømmende politiattester.

Når det gjelder utformingen av hjemmelsgrunnlaget og hvordan man skal angi hvilke bestemmelser som eventuelt skal vises på attesten, må det foretas en avveining mellom skjønnsmessige uttrykk og en konkret opplisting av hvilke straffebestemmelser som skal vises. Formålet med attesten, hensynet til forutberegnelighet og de konkrete behov i den enkelte sak vil her bli avgjørende. Normalt vil det være hensiktsmessig at det i lovhjemmelen angis hvilken type eller kategori straffbare handlinger man ønsker skal fremgå, mens den konkrete opplistingen foretas i forskriften til angjeldende spesiallov.

Departementet er enig med utvalget i at det fremdeles vil være en del situasjoner hvor det er behov for at vandelskontrollen skal omfatte verserende saker. Med verserende saker menes saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, men hvor saken ennå ikke er rettskraftig avgjort. Opplysninger om anmeldelser og henlagte saker omfattes ikke, da dette er opplysninger som faller utenfor definisjonen av vandelskontroll i form av politiattest slik denne er omtalt i lovforslagets § 36. Anmeldelser og henleggelse vil ikke være «straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd» som den enkelte har vært gjenstand for. Det vises til omtalen i punkt 12.2 ovenfor.

Departementet foreslår at man viderefører dagens praksis om at anmerkning av verserende saker uttrykkelig skal fremgå av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av attesten. På denne måten blir man ved utformingen av det enkelte hjemmelsgrunnlaget tvunget til å ta stilling til om det ut fra formålet med politiattesten er nødvendig og relevant å markere verserende saker. Departementet er videre enig med utvalget i at det er hensiktsmessig å innta en uttrykkelig saksbehandlingsregel i politiregisterloven om anmerkning av verserende saker. Det vises i denne sammenheng til bestemmelsen i forslaget § 41 nr. 2 annet punktum om at det ved anmerkning av verserende saker, skal gis en kort forklaring på hva det verserende forholdet gjelder, hva slags straffebud saken gjelder og hvor langt saken har kommet i den påtalemessige behandlingen. Departementet finner imidlertid

ikke å kunne slutte seg til utvalgets forslag om at det fremdeles skal være adgang til å treffe vedtak om anmerkning av verserende saker, jf. nærmere om dette i punkt 12.9.

Endelig viser departementet til punkt 12.5 hvor det i forbindelse med høringen om forslag til regler om politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige, ble uttrykt betenkeligheter fra enkelte høringsinstanser hva gjelder anmerkning av siktelse. På denne bakgrunn foreslår departementet at det i forskrift til politiregisterloven gis nærmere regler om hvilke krav som må være oppfylt for at verserende saker (siktelse og tiltale) kan anmerkes på en politiattest, jf. § 69 første ledd nr. 12 b. Departementet viser til at det blant annet bør oppstilles krav til at det er en viss fremdrift i saken for at en verserende sak skal kunne anmerkes, og videre at det foretas en konkret vurdering av siktelsens aktualitet før en eventuell anmerkning.

## 12.9 Anmerkning av flere eller færre opplysninger på politiattesten

### 12.9.1 Gjeldende rett

Strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd fastslår at departementet i særlige tilfelle kan bestemme at flere eller færre avgjørelser enn bestemt i § 5, jf. § 6 første ledd skal tas med på en politiattest. Politidirektoratet har fått delegert fullmakt til å treffe avgjørelsen.

Strafferegistreringsloven § 10 første ledd nr. 5 bestemmer videre at det kan gis forskrifter om at det i attest eller når politiet ellers meddeler opplysninger, i særlige tilfelle skal tas med flere eller færre opplysninger enn bestemt i lovens § 6. Strafferegistreringsforskriften fastslår således i § 15 tredje ledd at Politidirektoratet i særlige tilfelle kan bestemme at flere eller færre opplysninger skal tas med i politiattest. Som nevnt under 12.8 ovenfor har denne hjemmelen tidvis blitt benyttet til å anmerke verserende saker.

### 12.9.2 Utvalgets forslag

Utvalget behandler emnet i punkt 15.9.8 i utredningen. Utvalget anbefaler at man opprettholder en adgang til å ta med færre forhold enn det som følger av hovedregelen, jf. utvalgets forslag til § 34 første ledd fjerde punktum. Det kan for eksempel være praktisk dersom en person trenger politiattest for å gifte seg i utlandet. Om vedkommende er registrert med en mindre forseelse som ikke har noen betydning for formålet med attesten

(ekteskapsinngåelse), kan etter utvalgets syn gode hensyn tale for at disse ikke tas med, da anmerkningen kan få uforholdsmessige konsekvenser for vedkommendes planer om å inngå ekteskap.

Utvalget anbefaler videre at det gis hjemmel for å anmerke flere forhold enn det som følger av hjemmelsgrunnlaget for politiattesten, jf. utvalgets forslag til § 34 første ledd første punktum. Det er et vilkår for å anmerke flere opplysninger at dette er nødvendig ut fra formålet med attesten, og at adgangen forbeholdes de særlige tilfellene. Dette antas i følge utvalget å være i samsvar med dagens praksis. Utvalget viser til at det alltid kan oppstå situasjoner hvor det kan være registrert overtredelser som politiet ser at det vil være relevant å anmerke på attesten ut fra formålet med den. Riktignok vil en slik adgang gi mindre forutberegnlighet for den enkelte, men utvalget mener at det likevel må antas at en slik løsning er i overensstemmelse med EMK artikkel 8 så lenge unntaket forbeholdes de særlige tilfellene.

For eksempel vil det etter utvalgets anbefaling være adgang til å markere overføring av sak til konfliktråd på en uttømmende attest også i de tilfelle hvor tidsfristen omtalt i punkt 12.7.5.4 ovenfor er utløpt, men hvor det ut fra mottakerens bruk av attesten fremdeles er nødvendig å markere overføringen. Som eksempel nevner utvalget at en person har fått overført en sak til konfliktråd for tyveri i en butikk på Oslo City. Søker han senere stilling som vokter i det firmaet som driver vaktservice på Oslo City, vil det være relevant å markere overføringen. Ellers kan man risikere at butikkeieren som anmeldte ham senere ser ham som vokter, og slikt vil være egnet til å undergrave tilliten til politiattestene. Adgangen til å markere overføring til konfliktråd etter denne bestemmelsen gjelder uavhengig av tidsfrister. Derimot vil det etter utvalgets forslag aldri være adgang til å markere forenklede forelegg.

Utvalget anbefaler at myndigheten til å beslutte om det skal tas med færre eller flere opplysninger legges til et sentralt organ, og at det på grunn av regelens betydning for den enkelte gis en klageadgang.

Utvalget behandler spørsmålet om anmerkning av verserende saker i punkt 15.9.7 i utredningen. Utvalget anbefaler at det i helt spesielle situasjoner fortsatt bør være adgang til å markere verserende saker. Utvalget anbefaler ikke at det åpnes for å anmerke verserende saker på ordinære attester eller uttømmende attester basert på en generell regel. Dette bør i så fall besluttes i det enkelte tilfellet. Utvalget foreslår derfor en egen bestemmelse i § 34 annet ledd om at den Kongen bemyndiger kan

beslutte at verserende saker skal anmerkes på en ordinær eller uttømmende politiattest dersom det er nødvendig ut fra formålet med politiattesten.

Utvalget viser til at slike saker står i en helt annen stilling enn rettskraftige straffer, da saken ikke har vært underlagt en rettslig prøving eller en vedtagelse fra den det gjelder. Det er derfor knyttet større usikkerhet til saken og det vil utgjøre et større inngrep overfor den enkelte å anmerke disse sakene. På den annen side vil det i enkelte situasjoner gi et mer dekkende bilde av en person dersom også verserende saker anmerkes.

En sak vil i realiteten versere fra den er anmeldt til den er rettskraftig avgjort. Det er imidlertid ikke alle saker det vil være relevant å anmerke. Utvalget anbefaler at det må være en forventning om en positiv påtaleavgjørelse for at det skal være grunn til å anmerke forholdet på attesten. Tilsvarende vil det være saklig å anmerke forholdet dersom det er erkjent. Som i dag må det angis hvor langt saken har kommet i den påtalemessige behandlingen, og det må gis en kort forklaring av hva det uavgjorte forholdet gjelder og hvilket straffebud som antas brutt.

### 12.9.3 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* anfører at dersom flere opplysninger skal kunne benyttes i en politiattest, må det være klare og objektive holdepunkter for at dette er nødvendig. Den som skal ta en slik betydningsfull avgjørelse bør ha klarere kriterier å forholde seg til enn at det «antas å være nødvendig».

*Datatilsynet* anfører videre at det bør være lovgiver som tar stilling til hvorvidt opplysninger om verserende saker skal kunne utleveres som en del av vandelskontrollen etter utvalgets forslag til § 34 annet ledd.

### 12.9.4 Departementets vurdering

Departementet viser til utvalgets redegjørelse og understreker at man er enig i at det i en del situasjoner kan være praktisk å beholde en adgang til å begrense antallet opplysninger som anmerkes på en politiattest selv om man har hjemmelsgrunnlag for å ta dem med. Prinsippene om at opplysningene skal være nødvendige og relevante for å fremme formålet med politiattesten kan særlig gjøre det naturlig at man benytter denne adgangen til å ta med færre opplysninger. Departementet foreslår derfor at man viderefører en slik adgang i departementets forslag til § 42.

Når det gjelder adgangen til å ta med flere opplysninger etter beslutning i særlige tilfeller, har

departementet etter en helhetsvurdering kommet til at de beste grunner taler for at man ikke ønsker å videreføre en slik adgang. Dette gjelder både generelt i forhold til anmerkningen av andre forhold enn de som følger av hjemmelsgrunnlaget for attesten, og spesielt i forhold til anmerkning av verserende saker, jf. utvalgets forslag til henholdsvis § 34 første ledd første punktum og § 34 annet ledd.

Utvalget foreslår at man skal beholde en slik sikkerhetsventil for de tilfeller hvor det unntaksvis kan oppstå særlige og godt begrunnede behov. Departementet mener imidlertid at det praktiske behov for et slikt unntak er svært begrenset, og det fremstår som noe usammenhengende med såpass skjønnsmessige unntak når man ellers velger å gi en så grundig regulering av politiattestområdet som lovforslaget innebærer. Det er videre et selvstendig poeng at det er bruken av hjemmelen i strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd som i dag har ført til at man har fått en uheldig og uoversiktlig praksis der hjemmel for utstedelse av politiattest ved enkelte anledninger er gitt i rundskriv. Videre er det denne bestemmelsen som har ført til at man gjennom praksis har fått en ordning med uttømmende politiattester.

Myndigheten til å beslutte at denne typen opplysninger skal medtas på politiattester, er i dag delegert til Politidirektoratet. Departementet har gjennom flere klagesaker gjort seg enkelte erfaringer med hensyn til hvor terskelen går for at flere opplysninger utleveres i medhold av denne bestemmelsen. Etter departementets vurdering er faren for at en slik unntaksbestemmelse vil kunne utvanne eksisterende hjemler for utstedelse av politiattest mer nærliggende enn at det oppstår reelle, praktiske behov for utlevering som ikke omfattes av de øvrige reglene. I en klagesak som gjaldt vandelskontroll i forbindelse med søknad om autorisasjon som regnskapsfører har departementet fremsatt noen prinsipielle synspunkter når det gjelder politiets adgang til å anmerke verserende saker til tross for at dette ikke var hjemlet i den aktuelle spesialloven. I vedtaket uttaler departementet blant annet følgende:

«Politidirektoratets vedtak om å utstede utvidet politiattest i denne saken er begrunnet med at klagerens verserende straffesak har betydning for formålet med politiattesten, slik at strafferegistreringsforskriften § 15 tredje ledd hjemler utstedelse av slik attest.

I de senere årene har det utviklet seg en praksis hvoretter krav om politiattest må forankres i spesiallovgivningen, samtidig som krav om andre typer politiattester enn ordinære attester må være særskilt nevnt. Denne frem-

gangsmåten er blant annet et utslag av EMDs praksis vedrørende kravet om forutsigbarhet. Dette innebærer at både ansvarlig fagdepartement og senere den lovgivende myndighet treffer et bevisst valg når det foreslås og vedtas lover om utstedelse av politiattest. I de tilfellene der det hjemles krav om ordinær politiattest må man med andre ord kunne forutsette at de nevnte instansene er klar over at man ikke vil fange opp de tilfellene der vedkommende har en verserende sak. Det vil videre nesten alltid være slik at verserende saker kan være av betydning for formålet med politiattesten. Når man til tross for dette velger ikke å hjemle utstedelse av utvidet politiattest, betyr det nettopp at man ved avveiningen mellom de interesser som politiattesten skal beskytte og hensynet til den enkeltes rettssikkerhet har lagt størst vekt på sistnevnte.

Krav om vandelskontroll i regnskapsførerloven ble innført så sent som i 2006, og det er intet som tyder på at man ønsket å åpne for utstedelse av utvidet politiattest. Dette underbygges også av det faktum at man heller ikke innenfor beslektede saksområder har valgt å hjemle utvidet attest, se for eksempel inkassoloven § 5 sjette ledd, sentralbankloven § 11 fjerde ledd og forslaget til ny eiendomsmeglerforskrift § 2-7.

Det vises her for øvrig også til regnskapsførerloven § 7 tredje ledd nr. 1 hvoretter autorisasjon kan kalles tilbake dersom vedkommende har gjort seg skyldig i straffbar handling, noe som innebærer at man uansett vil fange opp de tilfellene der en verserende sak vil ende opp med en straffereaksjon.

Strafferegistreringsforskriften § 15 tredje ledd må derfor tolkes i lys av den ovenfor skisserte utviklingen, med den følge at bestemmelsen som den klare hovedregel ikke kan brukes som hjemmel for utstedelse av utvidete eller uttømmende politiattester når hjemmelsgrunnlaget er forankret i spesiallovgivningen og av nyere dato.»

Uttalelsen i vedtaket viser at departementet allerede har etablert en praksis som i vesentlig grad har begrenset politiets adgang til å anmerke verserende saker uten at dette er hjemlet. Som nevnt ovenfor er det ikke noen sammenheng i systemet når man på den ene siden stiller meget strenge krav til den lovmessige forankringen av vandelskontroll, samtidig som man på den annen side gir politiet en generell fullmakt til å fravike anvisningen i hjemmelsgrunnlaget. Det verken kan eller bør være politiets oppgave å avgjøre om verserende saker i de ulike tilfellene er nødvendig for formålet med vandelskontrollen. Det må her også minnes om at opplysninger om verserende

saker på en politiattest i utgangspunktet er problematiske, idet de som regel vil føre til alvorlige konsekvenser for den det gjelder uten at skyldspørsmålet i straffesaken er avgjort. På denne bakgrunn må det etter departementets oppfatning være slik at man ved utarbeidelsen av det enkelte hjemmelsgrunnlag i spesiallovgivningen uttrykkelig tar stilling til hvilke opplysninger det er nødvendig og relevant å anmerke på attesten, og at man sørger for at bestemmelsen gir tilstrekkelig hjemmel til å medta disse opplysningene. En slik løsning er også i tråd med Datatilsynets anbefaling om at det bør være lovgiver som tar stilling til om opplysninger om verserende saker skal kunne utleveres. Som en konsekvens av departementets forslag vil det være nødvendig å gjennomgå de hjemler som allerede finnes i spesiallovgivningen, med det formål å få klarlagt hvilke anmerkninger som etter disse hjemler kan fremgå av attesten. Dersom departementets forslag vedtas vil man tilskrive de øvrige departementer og uttrykkelig gjøre oppmerksom på denne problemstillingen, slik at de nødvendige lovendringer kan gjennomføres innen ikrafttreddelsen av politiregisterloven.

Dette innebærer imidlertid ikke at man legger opp til en betydelig utvidelse av hjemler som åpner for anmerking av verserende saker. Disse vil fortsatt bare være aktuelle der hensynet til de interessene som skal beskyttes veier klart tyngre enn hensynet til den berørtes rettssikkerhet og personvern.

Avslutningsvis vil man også understreke at departementets forslag ikke innebærer at politiet er helt og holdent avskåret fra å gi opplysninger om verserende saker til en arbeidsgiver eller andre mottakere av en politiattest. I den grad det oppstår situasjoner hvor det er et prekärt behov for utlevering av flere opplysninger, herunder informasjon om verserende saker, vil reglene om unntak fra taushetsplikt omtalt i kapittel 11 gi tilstrekkelig hjemmel for utlevering.

## **12.10 Fornyet vandelskontroll**

### **12.10.1 Gjeldende rett**

Etter dagens regelverk er hovedregelen at det kan kreves politiattest ved tilsetting i stilling eller tildeling av funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende, men det er ikke adgang til å kreve politiattest fremlagt på et senere tidspunkt. Det finnes ingen generell regel som hjemler utstedelse av fornyet politiattest. Det finnes imidlertid hjemler som åpner for at politiet kan kommunisere opplysninger på et

senere tidspunkt, for eksempel påtaleinstruksen § 5-5, hvor politiet straks skal underrette vedkommende offentlige myndighet dersom en person som driver virksomhet med offentlig tillatelse blir siktet for en straffbar handling som kan få betydning for tillatelsen.

### **12.10.2 Utvalgets forslag**

Utvalget behandler emnet i punkt 15.10 i utredningen. Utvalget anbefaler at det i politiregisterloven skal hjemles en generell rett til å kunne innhente fornyet attest uten at dette fremgår av hjemmelsgrunnlaget for attesten. Adgangen til å kreve fornyet attest skal gjelde alle typer attester. Å begrense fornyet attest til for eksempel uttømmende attester, kan etter utvalgets oppfatning føre til at det blir et press på denne type attester og at det i unødvendig mange situasjoner lovfestes krav om uttømmende attest.

Utvalget foreslår at adgangen til å kreve fornyet politiattest skal begrenses til de situasjoner hvor det tidligere har blitt utstedt politiattest. Fornyte politiattest kan avkreves så lenge man innehar stillingen, tillatelsen eller lignende. Utvalget understreker at det må fastsettes særskilt i hjemmelsgrunnlaget for politiattesten dersom det er ønskelig at det skal være adgang til å kreve fornyet attest av personer som tidligere aldri har blitt avkrevd politiattest.

Nekter en person å levere fornyet politiattest, vil mottaker av attesten, som for eksempel en arbeidsgiver, ikke selv kunne avkreve attest av politiet. Utvalget fremhever at det sentrale er at den attesten gjelder har kontroll over situasjonen, og selv ser eventuelle anmerkninger først. Hvilken betydning en slik nektelse skal få, vil bero på alminnelige arbeidsrettslige regler. På samme måte som for førstegangs utstedelse av attest, mener utvalget at betydningen av en anmerking på fornyet attest må vurderes konkret.

Utvalget anbefaler at det skal være adgang til å kreve ny attest hvert tredje år etter at forrige attest ble utstedt. Perioden ses i sammenheng med at illeggelse av straff ofte er en prosess som tar noe tid, og at det således ikke vil være en gevinst ved ekstra hyppige kontroller. Utvalget ser også hen til hvilke ressurser man har tilgjengelig. Utvalget viser til at det kan oppstå situasjoner hvor arbeidsgiver eller det offentlige får mistanke om at en person har begått en straffbar handling som er av betydning for hans stilling eller for hans tillatelse. I slike situasjoner mener utvalget at det bør være adgang til å kreve at arbeidstaker innhenter ny



politiattest, under forutsetning av at arbeidsgiver kan begrunne at det er et særlig behov.

Utvalget anbefaler at det utstedes en ny attest, og ikke bare at eventuelle nye forhold anmerkes. Dersom kun nye forhold skal anmerkes, må politiet holde oversikt over hvem som har fått utstedt politiattest tidligere og hvilke opplysninger denne inneholdt. En slik løsning er etter utvalgets oppfatning ikke ønskelig. Utvalget fremhever at det vil være ressurskrevende for politiet, og fra et personvernmessig synspunkt er det heller ikke ønskelig at politiet har en oversikt over alle attester som er utstedt. En slik oversikt finnes heller ikke i dag.

### 12.10.3 Høringsinstansenes syn

*Utdannings- og forskningsdepartementet* støtter forslaget, men ytrer samtidig et ønske om at regelen av brukerhensyn også tas inn i spesiallovgivningen.

*Hordaland politidistrikt* foreslår at tidsrammen utvides fra 3 til 5 år for å minke arbeidsbelastningen for politiet, og mener at dette ikke i særlig grad vil gå på bekostning av de kryssende hensyn. Dersom en ordning med fornyet attest innføres, mener Hordaland politidistrikt at spørsmålet om betaling for utstedelse av attester bør vurderes nærmere.

*Luftfartstilsynet* støtter forslaget. Det vises imidlertid til at utvalget i punkt 15.10.3 i utredningen anbefaler at det bør være anledning til å innhente fornyet attest uten at dette fremgår av hjemmelsgrunnlaget for attesten, og det stilles spørsmål ved om ordlyden i utvalgets forslag til § 35 er treffende i så henseende. Dersom lovverket eksempelvis foreskriver vandelskontroll i forbindelse med utstedelse av flygersertifikat, fremgår det ikke klart av utkastets ordlyd om «vilkårene for utstedelse» av politiattest er til stede ved en eventuell fornyet vandelskontroll i sertifikatets gyldighetstid. Luftfartstilsynet foreslår derfor at ordlyden endres til «[d]ersom politiattest tidligere er utstedt, (...)».

I tilknytning til utvalgets forslag til § 37 om saksbehandlingsregler bemerker *Samferdselsdepartementet* og *Luftfartstilsynet* at forslaget ikke fremstår som en hensiktsmessig ordning for Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet har for det første behov for en bedre og mer systematisk vandelsvurdering av aktører innenfor luftfarten. I dag er det et problem at lovbrudd som sertifikatnehavere innenfor luftfarten begår etter at sertifikatet er utstedt, kun leilighetsvis blir oppdaget av Luftfartstilsynet. Dette er ikke tilfredsstillende ut fra sikkerhetsperspektiv og i strid med internasjonale sikkerhetskrav. På denne bakgrunn foreslås det at

sertifikatnehavernes personnummer regelmessig skal søkes opp mot politiets registre, og at eventuelle personer som har merknader blir merket med en spesiell status for nærmere vurdering.

### 12.10.4 Departementets vurdering

Departementet har etter en grundig vurdering kommet til at man ikke ønsker å videreføre utvalgets forslag på dette punkt. Etter departementets syn er det unødvendig å legge opp til en meget ressurskrevende ordning, uten at den med sikkerhet vil føre til at de situasjoner som ordningen tar sikte på blir fanget opp.

Et av hovedhensynene bak utvalgets forslag om fornyet politiattest synes å være at man på denne måten vil kunne fange opp situasjoner der for eksempel en arbeidsgiver får en begrunnet mistanke om at en av hans ansatte er eller har vært involvert i en straffesak av alvorlig karakter, etter at vedkommende i forbindelse med ansettelsen fremla politiattest uten anmerkninger.

Departementet er enig i at dette er potensielt alvorlige situasjoner som man bør ha rutiner for å håndtere. Samtidig vil departementet understreke at slike situasjoner allerede etter gjeldende rett kan løses på annen måte enn ved fremleggelse av politiattest. Det fremgår både av strafferegistreringsloven § 7, politiloven § 24 og straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5 og 6 at taushetsplikten ikke er til hinder for at politiet kan utlevere opplysninger for å forebygge eller oppklare lovovertridelser, eller for å forhindre at en virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Innholdet i disse bestemmelsene er i det alt vesentlige foreslått videreført i lovforslagets kapittel 6 om taushetsplikt. Departementet antar derfor at en del av de situasjoner utvalget tar sikte på å fange opp gjennom ordningen med fornyede attester uansett vil bli fanget opp av bestemmelsene om unntak fra taushetsplikten. Dersom en rektor for eksempel har mistanke om eller er bekymret for at en av de ansatte er involvert i en verserende sedelighetssak, vil han kunne kontakte politiet for dermed å få bekreftet eller avkreftet mistanken. En slik fremgangsmåte vil i mange tilfeller være en bedre løsning enn å avkreve en politiattest. I situasjoner som disse vil en leder gjerne kvie seg for å konfrontere en ansatt med en slik mistanke, og en kan derfor ikke se bort fra at lederen unnlater å be om politiattest selv om situasjonen i og for seg ville berettigede til det. Likeledes kan en slik anmodning fortone seg som svært krenkende for den ansatte dersom mistanken er uberettiget, og vil også kunne føre til et fremtidig anstrengt forhold mellom lederen og den ansatte.

Selv om både de gjeldende og de foreslåtte taushetspliktsbestemmelsene åpner for at politiet kan utlevere opplysninger i slike situasjoner, finner departementet det likevel hensiktsmessig å regulere disse tilfellene særskilt. For å ivareta de hensyn som er bakgrunnen for utvalgets forslag om fornyede attester, foreslår departementet derfor at det i forslaget til § 43 inntas en bestemmelse om at nye eller oppdaterte opplysninger kan utleveres etter utstedelse av politiattest. Et grunnvilkår for å anvende bestemmelsen er altså at det må ligge en utlevert politiattest i bunn. I tillegg må opplysningene begrense seg til de straffbare forhold som i følge hjemmelsgrunnlaget for attesten kan anmerkes. Dersom for eksempel hjemmelen er begrenset til seksuelle overgrep mot barn, kan ikke politiet gi opplysninger om eventuelle andre straffbare forhold enn de nevnte. Likeledes vil politiet ikke kunne gi opplysninger om at vedkommende er anmeldt for seksuelle overgrep, idet anmeldelser ikke anmerkes på politiattester.

Gjennom forslaget til § 43 vil arbeidsgiver eller annen mottaker av politiattester gis anledning til å forvisse seg om at kravene til vedkommendes vandelskontroll fortsatt er oppfylt. Man finner også grunn til å understreke at forslaget ikke innebærer vesentlige realitetsendringer i forhold til hva som er ordningen i dag. Som nevnt tidligere gir både unntaksbestemmelsene fra politiets taushetsplikt og ikke minst de omfattende bestemmelsene om meldeplikt i påtaleinstruksens kapittel 5 adgang til å utlevere opplysninger det her er tale om. Forslaget til § 43 vil imidlertid gi bedre forutsigbarhet, ikke minst fordi den klargjør hvilken type opplysninger som kan utleveres i forbindelse med fornyet vandelskontroll. Departementet kan av samme grunn heller ikke se at bestemmelsen representerer et betydelig inngrep i den berørtes personvern. Man må her også minne om at vandelskontroll gjennomgående er begrunnet i at det stilles strengere krav til personer som må fremlegge politiattest enn hva som er tilfelle for stillinger med videre der det ikke foretas vandelskontroll. I utgangspunktet må man derfor kunne forvente at personer som er gjenstand for vandelskontroll av eget tiltak varsler arbeidsgiver eller annen mottaker av politiattest dersom det inntreffer forhold som kan være av betydning for nettopp den situasjonen som begrunner vandelskontrollen. Dersom vedkommende unnlater å gjøre det, har han etter departementets oppfatning mindre grunn til å beklage seg over at mottaker av politiattest på annen måte får kjennskap til de forhold vedkommende selv burde ha informert om.

Departementet antar at vedkommendes personvern i tilstrekkelig grad blir ivaretatt ved at han

må informeres dersom politiet har gitt opplysninger om forhold som er av betydning for vandelskontrollen i medhold av forslaget til § 43. Man foreslår imidlertid ikke at informasjonsplikten også omfatter de situasjoner der politiet utelukkende opplyser at det ikke finnes noe å informere om. Dette er dels begrunnet i at forslaget til § 43 i seg selv informerer de berørte om at det kan forekomme kontakt mellom mottaker av politiattest og politiet, og utover dette vil denne fremgangsmåten også være i samsvar med departementets forslag til den generelle bestemmelsen om informasjonsplikt i § 48, jf. kapittel 13. Departementet understreker i denne sammenheng at det faktisk at det ikke er en informasjonsplikt, ikke må forveksles med at den det gjelder ikke skal få innsyn, jf. omtalen i kapittel 13. Nærmere bestemmelser om gjennomføringen av forslaget til § 43, herunder om hvordan den som fremsetter forespørselen må identifisere seg og hvordan den det gjelder skal varsles, vil bli gitt i forskriften, jf. forslag til § 69 første ledd nr. 12 bokstav c.

Når det gjelder innvendingen fra *Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet* om at forslaget ikke imøtekommer deres behov for at sertifikatinnehavernes personnummer regelmessig skal kunne søkes opp mot politiets registre, vil departementet bemerke at denne form for rutinemessig «vasking» av lister faller utenfor det man på generelt grunnlag anser som en hensiktsmessig måte å drive vandelskontroll på. Det vises særlig til at en slik kontroll omfatter mange personer og personopplysninger som søkes opp mot politiets registre på en regelmessig basis, uten konkrete holdpunkter for at de aktuelle personene har vært innblandet i noen straffbare forhold.

Dersom man overfører denne form for vasking til stadig flere områder hvor det er utstedt hjemmel for vandelskontroll, vil dette relativt raskt kunne innebære en uakseptabel form for overvåking av dem som er gjenstand for vandelskontroll.

Samtidig ser departementet at denne fremgangsmåten kan være hensiktsmessig i situasjoner der politiet er pålagt en meldeplikt (opplysningsplikt) overfor andre om at enkeltpersoner er innblandet i straffbare forhold. I disse tilfellene vil politiet aktivt kunne ta kontakt og be om lister over ansatte for deretter å sammenlikne («vaske») disse opp mot sine registre mv. En slik fremgangsmåte vil være egnet til at politiet kan oppfylle sin lovpålagte meldeplikt, og departementet ser at dette kan være hensiktsmessig. Etter departementets oppfatning bør imidlertid en slik fremgangsmåte være særskilt regulert og begrenses til de situasjoner hvor den anses absolutt nødvendig. På denne bak-

grunn finner man det derfor ikke naturlig å gi en generell regulering av denne fremgangsmåten slik enkelte høringsinstanser har bedt om.

Reglene om meldeplikt er i dag samlet i kapittel 5 i påtaleinstruksen, og vil på sikt stort sett bli overført til politiregisterforskriften. Departementet mener det er hensiktsmessig å bevare disse reglene samlet slik at man kan beholde oversikten over det totale omfanget av denne form for utlevering, samt fordi departementet ønsker å beholde kontrollen med hensyn til prinsipielle forhold knyttet til politiets behandling av opplysninger. Det vises i denne sammenheng til omtalen i punkt 11.8 om utlevering av opplysninger i mottakerens interesse. Etter departementets oppfatning bør derfor denne form for meldeplikt fortrinnsvis ikke være gjenstand for regulering i spesiallovgivningen.

Endelig påpeker departementet at man antar at forslaget til § 43 til en viss grad også vil kunne løse en del av de problemene som disse høringsinstansene nevner.

## 12.11 Ulike typer vandelskontroll

### 12.11.1 Gjeldende rett

#### 12.11.1.1 Skikkethetsvurdering

Skikkethetsvurdering er en form for vandelskontroll, hvor politiet kontrollerer og vurderer skikkethet ut fra et bredere grunnlag enn ilagte reaksjoner.

I dag har politiet i henhold til strafferegistreringsloven § 7 første ledd en generell hjemmel til å gi attest om en «person antas skikket til eller bør ha adgang til å utøve en virksomhet». Verken loven eller forskriften sier noe om i hvilke tilfeller det kan gis en slik vurdering, men etter forarbeidene kan uttalelse gis i henhold til lovbestemmelse eller annen gyldig forskrift, eller som en tjenesteuttalelse som følger av politiets alminnelige gjøremål, jf. Ot.prp. nr. 71 (1970-71) s. 35. I slike tilfeller er det ingen begrensninger på hvilke opplysninger som hentes inn, slik det er ved en politiattest. Det ville, i følge forarbeidene, være «urimelig om politiet ikke kunne ta i betraktning opplysninger som (...) ikke kan tas inn i en politiattest».

Et praktisk viktig eksempel på skikkethetsvurdering i lov er alkoholloven § 1-7. Før skjenkebevilgning innvilges skal kommunestyret innhente uttalelse fra sosialtjenesten og politiet. Et annet eksempel finnes i serveringsloven § 9 første ledd:

«Før søknaden avgjøres skal kommunen innhente uttalelse fra politiet om det foreligger forhold som nevnt i § 6, jf § 7, eller forhold som av

politimessige hensyn gjør det utilrådelig at serveringsbevilling gis».

I serveringsloven § 6 fremgår det at man ikke må

«ha overtrådt bestemmelser i straffelovgivningen, herunder straffebestemmelser i skatte- og avgiftslovgivningen og regnskapslovgivningen, på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringssted».

Det kan være at politiet, gjennom sin ordinære virksomhet, har konstatert at en person har et betydelig alkoholproblem, uten at han har gjort noe som har ført til illeggelse av straff. Det vil være naturlig og rettmessig at politiet gjør bevilgningmyndighetene oppmerksom på dette, til tross for at vedkommende ellers har et plettfritt rulleblad.

#### 12.11.1.2 Vandelsvurdering

Vandelsvurdering foretas når det er nødvendig å kontrollere en persons tidligereandel før vedkommende pålegges å utføre en lovbestemt plikt. Vandelsvurderingen kjennetegnes ved at kontrollen foretas uten at den registrerte kjenner til kontrollen, fordi formålet den skal brukes til følger direkte av en lovpålagt plikt.

I dag hjemler strafferegistreringsloven § 10 utlevering av opplysninger til valg og uttak av meddommere og lagrettedmedlemmer, jf. strafferegistreringsforskriften § 6 a, og utskrivning, rulleføring og innkalling til militær tjeneste og behandling av fritakssaker, jf. strafferegistreringsforskriften § 6 b.

#### 12.11.1.3 Akkreditering

Akkreditering er en form for sikkerhetsundersøkelse av personer som skal arbeide eller befinne seg på et sted hvor det av sikkerhetsmessige eller tungtveiende ordensmessige grunner er nødvendig med en kontroll av personen, eventuelt hvor det av de samme grunner er nødvendig med en begrensning av antallet personer som bør ha tilgang til stedet. Typisk benyttes slik akkreditering ved statsbesøk, Nobelprisutdelingen, kongelige brylluper og store internasjonale arrangementer som OL på Lillehammer.

Det fremgår av Justisdepartementets behandling av spørsmålet i forbindelse med de olympiske leker på Lillehammer i 1994, at man hittil har sett på akkreditering som en særlig form for skikkethetskontroll i medhold av strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd og § 7, sammenholdt med § 10 første ledd nr. 3 og 5, og strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 5 og § 13.

#### 12.11.1.4 Straffattest

Etter dagens regelverk forstås straffattest som en attest «politiet, påtalemyndigheten og domstolene» kan begjære «til bruk for strafferettspleien (...) med opplysning om avgjørelser som er ført inn i Strafferegistret», jf. strafferegistreringsloven § 2. Tilsvarende bestemmelse finnes for straff ilagt ved bot, jf. strafferegistreringsloven § 3, og kalles bøteattest. Formålet med attestene er å benytte dem til strafferettspleien noe som gjør at de skiller seg fra politiattestene.

Det er en lang tradisjon for å utstede straffattester, og de blir benyttet i alle straffesaker.

På straffattest anmerkes alle straffer, straffereettslige reaksjoner og andre tiltak som en person har vært gjenstand for i anledning straffbare handlinger.

### 12.11.2 Utvalgets forslag

#### 12.11.2.1 Skikkethetsvurdering

Utvalget behandler emnet i punkt 15.13 i utredningen. Det foreslås inntatt en egen bestemmelse om skikkethetsvurdering i utvalgets forslag til § 38. Forslaget innebærer få endringer sammenlignet med dagens rettstilstand.

I punkt 15.13.4 i utredningen vurderer utvalget først om det er grunnlag for å opprettholde skikkethetsvurdering som en form for vandelskontroll, hvor det skal være lov å markere flere opplysninger enn ilagte reaksjoner. Utvalget trekker frem hensyn som taler både for og mot at skikkethetsvurdering skal opprettholdes. På den ene siden kan det være gode grunner for at politiet skal kunne gi andre myndigheter opplysninger ut over det som fremgår av en politiattest. På den annen side undergraver skikkethetsvurdering rammene som ellers gjelder for politiattester, hvor det er klare grenser for hvilke opplysninger som kan utleveres. Samtidig kan skikkethetsvurdering resultere i utlevering av ikke-verifiserte opplysninger, noe som ikke er mulig ved politiattest.

Utvalget påpeker at dersom skikkethetsvurderingen fjernes, kan det oppstå situasjoner der politiet ser at ilagte reaksjoner alene ikke vil gi et tilstrekkelig bilde av om en person er skikket. Politiet kan gjennom sin virksomhet ha fått kjennskap til andre opplysninger enn ilagte reaksjoner som er relevante, slik at selv reglene om adgang til å ta med flere opplysninger og verserende saker ikke anses dekkende.

Utvalget antar at skikkethetsvurderingen bør opprettholdes. Det er en innarbeidet ordning som det vil være vanskelig å gå bort fra. Utvalget anbefaler imidlertid at det i fremtiden kun gis hjemmel

for skikkethetsvurderinger i spesiallovgivningen hvor det må anses absolutt nødvendig. Dette er situasjoner hvor det må legges vekt på flere personlige egenskaper enn det som kan fremkomme på en uttømmende politiattest.

I punkt 15.13.5 i utredningen ser utvalget nærmere på de formål som berettiger skikkethetsvurdering. Utvalget understreker at de formål som kan berettige politiattest bør være de ytre rammene, slik at heller ikke skikkethetsvurdering kan gis til andre formål enn de angitte, jf. punkt 12.3. Innenfor disse kategoriene vil det være noen mer konkrete formål som kan berettige skikkethetsvurdering, nemlig hvor en politiattest ut fra formålet med vandelskontrollen vil gi et svært dårlig grunnlag. Utvalget mener at opptak til Politihøgskolen er et typisk eksempel.

Utvalget påpeker at i denne vurderingen må de generelle samfunnshensyn og organiseringen av politiet tas i betraktning. I dag er politidistriktene så store at en skikkethetsvurdering regelmessig vil måtte basere seg på utskrift fra registrene. Utvalget mener at det i så fall er hensiktsmessig med politiattest, og ikke skikkethetsvurdering, slik at brukeren ikke tror at vurderingen er mer omfattende enn det den er.

Utvalget vurderer videre om skikkethetsvurdering kan benyttes i forhold til juridiske personer. Slik utvalget ser det, vil en skikkethetsvurdering i større grad enn en politiattest referere seg til personlige egenskaper, og er således ikke egnet for juridiske personer.

Det bemerkes av utvalget at det må gjøres et skille mellom der det foretas skikkethetsvurdering av politiet som utleveres til mottakeren som bruker opplysningene i sin interesse, og der politiet som ledd i et forvaltningsvedtak foretar en intern skikkethetsvurdering. Et eksempel på sistnevnte finnes i våpenloven § 7. Dette følger reglene for utlevering til politiets forvaltningstjeneste.

I punkt 15.13.6 i utredningen anbefaler utvalget at hjemmel for skikkethetsvurdering skal stå i spesiallovgivningen. Dette er i samsvar med det utvalget anbefaler for politiattester. Den generelle hjemmelen i strafferegistreringsloven § 7 foreslås derfor ikke videreført.

I punkt 15.13.7 i utredningen ser utvalget nærmere på hvilke opplysninger politiet kan vektlegge i en skikkethetsvurdering. Utvalget anfører at det ligger i navnet at man ved vurderingen skal ta stilling til om en person er skikket eller egnet for en stilling, funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende. Dette setter i seg selv visse rammer. I følge utvalget tilsier skikkethetsvurderingens funksjon at det kan vektlegges flere forhold enn reaksjoner som er

ilagt på bakgrunn av straffbare handlinger, som er grunnlaget for politiattester. Utvalget anbefaler at hovedregelen skal være at politiet i sin vurdering må legge vekt på forhold som er relevante i forhold til den stilling, funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende som danner utgangspunktet for skikkethetsvurderingen. For eksempel kan en rekke anmeldelser for antastelser av forskjellige kvinner være momenter som teller med i vurderingen av om personen skal få utstedt løyve for persontransport, selv om det ikke har blitt en strafferettslig reaksjon av sakene, jf. yrkestransportlova § 4. Utvalget ser det imidlertid som en fordel at hjemmelsgrunnlagene eksplisitt sier noe om hvilke forhold som vil være relevante i forhold til den enkelte tillatelse slik det gjøres i serveringsloven § 6.

Utvalget påpeker videre at et sentralt spørsmål ved skikkethetsvurderingen er hvilke ikke-verifiserte opplysninger det kan legges vekt på. I realiteten er dette i følge utvalget et spørsmål om hvor sikker politiet må være i sin sak før de legger vekt på opplysninger i en skikkethetsvurdering. For eksempel kan politiet ha mistanke om at en person har alvorlige alkoholproblemer, uten at dette er bekreftet. Det kan ikke stilles krav om at faktum er bevist ut over enhver rimelig og fornuftig tvil. Samtidig mener utvalget at det faktum politiet legger til grunn som utgangspunkt bør være sannsynlig. Politiet må hele tiden ha fokus på hvilken betydning en negativ skikkethetsvurdering kan få for den vurderingen gjelder. Utvalget anfører at skikkethetsvurderingen samtidig er et institutt hvor politiet kan og skal legge vekt på andre forhold enn det som fremgår i politiattest. Det er således situasjoner hvor det er opplysninger som det kan være relevant å ta med, uten at de er sannsynliggjort. Det må i så fall fremgå av skikkethetsvurderingen hvor sannsynlig en opplysning er.

Dersom politiet gir opplysninger til bruk for skikkethetsvurdering, som ikke omhandler straffbare forhold, påpeker utvalget at det må begrunnes med at politiet mener at opplysningene sier noe om hvorvidt vedkommende person er egnet eller skikket for den tillatelsen, funksjonen med videre han er tiltenkt. I denne sammenheng kan det være rettmessig at politiet opplyser at vedkommende vanker i et belastet miljø, at han er anmeldt en rekke ganger for seksuelle overgrep med videre, selv om dette aldri har ført til en straffereaksjon.

I punkt 15.13.8 i utredningen anbefaler utvalget at det ikke skal være adgang til å få fornyet skikkethetsvurdering. Utvalget anfører at det er en omfattende prosess for politiet å foreta en slik vurdering, og ressurshensyn taler mot fornyet skikkethets-

vurdering. Da må det heller vurderes om det er mer hensiktsmessig å benytte seg av politiattest, hvor det er adgang til en fornyet kontroll etter 3 år, jf. utvalgets forslag til § 35.

Får politiet kjennskap til andre forhold som de mener er av betydning for en tillatelse eller annet gode, for eksempel at innehaveren har alkoholproblemer, må politiet benytte de alminnelige unntakene fra taushetsplikten. Utvalget er inneforstått med at den praktiske muligheten til å informere om slike forhold er begrenset.

I punkt 15.13.9 i utredningen ser utvalget på om det er behov for egne saksbehandlingsregler for skikkethetsvurderingen. Frem til i dag har det vært få slike regler. Utvalget har i den sammenheng tatt utgangspunkt i saksbehandlingsreglene for politiattester, og mener at disse kan anvendes så langt de passer.

Utvalget påpeker at det er de samme hensynene til forutberegnlighet som gjør seg gjeldende ved skikkethetsvurdering som ved politiattest, og utvalget henviser til drøftelsen i utredningens punkt 15.11.1.5. Utvalget foreslår at skikkethetsvurderingen enten sendes direkte til søkeren eller at politiet på forhånd får samtykke til at skikkethetsvurderingen kan sendes direkte til brukeren.

Utvalget anbefaler videre at det skal være innsyn i skikkethetsvurderingen for den skikkethetsvurderingen gjelder. Dersom opplysningene er så sensitive at de ikke kan utleveres til den de gjelder, bør de heller ikke vektlegges i en skikkethetsvurdering som skal utleveres til andre. Dette kan i praksis medføre at politiet ikke kan vektlegge og gi uttrykk for kriminaletterretningsopplysninger på den måte som de ønsker, men utvalgets vurdering er at den registrertes rettigheter i disse tilfellene må gå foran.

#### 12.11.2.2 Vandelsvurdering

I punkt 15.14 i utredningen behandler utvalget vandelsvurdering. Det foreslås inntatt en egen bestemmelse om vandelsvurdering, jf. utvalgets forslag til § 39. Forslaget innebærer begrenset med endringer i forhold til dagens rettstilstand.

Utvalget foreslår at ordningen med vandelsvurdering opprettholdes. Ordningen er imidlertid beholdt de situasjonene der vandelskontrollen foretas på bakgrunn av en plikt pålagt i lov.

Utvalget anbefaler at det gis en generell bestemmelse om vandelsvurdering i politiregisterloven, men at hjemlene for når slik vandelsvurdering kan skje forankres i spesiallovgivningen.

Utvalget foreslår at det skal være en varslingsplikt til de personer som blir vandelsvurdert. Det

vil etter utvalgets oppfatning være normalt at brukeren av vurderingen varsler om dette, slik at dette ikke tilligger politiet. Det bør fremgå at de er kontrollert og hva som var resultatet av kontrollen. Dette ligner noe på det varselet som sendes ved en kredittkontroll, jf. personopplysningsforskriften § 4-4 første ledd, hvor det fremgår:

«Dersom kredittopplysning om enkeltpersoner blir gitt eller bekreftet skriftlig, skal kredittopplysningsforetaket samtidig vederlagsfritt sende gjenpart, kopi eller annen melding om innholdet til den det er bestilt opplysninger om».

Videre har utvalget vurdert hvilke opplysninger som kan tas i betraktning ved en vandelsvurdering. Utvalget anbefaler at dette er de samme som ved en uttømmende politiattest. Dette omfatter også unntakene, herunder at forenklet forelegg ikke skal anmerkes, mens overføring til behandling i konfliktråd før fylte 18 år, kan anmerkes i 2 år.

Endelig ser utvalget nærmere på hvordan kontrollen skal presenteres. I dag får Forsvaret lister, hvor det er markert *om* en person har anmerkninger, uten at det fremgår hva anmerkningen går ut på. Utvalget mener at det også må være adgang til å oppgi hva anmerkningen går ut på, men at det må fastsettes i forskrift hva som er en hensiktsmessig løsning.

#### 12.11.2.3 Akkreditering

Utvalget omtaler dette i punkt 4.21.10 og 23.9.3 i utredningen. Det foreslås å lovfeste denne formen for vandelskontroll med en egen bestemmelse i utvalgets forslag til § 40. Av bestemmelsen fremgår det at det ved statsbesøk og andre arrangementer der viktige sikkerhetsinteresser gjør seg gjeldende, på forhånd kan foretas en undersøkelse, såkalt akkreditering, av personell som skal ha befatning med objekter som krever særskilt beskyttelse. Slik akkreditering foretas av vedkommende politidistrikt, eventuelt det distrikt som er ansvarlig for et arrangement, etter at uttalelse er innhentet fra PST. Undersøkelsen bør omfatte forhold av betydning for forebyggelsen av terror- og sabotasjehandlinger, attentater, samt ordensforstyrrende handlinger.

Utvalget påpeker at i slike tilfeller kan politiet utlevere opplysninger til andre, herunder den sikkerhetsansvarlige hos arrangøren av et arrangement, i den utstrekning det er nødvendig for formålet med akkrediteringen.

Dersom en person nektes akkreditering, foreslår utvalget at han skal informeres før utlevering skjer til arbeids- eller oppdragsgiver med myndighet til plassering av vedkommende på sted som

han av sikkerhetsmessige grunner ikke bør tillates å være.

Hva angår begrunnelse for avslag på akkreditering, er utvalget av den oppfatning at man bør følge det samme system som ved sikkerhetsklarering, jf. forskrift om personellsikkerhet § 4-5. Det følger av denne bestemmelsen at opplysninger fra PST ikke skal inngå i begrunnelsen uten at det er innhentet tillatelse fra sjefen for PST.

#### 12.11.2.4 Straffattest

I punkt 15.15 i utredningen anbefaler utvalget at ordningen med å utstede straffattest opprettholdes. Utvalget foreslår at det inntas en egen bestemmelse om straffattest i utvalgets forslag til § 41. Forslaget innebærer ingen materielle endringer sammenlignet med gjeldende rett.

Utvalget foreslår at skillet mellom bøteattest og straffattest oppheves, og at det lages felles regler. Ifølge utvalget skyldes dagens skille mellom bøteattest og straffattest hovedsakelig at bøter tidligere ble ført ved det enkelte politidistrikt, mens andre reaksjoner ble ført sentralt i strafferegisteret. Utvalget foreslår at attesten kan kalles «straffattest» både for bøter og andre reaksjoner. Men utvalget anfører at dette selvfølgelig ikke er til hinder for at det kan utstedes to attester, hvor en inneholder bøter og en annen inneholder andre reaksjoner, dersom politiet finner dette hensiktsmessig.

Utvalget foreslår videre at det på straffattest, som i dag, skal anmerkes alle straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som en person har vært gjenstand for i anledning straffbare handlinger. Endelig foreslår utvalget at det skal lages nærmere forskrifter med saksbehandlingsreglene.

#### 12.11.3 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* har merknader til utformingen av bestemmelsen om skikkethetsvurdering. Det anføres at den ønskede hovedregel gjemmes bort når man uttrykker seg i forhold til hvordan ting «bør» skje. Etter Datatilsynets oppfatning er det høyst tvilsomt å utlevere ikke sannsynliggjort informasjon til dette formål. Tilsynet mener at slik utlevering bare skal kunne skje helt unntaksvis til dette formål, og at dette bør gjenspeiles i bestemmelsens utforming.

#### 12.11.4 Departementets vurdering

Departementet kan slutte seg til utvalgets forslag hva gjelder reglene om straffattest. Derimot

ønsker man ikke å videreføre utvalgets forslag med hensyn til akkreditering og skikkethetsvurdering, og i tillegg foreslås det noen endringer med hensyn til utformingen av bestemmelsen om vandelsvurdering.

Når det gjelder vandelsvurdering foreslår utvalget at denne vurderingen skal inneholde de samme opplysningene som en uttømmende politiattest. Departementet er enig i dette, men som følge av den unntaksbestemmelsen som er foreslått for uttømmende attester, jf. omtalen i punkt 12.7.5.4, må det samme gjelde for vandelsvurderinger, jf. lovforslaget til 45 første ledd. Likeldes må det også i forbindelse med vandelsvurderinger være adgang til å gi opplysninger om verserende saker dersom dette er hjemlet. Departementet finner derimot ikke grunn til å videreføre utvalgets forslag om at den kontrollen gjelder skal varsles om vandelskontrollen. Begrunnelsen for dette er at varslingsplikten må sees i sammenheng med informasjonsplikten i henhold til lovforslaget til § 48. Der fremgår det at informasjonsplikten ikke gjelder dersom det av loven følger en opplysningsplikt. Når hjemlene for vandelsvurdering nå foreslås flyttet til spesiallovgivningen bør bestemmelsene utformes som en opplysningsplikt, slik at informasjonsplikten da vil falle bort. Videre fremstår det som mer hensiktsmessig at personer som er gjenstand for vandelsvurdering ved tiltredelsen av angjeldende verv mv. gjøres oppmerksom på at politiet vil utlevere eventuelle anmerkninger i reaksjonsregisteret, fremfor å legge opp til at vedkommende må informeres hver gang det foretas vandelskontroll.

Hva gjelder reglene om skikkethetsvurdering finner departementet ikke å kunne slutte seg til utvalgets anbefaling og det foreslås at denne formen for vandelskontroll bortfaller. I denne sammenheng må det imidlertid presiseres at dette ikke medfører endringer i forhold til den skikkethetsvurderingen politiet selv foretar, som for eksempel i forbindelse med våpen- og førerkortsaker. Derimot ønsker departementet ikke å videreføre den form for skikkethetsvurdering der det utleveres opplysninger til andre og i mottakerens interesse.

Som utvalget selv påpeker, vil en ordning om skikkethetsvurdering undergrave de strenge rammene som gjelder for politiattester. Det blir således ingen sammenheng i systemet dersom man på den ene siden oppstiller strenge regler for når en politiattest kan kreves og hvilke opplysninger slike attester skal inneholde, samtidig som man åpner for å kunne utøve vandelskontroll i form av skikkethetsvurdering, der det nærmest ikke finnes

noen begrensninger med henblikk på hvilke opplysninger som kan utleveres.

Hensett til at det finnes svært få hjemler som legger opp til utlevering av opplysninger i forbindelse med en skikkethetsvurdering, synes det også som at det ikke finnes et påtregende behov for å videreføre ordningen. Departementet er derimot bekymret for at utvalgets forslag vil kunne føre til en oppblomstring av dette instituttet, noe som verken er ønskelig eller forsvarlig i et rettssikkerhetsmessig eller personvernmessig perspektiv. Dersom skikkethetsvurdering i den nye politiregisterloven lanseres som en vanlig form for vandelskontroll, er det nærliggende å tro at flere og flere forslagsstillere vil velge dette alternativ fremfor politiattester. Begrunnelsen for denne antakelsen er at man i forbindelse med slike høringssaker er kjent med at det ofte foreslås at politiattesten også skal vise henlagte straffesaker mv., selv om de gjeldende bestemmelsene i strafferegisteringsloven i utgangspunktet bare tillater at det på politiattester anmerkes strafferettslige reaksjoner. Det samme er foreslått videreført i lovforslaget. Disse begrensningene vil imidlertid lett kunne unngås ved å velge vandelskontroll i form av skikkethetsvurdering. Det vises her også til at en slik vid utleveringsadgang av opplysninger til blant annet private vanskelig kan forenes med artikkel 14 i rammebeslutningen om personvern i tredje søyle, der det stilles strenge krav for at utlevering av opplysninger til private kan finne sted.

Departementet vil i denne sammenheng også understreke at de vanlige taushetspliktsbestemmelsene åpner for at politiet kan utlevere relevante opplysninger dersom man har grunn til å tro at det er en nærliggende fare for at en person vil kunne begå kriminalitet, slik at opplysninger som ville ha blitt anmerket på en skikkethetsvurdering også kan meddeles på annen måte dersom politiet finner det nødvendig.

Departementet finner utover dette heller ikke grunn til å lovfeste akkreditering som en egen form for vandelskontroll. Bakgrunnen for dette er at akkreditering skiller seg fra de øvrige formene for vandelskontroll ved at politiet ved akkreditering ikke utleverer opplysninger til bruk i mottakerens interesse. Akkreditering er en form for godkjenningssordning av personer som skal arbeide eller befinne seg på et sted hvor det av sikkerhetsmessige eller tungtveiende ordensmessige grunner er nødvendig med en kontroll av personen, eventuelt hvor det av samme grunner er nødvendig med en begrensning i antallet personer som bør ha tilgang til stedet. Den eneste informasjonen som

utleveres i disse tilfellene er om vedkommende akkrediteres eller ikke.

Departementet ønsker imidlertid å åpne for at det gis regler om akkreditering i forskrift til politiregisterloven, jf. lovforslaget til § 69 første ledd nr. 13.

## 12.12 Saksbehandlingsregler og gebyrordning

### 12.12.1 Gjeldende rett

I dag finnes saksbehandlingsreglene for politiattest i strafferegistreringsloven § 5, jf. strafferegistreringsforskriften §§ 13, 14 og 20. Det fremgår av disse bestemmelsene at søknad om politiattest og utferdigelse av slik attest skal skje på blanketter fastsatt av Politidirektoratet. Attesten utstedes normalt av vedkommendes stedlige politidistrikt, og sendes direkte til den attesten gjelder. I særlige tilfelle hvor det finnes nødvendig at attesten utferdiges direkte til mottaker, skal det fremlegges skriftlig samtykke fra den attesten gjelder med mindre annet uttrykkelig er bestemt. Vanligvis vil da den attesten gjelder motta kopi av attesten.

Politiattestene utstedes normalt når vedkommende kan dokumentere at han har fått tilbud om en stilling eller lignende som utløser et krav om politiattest. Ved opptak til visse studier ved universitetet og høyskoler må vedkommende dokumentere at han er tilbudt skoleplass.

Videre skal det av attesten fremgå hva den skal brukes til og at den skal tilintetgjøres etter at den har vært benyttet til det oppgitte formålet. For øvrig skal politiattester oppbevares utilgjengelig for uvedkommende.

Det finnes i dag ingen gebyrordning for utstedelse av politiattest.

### 12.12.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 15.11 og 15.16 i utredningen. Det foreslås inntatt to bestemmelser i politiregisterloven om dette, jf. utvalgets forslag til §§ 37 og 40 om saksbehandlingsregler og taushetspliktsregler for mottaker av vandelskontrollen. Forslaget innebærer enkelte endringer i forhold til gjeldende rett.

I punkt 15.11.1 i utredningen ser utvalget nærmere på søknad om og mottak av politiattest. For det første foretar utvalget en vurdering av hvor umiddelbart behovet for attest må være før attesten kan kreves, noe som med andre ord i praksis vil være et spørsmål om når attesten kan utstedes. I denne forbindelse drøfter utvalget om politiattest

kun kan utstedes til en konkret stilling eller offentlig tillatelse, eller om det kan gis en generell attest for en bestemt type stilling eller tillatelse. Skal det ha noen hensikt med en generell attest, mener utvalget at den må utstedes før den enkelte får tilbud om stillingen. Jo tidligere i prosessen det er adgang til å kreve politiattest, desto flere politiattester vil det være i omløp. Uavhengig av om det er en generell eller spesiell attest vil det sannsynligvis resultere i merarbeid for politiet dersom det skal være adgang til å kreve politiattest før man har fått tilbud om en bestemt stilling, skoleplass eller lignende, da mange ikke vil ha bruk for attesten senere. Utvalget påpeker at dette kan unngås ved at politiattesten først utstedes etter at personen har fått tilbud om stillingen. En annen regulering kan også åpne for at det reelt sett innhentes politiattest til formål som ligger utenfor loven, for eksempel ved at innehaver av en kolonialbutikk ber aktuelle stillingssøkere om å innhente politiattest ved uriktig å opplyse at de søker stilling som vekter i et vaktelskap, og ikke stilling i en kolonialbutikk, som etter reglene ikke krever politiattest.

Utvalget anfører videre at det også kan medføre ulemper når attesten først utstedes etter tilbud om stilling eller tillatelse. For eksempel kan det innebære ekstraarbeid for arbeidsgiver dersom det viser seg at den personen som har fått tilbudet har anmerkninger på politiattesten som medfører at han likevel ikke kan få stillingen. På den annen side har det formodningen mot seg at en person vil søke en stilling som han vet han ikke kan få på grunn av tidligere ilagte reaksjoner. Utvalget bemerker at dette må ses i sammenheng med den informasjon som må gis om kravet til politiattest i utlysningen av stillingen, jf. nedenfor. At politiattest ikke innhentes før en person er tilbudt stillingen kan derimot i følge utvalget ha den positive effekt at bagatellmessige forhold heller ikke rent faktisk får konsekvenser for søkeren, da det vil koste tid og krefter for arbeidsgiver å få tak i en ny person.

På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at politiattest kun utstedes til en konkret stilling eller offentlig tillatelse, og at det som hovedregel ikke kan søkes om politiattest før man har fått tilbud om stillingen, skoleplassen eller tillatelsen. Utvalget fremhever imidlertid at det kan tenkes situasjoner hvor dette blir svært upraktisk, og at det derfor bør kunne fastsettes unntak i forskrift der dette er nødvendig.

Utvalget påpeker at bestemmelsen i realiteten innebærer et forbud mot sekundærbruk av politiattester, noe som også vil forebygge at det er mulig å kreve politiattest ut over de formålene som lovgiver uttrykkelig har tillatt at det skal utstedes attest til.



For det andre ser utvalget nærmere på identifisering av den søknadsberettigede. Utvalget påpeker at det utelukkende er i de situasjonene som er angitt i lov eller med hjemmel i lov at det er adgang til å kreve politiattest. For å unngå omgåelser av regelen, anbefaler utvalget at det oppstilles et krav om at den som begjærer politiattest utstedt skal identifisere seg og godtgjøre hva som er formålet med attesten. Utvalget anfører at det i dag antakelig er enklest å gjennomføre identifisering ved personlig fremmøte, men i fremtiden kan det tenkes andre måter å identifisere seg på, for eksempel elektronisk. Gjelder det et krav om personlig fremmøte, mener utvalget det bør legges til rette slik at det er mulig å kreve attest på lempelige tider av døgnet.

Etter utvalgets syn er det opp til politiet å avgjøre om vedkommende må identifisere seg når han mottar attesten eller ved begjæringen. Utvalget antar at det kan være praktisk for politiet at personen identifiserer seg ved innleveringen av søknad om politiattest, slik at politiet ikke unødig behandler søknader fra personer som aldri henter politiattesten. Utvalget forslår at nærmere regler om dette kan gis i forskrift.

Endelig behandler utvalget søknad om og mottak av politiattest. Etter utvalgets vurdering bør kun den attesten gjelder kunne søke om politiattest. Dette bør gjelde både for første gangs utstedelse og ved fornyet attest. Regelen skal sikre den enkeltes oversikt og kontroll over egne personopplysninger og forebygge at ingen urettmessig får utstedt politiattest. Utvalget bemerker imidlertid at reglene er annerledes for straffattest og vandelsvurdering. For straffattest har også politiet, påtalemyndigheten og domstolen, som mottaker, adgang til å begjære slik attest, mens det ved vandelsvurdering innhentes opplysninger om vedkommendes vandel uten at han er kjent med kontrollen.

Videre anbefaler utvalget at politiattester i utgangspunktet skal utleveres til den attesten gjelder, noe som er i samsvar med dagens praksis. Utvalget påpeker at vedkommende på denne måten vil få kontroll med attesten ved først å kunne kontrollere om det er anmerkninger, og eventuelt kreve korrigeringer hvis det anmerkede er uriktig.

Utvalget ser imidlertid at det kan være situasjoner som gjør det legitimt at den som skal bruke attesten mottar den direkte. Utvalget anbefaler derfor at det åpnes for at den attesten gjelder kan gi samtykke til at attesten sendes direkte til den som skal bruke attesten, for eksempel arbeidsgiver. I slike tilfeller anbefaler utvalget at kopi av attesten skal sendes til søkeren. Det påpekes likevel at politiet ikke plikter å sende attesten rett til brukeren, da dette påfører politiet ekstraarbeid.

Ved utstedelse av politiattest i forbindelse med tildeling av ordner og utnevnelser fra H.M. Kongen, understreker utvalget at reglene om identifisering og søknad ikke bør gjøre seg gjeldende. Hovedregelen vil være at attesten sendes direkte til Ordenskanselliet uten kopi til den attesten gjelder, jf. punkt 12.4. Utvalget er delt på dette punktet. Flertallet foreslår at utstedelse av attest til dette formålet ikke krever samtykke fra den attesten gjelder. Mindretallet mener derimot at samtykke også i disse tilfeller bør innhentes.

I punkt 15.11.2 i utredningen vurderer utvalget om det skal opprettes et eget *sentralt organ for utstedelse av politiattester* eller om dagens ordning skal videreføres, herunder at politi- og lensmannsdistriktene foretar utstedelsen.

Utvalget påpeker at et sentralt organ kan virke effektiviserende, og dermed frigjøre ressurser hos distriktene. Det påpekes imidlertid at dersom attestene utstedes fra et sentralt kontor, vil den som søker likevel måtte identifisere seg, slik at politidistriktet fortsatt vil ha noe arbeid med attestene. Utvalget mener videre at dagens desentraliserte løsning for utstedelse av politiattest kan føre til noe forskjellig praksis der politiet utøver et skjønn, og at et sentralisert kontor kan endre dette. Et motargument er imidlertid i følge utvalget, at en slik skjønnskompetanse utøves bedre i nærmiljøet, hvor politiet har lokalkunnskap. Det bemerkes likevel at flere av dagens politidistrikt er så store at effekten av lokalkunnskap blir minimal. Endelig fremhever utvalget at adgangen til å bestemme om færre eller flere avgjørelser skal anmerkes på en attest, allerede er lagt til et sentralt organ, jf. strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd og at ordningen fungerer godt.

Utvalget anbefaler at dagens ordning med lokal utstedelse av politiattester bør opprettholdes. Utvalget vil likevel ikke utelukke at bruk av politiattester vil øke kraftig i årene som kommer, og at det kan bli behov for på nytt å vurdere opprettelsen av et sentralt kontor for utstedelse av politiattester.

I punkt 15.11.3 i utredningen vurderer utvalget hvilken betydning en anmerkning på politiattesten skal få. Utvalget påpeker at dette må bero på en tolking av hjemmelsgrunnlaget. I de aller fleste tilfeller er mottakeren fri til å foreta en konkret vurdering av hvilken betydning anmerkningen skal få, herunder om dette skal hindre vedkommende i å få stillingen eller tillatsen. Det kan imidlertid fremgå av hjemmelsgrunnlaget hvilken betydning anmerkningen skal få. Utvalget ser at det i enkelte situasjoner kan være nødvendig å oppstille et krav om plettfri vandel. For eksempel fremgår det uttrykkelig at den som ikke fremlegger tilfredsstillende politiattest *ikke* kan arbeide i barnehage, jf.

forskrift 1. desember 1995 nr. 946 om politiattest for ansettelse i barnehage § 7.

Videre vurderer utvalget i punkt 15.11.4 i utredningen om politiet skal pålegges noen form for informasjonsplikt i forbindelse med utstedelse av politiattest. Utvalget mener at både den attesten gjelder og brukeren av attesten har behov for informasjon. Attesten kan få stor betydning for begge parter, noe som innebærer at partene bør informeres om forhold som kan være relevante ved bruk av attesten. Videre påpeker utvalget at regelverket kan fremstå som noe komplisert, og at dette forsterker behovet for informasjon.

Utvalget anbefaler at det fremgår av politiattesten hva som er hjemmelsgrunnlaget for den og til hvilket formål den er utstedt. Videre mener utvalget at det bør stå at attesten kun kan brukes til det formålet den er innhentet til, og hvorledes attesten eventuelt skal oppbevares, eventuelt at den skal makuleres. Det påpekes i tillegg at det bør fremgå hvilke straffebud som er kontrollert og hvor langt tilbake i tid kontrollen har gått. Endelig anfører utvalget at dersom det er nødvendig for å få frem sammenhengen for brukeren av attesten, bør det fremgå hvilke straffebud som ikke er kontrollert og hvilke opplysninger som ikke er med.

Utvalget bemerker at det bør vurderes om det skal fremgå hvor opplysningene er hentet fra, de forskjellige typer attester som finnes og forskjellen på dem.

Videre fremhever utvalget at mottaker av attesten må være klar over hvilke forpliktelser bruk og oppbevaring av en attest innebærer. Det må fremgå at mottaker er underlagt taushetsplikt, og at brudd på taushetsplikten er straffebelagt, jf. nedenfor. Samtidig som det også kan være hensiktsmessig med noen utfyllende ord om betydningen av taushetsplikten.

For å gjøre informasjonsplikten enklest mulig, mener utvalget at all informasjon bør fremkomme av selve politiattesten, og det må så langt som mulig være standard informasjon.

I punkt 15.11.5 og 15.11.6 i utredningen anbefaler utvalget at det skal fremgå av stillingsannonsen, for stillinger som krever politiattest, at aktuelle søkere vil bli avkrevd politiattest. Dette er i samsvar med dagens praksis. Videre påpeker utvalget at det bør vurderes å lage nye skjema for søknad om politiattest, herunder om det er hensiktsmessig med ett eller flere skjema som i dag, og hvorledes disse bør utformes.

I punkt 15.16 i utredningen behandler utvalget regler om taushetsplikt for mottaker av vandelskontroll. Utvalget påpeker at de opplysninger som anmerkes på vandelskontrollen i utgangspunktet er

opplysninger som er underlagt taushetsplikt hos politiet, jf. kapittel 11. Mottaker av vandelskontrollen kan kun benytte opplysningene til det som fremgår av rettsgrunnlaget, noe som normalt vil være til bruk ved en ansettelse eller tildeling av et offentlig gode. Utvalget ønsker å forsterke denne plikten med en taushetsplikt for opplysningene som innhentes i vandelskontroll. Årsaken er at opplysningene er svært sensitive for den det gjelder, og det er ingen hensyn som taler for at mottakeren skal være underlagt mer lempelige regler enn det politiet er. Utvalget bemerker at dette også innebærer at brukere er forpliktet til å sørge for at andre ikke får tilgang til opplysningene. At opplysningene er underlagt taushetsplikt, må mottaker informeres om, jf. ovenfor. Utvalget påpeker at dette er i samsvar med at det i nyere lovgivning, blant annet barnehage-loven, grunnskoleloven og universitetsloven, er fastsatt at politiattesten skal oppbevares utilgjengelig for uvedkommende, og at den skal makuleres umiddelbart etter å ha vært benyttet til formålet. Utvalget foreslår at dette bør være en alminnelig saksbehandlingsregel. Om dette innebærer at opplysningene skal makuleres eller ikke, vil i følge utvalget være en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Utvalget anfører at attesten normalt bør makuleres når arbeidsgiver har foretatt sin vandelskontroll, for eksempel i forbindelse med ansettelse eller opptak til studier. At det nå foreslås en adgang til å utstede fornyet politiattest, kan etter utvalgets syn tale for at opplysningene bør slettes enda tidligere. Uansett bør opplysningene slettes når arbeidstakeren ikke lenger innehar stillingen.

I punkt 15.12 i utredningen vurderer utvalget om det skal pålegges et *gebyr* for å få utstedt politiattest for å dekke deler av kostnadene. Bakgrunnen for dette er at det har vært en sterk økning i antall attester som utstedes, og dette har medført en ekstrabelastning for politiet. Forslaget om innføring av fornyet attest vil ytterligere øke antall attester.

Utvalget fremhever at politiet og andre forvaltningsorganer utsteder bekreftelser og godkjennelser, som pass, ervervstillatelse for våpen, førerkort med videre, hvor den enkelte må betale et administrasjonsgebyr eller behandlingsgebyr. Hvorvidt en person vil skaffe seg pass, våpen eller førerkort, har imidlertid preg av frivillighet og vedkommende mottar ved dette et gode som samfunnet stiller til rådighet. Det er derfor etter utvalgets syn ikke urimelig at samfunnet krever et gebyr for denne behandlingen. Utvalget bemerker at dette stiller seg annerledes ved utstedelse av politiattest. Det er hovedsakelig i samfunnets interesse at vi har slike regler, og da bør også samfunnet dekke kostnadene. Utvalget påpeker at det også er en

annen forskjell mellom pass og politiattest, da passet, og også førerkortet, har en nytteverdi for eieren. Ved politiattest er det hovedsakelig de «lovlydige» som må dokumentere at de ikke har noen anmerkninger på rullebladet, og det synes urimelig at det er disse som må bære de kostnadene samfunnet har ved å hindre at tidligere straffede personer gis adgang til visse stillinger og tillatelser. Utvalget mener at politiattestene har en forebyggende funksjon, og skal være med på å bidra til sikkerhet i samfunnet, noe som taler for at kostnadene også bør dekkes av samfunnet.

Ved å innføre gebyr mener utvalget at de yrkene som i dag krever politiattest, vil kunne komme i en dårligere konkurransesituasjon i forhold til andre yrker. Noen av disse yrkene har i dag allerede svak rekruttering. Samtidig påpeker utvalget at det vil være uforholdsmessig kostbart å administrere en gebyrordning.

Utvalget har også vurdert om bruker av attesten, for eksempel arbeidsgiver, skal betale for attesten. Utvalget finner ikke dette hensiktsmessig. Det er i de fleste tilfeller det offentlige som krever politiattest, og gebyr kan medføre at enkelte private foretak og institusjoner ikke har økonomisk mulighet til å kreve at arbeidstaker innhenter politiattest.

Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette at det ikke bør ilegges gebyr for utstedelse av politiattest.

### 12.12.3 Høringsinstansens syn

*Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet* anfører at utvalgets forslag til § 37 ikke fremstår som en hensiktsmessig ordning for Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet har for det første behov for en bedre og mer systematisk vandelsvurdering av aktører innenfor luftfarten. I dag er det et problem at lovbrudd som sertifikatinnehavere innenfor luftfarten begår etter at sertifikatet er utstedt kun leilighetsvis blir oppdaget av Luftfartstilsynet. Dette er ikke tilfredsstillende ut fra sikkerhetsperspektiv og i strid med internasjonale sikkerhetskrav. På denne bakgrunn foreslås det at sertifikatinnehavernes personnummer regelmessig skal søkes opp mot politiets registre, og at eventuelle personer som har merknader blir merket med en spesiell status for nærmere vurdering. Systemet vil kunne ta høyde for kravet til begjæring og samtykke fra den attesten gjelder gjennom systembrukernes elektroniske signatur. For det andre er Luftfartstilsynet i ferd med å overta ansvaret for vandelsvurderingen for alt personell som arbeider på norske flyplasser, det vil si ca. 17 000 personer med ulike sertifikatrettigheter eller stillinger innenfor luftfarten.

Det anføres at for at dette skal kunne gjennomføres på en forvaltningsmessig forsvarlig måte, krever det at Luftfartstilsynet får mulighet til å håndtere dette elektronisk i forhold til politiet.

### 12.12.4 Departementets vurdering

Departementet kan i det alt vesentlige slutte seg til utvalgets vurderinger, men finner likevel grunn til å knytte noen merknader til enkelte av utvalgets forslag.

Departementet er enig i at det i politiregisterloven gis generelle regler om saksbehandlingen i forbindelse med søknad om og utstedelse av politiattester, men man finner at utvalgets forslag til § 37 er for detaljert. Således kan man ikke se noen grunn til at det i loven skal gis regler om hvor søknaden om politiattest skal fremsettes eller hvordan søkeren skal identifisere seg. Likeledes finner man det ikke nødvendig å lovfeste hvordan forsendelsen av attester skal foregå dersom de ikke sendes direkte til søkeren. Slike spørsmål hører etter departementets oppfatning naturlig hjemme i forskriften. Departementets forslag til § 44 er således endret i samsvar med dette.

Departementet finner heller ikke grunn til å videreføre utvalgets forslag til § 37 fjerde ledd om at det i politiattesten skal opplyses hva attesten skal brukes til, hvilke straffebud som er kontrollert og hvilket tidsrom kontrollen omfatter. Helt bortsett fra at et slikt pålegg ville innebære en ikke ubetydelig merbelastning for politiet, kan man ikke se at det er nødvendig å påføre denne typen informasjon på hver enkelt attest. Slik regulering av politiattester er lagt opp til vil det i de ulike situasjoner regelmessig fremgå av hjemmelsgrunnlaget til hvilket formål attesten kan innhentes til og hvilken type attest som kan kreves, herunder hvilke straffebud som skal vises dersom attesten er avgrenset. Både søker og mottaker av politiattest vil derfor være klar over hva vandelskontrollen omfatter, og man kan derfor ikke se noe behov for at disse opplysningene skal gjentas på attesten. Noe helt annet er at partene kan ha behov for informasjon om forhold knyttet til utstedelse av politiattest, men man antar at dette informasjonsbehovet blir ivaretatt av den alminnelige veiledningsplikt som gjelder for offentlige etater.

Når det gjelder merknadene fra Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet vises det til det som er sagt i punkt 12.10.4. I tillegg vil man bemerke at man ikke kan innrette saksbehandlingen for utstedelse av politiattester ut fra slike behov disse høringsinstansene skisserer. Dette ville føre til at man måtte operere med ulike saks-

behandlingsregler avhengig av de spesielle behov enkelte mottakere av politiattester måtte ha. En slik løsning anser departementet verken for ønskelig eller gjennomførbar.

Departementet har videre merket seg at utvalget omtaler oppbevaring og makulering av politiattester hos mottakeren, men drøftelsen i punkt 15.11.4 og 15.16 i utredningen etterlater en viss tvil om utvalget mener at det bør gis felles regler for slik oppbevaring i politiregisterlovgivningen eller om dette spørsmål bør reguleres i forskriften til de respektive spesiallovene. Etter hva man kan se inneholder verken utvalgets forslag til §§ 37, 42 eller 63 en hjemmel for å kunne gi regler om oppbevaring, noe som kan tyde på at utvalget mente å overlate denne reguleringen til spesiallovgivningen. Departementet er inneforstått med at en regulering av dette spørsmål ligger i grenseland av politiregisterlovens anvendelsesområde. På den annen side vil man uansett måtte gi slike regler for de attester som fortsatt vil være hjemlet i politiregisterloven. I tillegg har man fått tilbakemelding på at det i de ulike forskriftene til spesiallovene er gitt til dels svært uensartete regler om oppbevaring av attester, noe som i seg selv er uheldig. Departementet anser det også på dette felt som en fordel at reglene er mest mulig ensartet. Man foreslår derfor at det i forslag til den generelle forskriftsbestemmelsen § 69 første ledd nr. 12 d gis en særskilt hjemmel til å kunne gi nærmere bestemmelser om oppbevaring av politiattester hos mottakeren. Det nærmere innholdet i en slik oppbevaringsregel vil bli utformet i forbindelse med forskriftsarbeidet. Man vil for ordens skyld presisere at bestemmelsen i forskriften til politiregisterloven ikke vil være tvingende, slik at fagdepartementene fortsatt vil ha mulighet til å gi andre regler dersom man anser dette nødvendig. Likevel antar man at en generell bestemmelse vil være veiledende, og dernest vil bli lagt til grunn dersom spesiallovgivning ikke regulerer forholdet.

Videre anser departementet det som nødvendig at det gis regler om saksbehandlingstid for utstedelse av politiattester og det foreslås at slike regler gis i forskriften til politiregisterloven, jf. § 69 første ledd nr. 12 bokstav d.

Departementet finner avslutningsvis også grunn til å knytte noen kommentarer til utvalgets merknader hva gjelder spørsmålet om hvilket organ som skal utstede politiattester og om det bør innføres en gebyrordning for utstedelse av politiattester, jf. anførselene i henholdsvis punkt 15.11.2 og 15.12 i utredningen. Innledningsvis ønsker man å presisere at disse spørsmålene ikke var omfattet av utvalgets mandat, og at man således ikke hadde noen planer om å regulere disse spørsmålene i politiregister-

loven da mandatet ble gitt. Når det gjelder spørsmålet om politiattester bør utstedes av et sentralt organ eller av de lokale politidistriktene, er dette uansett et spørsmål av administrativ art, og trenger derfor ingen lovregulering. Departementet finner derfor ikke her grunn til å ta stilling til om utstedelse av politiattester bør sentraliseres, men man vil ikke utelukke at en slik løsning kan bli aktuell i fremtiden. Den åpenbare fordelene med en sentralisert ordning er at man skaper et kompetansesenter samtidig som det vil bli enklere å kanalisere økte bevilginger til ett sted, samtidig som det vil frigjøre ressurser i distriktene. Utstedelse av politiattester har økt betydelig i omfang de senere årene. I tillegg har utstedelsen blitt mer og mer komplisert på grunn av de store variasjonene de ulike hjemlene for politiattester legger opp til. Når den nye straffeloven trer i kraft, vil dette bli ytterligere forsterket ved at man ved avgrensede attester må operere med to sett av bestemmelser, idet hjemmelsgrunnlaget da både vil vise til de aktuelle bestemmelsene i nåværende straffelov og i den nye straffeloven. I motsetning til utvalget mener departementet derfor at det på sikt vil være en bedre løsning å sentralisere utstedelse av politiattester. Siden politiattester inneholder utelukkende opplysninger fra politiets sentrale registre, kan man heller ikke se at politiets lokalkunnskap kan være et motargument.

Når det til slutt gjelder innføring av en gebyrordning, er dette et spørsmål som har dukket opp med jevne mellomrom. Departementet har så langt ikke gått inn for en slik ordning av de grunner som utvalget anfører. Det fremstår verken som begrunnet eller rimelig at enkelte borgere skal kunne pålegges utgifter fordi lovgiveren krever vandelskontroll, noe som i all hovedsak vil være begrunnet i samfunnets interesser. Dersom man ville vurdere innføring av en gebyrordning måtte denne i så fall av de nevnte grunner gå ut på at gebyret betales av mottakeren av attesten. Som utvalget påpeker vil imidlertid også en slik ordning få uheldige konsekvenser, som i verste fall kan føre til at private mottakere av økonomiske hensyn avstår fra å foreta vandelskontroll. Som eksempel her kan nevnes frivillige organisasjoner som kan foreta vandelskontroll av personer som har ansvar for barn. Departementet vil ikke se bort fra at innføring av en gebyrordning til en viss grad vil kunne demme opp for den betydelige pågang hva gjelder nye hjemler for vandelskontroll, men man kan ikke se at dette alene kan kompensere for de ulempene en gebyrordning vil medføre. Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke at det i politiregisterloven åpnes for å kunne ilegge gebyr for utstedelse av politiattester.

## 13 Informasjonsplikt og innsyn

### 13.1 Informasjonsplikt

#### 13.1.1 Innledning

Informasjonsplikt er et grunnleggende prinsipp innenfor den alminnelige personvernlovgivningen, og skal sikre at den registrerte får kunnskap om behandlingen av opplysninger. Informasjonsplikten kan knytte seg til behandlingen som sådan, eller til behandling av opplysninger knyttet til en konkret person. I det første tilfellet innebærer informasjonsplikten at det skal informeres om sentrale forhold ved behandlingen, som for eksempel hvem som er behandlingsansvarlig, hva som er formålet med behandlingen eller om opplysningene vil bli utlevert. Slik informasjon rettes som regel mot offentligheten, som for eksempel at et offentlig organ på sine nettsider gir opplysninger om de foran nevnte forhold. I de tilfellene der informasjonsplikten knyttes til den enkelte, innebærer plikten at den enkelte må informeres om at det behandles opplysninger om vedkommende, herunder hvem disse opplysningene eventuelt ble utlevert til.

Gjenstand for behandlingen i dette kapittel er om politiet og påtalemyndigheten skal ha en informasjonsplikt og hva den i så fall skal gå ut på.

#### 13.1.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Det følger av personopplysningsloven §§ 19 og 20 at den behandlingsansvarlige har informasjonsplikt overfor den registrerte, uavhengig av om opplysningene samles inn fra den registrerte eller fra andre. Det finnes unntak, og flere av disse er bygget på en presumpsjon om at den registrerte kjenner til behandlingen av opplysningene og de viktigste behandlingsvilkårene, se § 19 annet ledd. Dersom opplysningene er samlet inn av andre enn den registrerte, er det unntak for situasjoner hvor «innsamlingen eller formidlingen av opplysningene er uttrykkelig fastsatt i lov», jf. personopplysningsloven § 20 andre ledd bokstav a. Tanken er at den registrerte antas å kjenne til at en slik behandling kan skje. Omfanget av unntaket er noe usikkert, men lovhjemmel som forutsetter innsamling av

opplysninger uten at selve innsamlingen er regulert, antas ikke å bli omfattet.

Det finnes også unntak basert på at andre hensyn må gå foran den enkeltes rett til informasjon. Unntakene finnes i personopplysningsloven § 23, og i første ledd bokstav b fremgår det at det kan gjøres unntak dersom «det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger». Opplysninger som er taushetsbelagt er også unntatt informasjonsplikt, jf. personopplysningsloven § 23 første ledd bokstav d i kombinasjon med taushetsplikten i straffeprosessloven § 61a annet ledd og politiloven § 24 annet ledd. Videre korresponderer unntaket i § 23 første ledd bokstav e for interne dokumenter med unntaket i innsynsreglene i forvaltningsloven § 18 annet ledd.

Dersom det er informasjonsplikt, skal det informeres om sentrale forhold ved behandlingen, som hvem som er behandlingsansvarlig, formålet med behandlingen, om opplysningene vil bli utlevert og annet som gjør den registrerte i stand til å bruke sine rettigheter.

Personverndirektivet artikkel 10 og 11 oppregner hva det må varsles om, og i artikkel 11 nr. 2 fremgår det at informasjonsplikten ikke gjelder dersom registreringer eller videreformidlingen er uttrykkelig fastsatt i lov. I så fall skal «medlemsstatene fastsette tilstrekkelige garantier».

I henhold til politirekommandasjon punkt 6.1 skal: «The supervisory authority (...) take measures so as to satisfy itself that the public is informed of the existence of files which are the subject of notification as well as of its rights in regard to these files. Implementation for this principle should take account of the specific nature of ad hoc files, in particular the need to avoid serious prejudice to the performance of a legal task of the police bodies.» Det understrekes i kommentarene at kjennskap til hvilke registre politiet har er av fundamental betydning. Det vil finnes andre måter å offentliggjøre dette på enn den som er angitt i rekommandasjonen. Hvilken informasjon som skal gis må vurderes konkret, og i mange tilfeller vil det være naturlig med en mer overordnet beskrivelse. For innsamling som skjer uten at den registrerte kjenner

til det, anbefales særskilte bestemmelser. I politirekommendasjonen punkt 2.2 står det: «Where data concerning an individual have been collected and stored without his knowledge, and unless the data are deleted, he should be informed, where practicable, that information is held about him as soon as the object of the police activities is no longer likely to be prejudiced». I kommentarene til rekommendasjonen uttales det at en slik varsling vil være vanskelig ved en del overvåkingsmetoder som omfatter en stor mengde personer, som for eksempel videoovervåking. Informasjon skal kun gis når det er praktisk mulig, noe som avgjøres av politiet selv. I Norge er for eksempel videoovervåking varslet ved skilting, jf. personopplysningsloven § 40.

I praksis fra EMD er det fastslått at det må gjøres unntak for informasjonsplikt, dersom varsling kan skade politiets arbeid. Prinsippet ble fastslått i Klass-dommen fra EMD (Klass – UK, 6. september 1978). I evalueringen av politirekommendasjonen uttales at dette unntaket sannsynligvis vil komme til anvendelse på all «criminal intelligence», det vil si kriminaletterretning.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er informasjonsplikt regulert i artikkel 16. Kommisjonens forslag til bestemmelsen om informasjonsplikt var den mest omstridte under forhandlingene i Brussel. Kommisjonens opprinnelige forslag gikk ut på en generell informasjonsplikt, men åpnet for unntak dersom informasjon kunne skade politiets arbeid, representere en fare for tredjemann eller dersom ressursbruken ville være uforholdsmessig i forhold til den registrertes interesse. Diskusjonene om utformingen av artikkel 16 foregikk under hele forhandlingsperioden og var den siste man oppnådde enighet om rett før rådsmøte i desember 2007, der man konstaterte politisk enighet om hele rammebeslutningen. Det var nesten ingen av medlemslandene som sluttet seg til kommisjonens opprinnelige forslag, og uenigheten i de etterfølgende drøftelsene var således først og fremst knyttet til om rammebeslutningen i det hele tatt skulle inneholde regler som pålegger medlemslandene en informasjonsplikt. Resultatet av disse drøftelsene ble at regulering av informasjonsplikten er overlatt til nasjonal lovgivning, det vil si at hvert medlemsland selv kan bestemme hvordan reglene om informasjonsplikten skal utformes. I tillegg ble det i artikkel 16 gitt noen særskilte regler om informasjon om opplysninger som man har motatt av et annet land. Artikkel 16 har etter dette følgende ordlyd:

- «1. Medlemsstatene skal påse at den registrerte blir underrettet om deres kompetente

myndighetenes innsamling og behandling av personopplysninger, i samsvar med nasjonal lovgivning.

2. Når personopplysninger er blitt overført eller stilt til rådighet mellom medlemsstater, kan hver medlemsstat i samsvar med bestemmelsene i sin nasjonale lovgivning omhandlet i nr. 1, anmode den andre medlemsstaten om ikke å underrette den registrerte. I slike tilfeller skal den sistnevnte medlemsstaten ikke underrette den registrerte uten at den andre medlemsstaten på forhånd har gitt sitt samtykke.»

### 13.1.3 Gjeldende rett

I dag er det ingen informasjonsplikt utenfor den enkelte straffesak.

I straffesaker er informasjonsplikten begrenset. Informasjonsplikten i straffesaker oppstår på grunn av den registrertes partsstilling, og hensynet bak er særlig kontradiksjon.

En anmeldelse vil som sådan ikke varsles til den som er mistenkt. Ofte vil vedkommende få kjennskap til saken fordi han blir innkalt for å avgi forklaring. Fornærmede vil få en bekreftelse på at saken er anmeldt, dersom den fornærmede har anmeldt forholdet. Varslingen til fornærmede er ofte begrunnet ut fra fornærmedes behov for å fremme et krav overfor forsikringsselskapet. Hvis politiet oppretter en sak på eget initiativ er det ingen varsling, og det er således adgang til å drive etterforskning uten at den mistenkte kjenner til det. Under etterforskningen kan politiet ha en varslingsplikt, for eksempel ved bruk av tvangsmidler, hvor det kan avholdes rettsmøter. Når en sak henlegges, følger en plikt av påtaleinstruksen § 17-2 til å varsle de forskjellige aktørene, herunder den forfølgningen har vært rettet mot og fornærmede som har inngitt en anmeldelse.

I tillegg finnes det regler om plikt til å gi informasjon i forbindelse med bruk av særskilte etterforskningsmetoder. I henhold til straffeprosessloven § 216j skal det under nærmere bestemte vilkår gis underretning om noen har vært undergitt kommunikasjonskontroll, men underretningsplikten oppstår bare dersom noen begjærer det. Det samme gjelder for romavlytting, jf. henvisningen i straffeprosessloven § 216m siste ledd. I så måte minner bestemmelsene mer om en innsynsregel.

### 13.1.4 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 16.2 i utredningen.

Utvalget skiller i denne forbindelse mellom informasjonsplikt i og utenfor straffesaker og infor-

masjonsplikt ved utlevering i mottakerorganets interesse.

Utvalget foreslår ingen endringer i informasjonsplikten i den enkelte straffesak. Utvalget reiser imidlertid spørsmålet om den som har vært gjenstand for etterforskning alltid skal ha informasjon om det, og uttaler om dette i punkt 16.2.2.1 i utredningen:

«Utgangspunktet er at en som er registrert med en straffesak bør informeres om dette. Det er imidlertid noen situasjoner hvor dette kan virke hemmende for politiets arbeid. Et eksempel er der det skal arbeides videre med saken i forebyggende øyemed, selv om det ikke ble noe av straffesaken. Informasjon til mistenkte vil i disse tilfellene kunne medføre at kriminalitetsbekjempelsen hindres. Utvalget mener det er grunnlag for å se nærmere på regler for varsling ved henleggelse av saker, og er kjent med at det har vært en gjennomgang av disse innenfor påtalemyndigheten. Det foreslås ingen endringer, da dette faller utenfor utvalgets mandat.»

Utvalget anfører på den annen side at det ikke skal være mulig å omgå informasjonsplikt og innsynsrett i straffeprosessloven via politiregisterloven. Denne situasjonen vil kunne bli aktuell i de tilfellene der reglene i politiregisterloven stenger for innsyn i de registrene hvor straffesaksdokumentene behandles. Utvalget understreker i denne sammenheng at den registrertes individuelle rettigheter reguleres fullt ut av straffeprosessloven.

Når det gjelder informasjonsplikt utenfor den enkelte straffesak anbefaler utvalget at hovedregelen bør være at den registrerte ikke skal informeres om behandlingen, og begrunner dette i punkt 16.2.2.2 i utredningen på følgende måte:

«Begrunnelsen for dette er delt. I noen situasjoner vil den registrerte selv kjenne til at det blir behandlet opplysninger om ham, for eksempel fordi han selv gir fra seg opplysningene. I de situasjonene vil politiregisterloven med forskrifter, i kombinasjon med meldeplikt, gi informasjon slik som er angitt i personopplysningsloven § 19. Utvalget antar at det derfor ikke er behov for informasjon i disse tilfellene, da lov hjemmelen sikrer en tilstrekkelig forutsigbarhet for den registrerte.

I andre situasjoner må den enkeltes informasjonsrett vike for samfunnets behov for å bekjempe kriminalitet på en effektiv måte. Politiet må kunne drive forebyggende arbeid og annen kriminalitetsbekjempelse, uten at den enkelte skal informeres slik at arbeidet vanskeligjøres eller ødelegges. Utvalget har også lagt vekt på at en alminnelig informasjonsplikt for

politiet vil bli svært krevende, og tilnærmet umulig å gjennomføre i praksis.

Politirekommendasjonen anbefaler særskilte bestemmelser dersom innsamlingen av opplysninger skjer i det skjulte. Skjult innsamling av opplysninger er etter norsk rett regulert dels gjennom straffeprosesslovens bestemmelser om særskilte etterforskningsmetoder, da lovgiver har tatt det standpunkt at det må være en utsatt eller unnlatt underretning til den eller de registrerte. Ellers, både i og utenfor den enkelte straffesak, vil politiet i kraft av handlingsfriheten ha rett til å foreta en del undersøkelser og innsamling av opplysninger uten at disse gjøres kjent for de registrerte. Utvalget anbefaler ingen ytterligere regler for de innsamlinger som skjer i det skjulte.»

Utvalget vurderer deretter i punkt 16.2.3 i utredningen om politiet bør pålegges en informasjonsplikt i de tilfellene der politiet utleverer opplysninger i mottakerens interesse, og konkluderer med at det er en nødvendig rettssikkerhets- og personverngaranti for den opplysningene gjelder å bli varslet når opplysningene utleveres i disse tilfellene.

Med dette som utgangspunkt vurderer utvalget *hvordan* den registrerte skal informeres og uttaler om dette i punkt 16.2.3.1 i utredningen:

«Utvalget har vurdert hvordan den registrerte kan bli varslet på en måte som er hensiktsmessig, både for den registrerte og politiet, og uten at det er for ressurskrevende. Utvalget har lagt vekt på at formålet er at den registrerte skal vite om informasjonsstrømmen. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at politiet pålegges å informere den registrerte der det er en utleveringsrett som tilligger politiet. Er politiet pålagt en utleveringsplikt, for eksempel slik som i lov om barneverntjenester § 6-4, må informasjons hensynet anses å være ivarettatt i og med lovbestemmelsen (...).

Informasjonsplikten vil også komme til anvendelse der politiet utleverer opplysninger fra straffesaken, både under sakens løp og etter saken er avsluttet, så lenge det er for at mottakerorganet skal bruke det til sine arbeidsoppgaver. Dette gjelder for eksempel når Økokrim utleverer opplysninger til Kredittilsynet for at de skal kunne opprette sak, eller dersom politiet utleverer opplysninger til Helsetilsynet for at de skal åpne tilsynssak mot helsepersonell. Derimot vil det ikke være en plikt til å informere dersom rettighetstap varsles til den myndighet rettighetstapet vedrører, da dette er en plikt for politiet, jf. påtaleinstruksen § 5-6.»

I tilknytning til dette vurderer utvalget i hvilke tilfeller det er nødvendig å gjøre *unntak* fra infor-

masjonsplikten utover de tilfellene der opplysningsplikten følger av lov eller i medhold av lov. Utvalget anbefaler at det også gjøres unntak fra informasjonsplikten der det er nødvendig av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen eller dersom vernet av andre personer eller mottakerorganets lovplagte kontrolloppgaver tilsier det. Med sistnevnte tar utvalget sikte på de tilfellene der varslingsplikten kan vanskeliggjøre kontrollorganets saksbehandling i betydelig grad, og uttaler om dette i punkt 16.2.3.1 i utredningen:

«I enkelte tilfeller har kontrollorganet parallell saksbehandling med politiet, og politiet velger i noen sammenhenger å overlate selve saken til kontrollorganet. Hensikten med å overlate saken til kontrollorganet, er at dette ut fra sin spisskompetanse skal vurdere alvorligheten av forholdet, og blant annet ta stilling til om saken bør returneres politiet med en anmodning om etterforskning, eller om den kan behandles innenfor kontrollorganets egne undersøkelses- og reaksjonshjemler. Et eksempel er Konkurransetilsynet, som blant annet har rett til å kreve adgang til «fast eiendom, inventar og annet løsøre for selv å søke etter bevis», jf. konkurranseloven § 6-2 første ledd.

Kontrollorganets oppgaver er derfor ofte av kriminalitetsbekjempende art på samme måten som politi og påtalemyndighet, og fordeling av «sakene» går derfor ikke primært etter virksomhetens art, men etter overtredelsenes grovhet og karakter. Det følger av foranstående at det ville være ødeleggende for denne samfunnsnyttige virksomhet om oversendelse fra politiet til kontrollorganet alltid skulle utløse underretning til den eller dem undersøkelsene gjelder.»

Utvalget foreslår videre å begrense den kretsen av personer som har krav på å bli informert, og anfører om spørsmålet om *hvem* som skal informeres i punkt 16.2.3.2 i utredningen:

«Utvalget har drøftet om informasjonsplikten skal gjelde alle registrerte, eller kun de sentrale aktørene i saken, som fornærmede og siktede/tiltalte. Det er mulig å hevde at den som har størst behov for beskyttelse, kan være den som har en perifer rolle i saken, kanskje så perifer at han ikke selv vet om det. For eksempel kan en person være omtalt på en lite flatterende måte i et vitneavhør, uten at han selv er kjent med det. Hvis opplysningene så utleveres til en privat organisasjon, eksempelvis Norges Idrettsforbund, hvor hans nabo tilfeldigvis arbeider og får kjennskap til omtalen, vil han sannsynligvis mene at hans personvern er krenket. På den annen side vil en informasjons-

plikt til absolutt alle som er registrert bli svært omfattende, antakeligvis så omfattende at utlevering i praksis ikke er mulig. Utvalget har derfor valgt å begrense informasjonsplikten til de sentrale aktørene i saken. Hva angår opplysninger fra den enkelte straffesak, vil dette alltid omfatte siktede/tiltalte og eventuelt fornærmet. Utenfor en straffesak vil det være den som er i politiets søkelys som skal varsles. Ut over dette må politiet foreta en konkret vurdering av om det er andre som har en så sentral rolle at det vil være naturlig å informere om utleveringen. Det er selvfølgelig ikke noe i veien for at politiet kan varsle alle aktørene, men plikten begrenses til de sentrale aktørene. At utleveringer avslører sensitive opplysninger om personer som det ikke er praktisk mulig å varsle, kan imidlertid være et moment som taler for at politiet ikke bør bruke den utleveringsadgangen de har.»

Utvalget anbefaler endelig at det informeres om selve utleveringen, på samme måte som det gjøres etter personopplysningsloven, og viser til at informasjonsplikten ikke utløser en innsynsrett. Varslingen bør i følge utvalget skje skriftlig, men kan også skje muntlig direkte til den registrerte. Det skal også være tilstrekkelig at politiet sender varsel til folkeregistrert adresse eller sist kjente adresse.

### 13.1.5 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* anfører at overskriften ikke gjenspeiler innholdet i bestemmelsen da denne ikke hjemler en plikt til å informere, men et unntak fra denne plikten. Det fremstår etter *Datatilsynets* syn som merkelig å gi et unntak en egen bestemmelse, særlig når overskriften tyder på at det er hovedregelen som ønskes regulert. I samsvar med den avgjørende betydning informasjon har for den registrerte og dennes personvern, mener *Datatilsynet* at bestemmelsen bør omformes slik at plikten til å informere løftes frem, selv om unntakene her har større omfang enn det som er gjeldende for annen behandling av personopplysninger. Alternativt må bestemmelsens overskrift endres.

*Østfold politidistrikt* anfører at utvalgets forslag om informasjonsplikten etter § 43 annet ledd vil medføre en arbeidskrevende saksbehandling for politiet. På bakgrunn av dette kan det spørres om man skal ha en informasjonsplikt når alle utleveringer til offentlige organer og private er strengt regulert i utvalgets forslag til §§ 22 og 23, som krever klar lovhjemmel. Informasjonshensynet kan i følge *Østfold politidistrikt* anses å være ivarettatt når utlevering kun kan skje når det følger av lov eller med



hjemmel i lov. Det anføres videre at utvalgets lovforslag innfører et klart skille mellom utleveringsrett og utleveringsplikt. Det er derfor viktig at det i den enkelte lovbestemmelse eller forskrift klart fremgår om det foreligger en rett eller plikt, for derved å unngå vanskelige og tidkrevende vurderinger og grensdragninger med hensyn til om utleveringen omfattes av informasjonsplikten i utvalgets forslag til § 43 annet ledd eller ikke.

*Politidirektoratet* slutter seg til Østfold politidistrikts høringsuttalelse.

Den tidligere *Kriminalpolitisen* (*Kripes*) anfører:

«Her oppstår ingen informasjonsplikt hvor politiet har en opplysningsplikt. Man sitter da igjen med spørsmålet om informasjonsplikten inntrer hvor politiet utleverer opplysninger til dem som har rett til å motta opplysninger. Skal man eksempelvis varsle dersom opplysninger utleveres med hjemmel i dagens politilov § 24, eksempelvis til tollvesen. Man kan vanskelig se at dette verken er ønskelig eller gjennomførbart.»

*Finansdepartementet* har i og for seg ingen innvendinger mot utvalgets forslag til § 43, men knytter en del merknader til utvalgets uttalelser om praktiseringen av unntaksbestemmelsen som er begrunnet i en forsvarlig utøvelse av kontrollorganers lovpålagte oppgaver. Finansdepartementet viser til utvalgets anførsler i punkt 16.2.3.1 i utredningen, der det heter: «Utvalget har vurdert om unntaket skal knytte seg til enkelte kontrollorganer, eller om det for hvert enkelt tilfelle må gjøres en vurdering av om unntaksvilkårene er oppfylt. Utvalget antar at i de fleste saker vil det være uproblematisk å informere den registrerte. Det må således være unntaksvis at den registrerte ikke blir varslet» og uttaler følgende:

«Finansdepartementet kan ikke se at uttalelsen er treffende for overlevering av opplysninger fra politiet til skatte- og avgiftsmyndighetene. En eventuell plikt for politiet til å informere en skattyter om at bestemte opplysninger om ham/henne nå er overlevert til skatte- og avgiftsmyndighetene, vil så langt Finansdepartementet kan se virke imot selve hensikten med overleveringen av opplysningene. Bakgrunnen for at politiet overleverer opplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene, vil i de fleste tilfeller være mistanke om normbrudd i forhold til skatte- og avgiftslovgivningen. Dersom den skattyter opplysningene gjelder, får melding fra politiet om at disse opplysningene nå er oversendt til skatte- og avgiftsmyndighetene, vil dette gi store muligheter for den aktu-

elle skattyter til å gjemme unna og/eller ødelegge regnskapsmateriale eller annen vesentlig dokumentasjon, eller på annen måte prøve å komme seg unna kontroll. Den praktiske hovedregelen bør på denne bakgrunn være at varsling om overlevering av opplysninger er gitt til skatte- og avgiftsmyndighetene, ikke gis til den opplysningene gjelder. Da er det også mest realistisk at lovgivningsteknikken baseres på dette.»

### 13.1.6 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i utgangspunktet til utvalgets anbefaling om at politiet og påtalemyndigheten som hovedregel ikke har noen informasjonsplikt, noe som er en videreføring av gjeldende rett. På den annen side finner man det ikke nødvendig at denne hovedregelen uttrykkelig fremgår av loven, slik utvalget legger opp til i utvalgets utkast til § 43 første ledd. I tillegg til de innvendinger Datatilsynet anfører på dette punkt, vil en slik bestemmelse til en viss grad også kunne være misvisende. Som det fremgår i punkt 13.1.1 har begrepet informasjonsplikt to sider. Den ene er den mer generelle informasjonen om behandlingen som sådan og den andre er informasjonen om behandling av opplysninger knyttet til en konkret person. Som det er gjort rede for i punkt 13.1.2 følger det av personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a at den registrerte ikke har krav på å bli varslet når behandlingen av opplysningene er uttrykkelig fastsatt i lov. Det samme prinsipp kommer frem i punkt 27 i fortalen til rammebeslutning om personvern i tredje søyle, der det uttales at varselet kan ta en generell form, eksempelvis gjennom lovgivning. Det vil gå klart frem av politiregisterloven og tilhørende forskrifter når opplysninger kan behandles og utleveres, og informasjonshensynet må derfor anses å være ivaretatt i og med lovbestemmelsene. På denne bakgrunn finner departementet det ikke nødvendig å nevne uttrykkelig i loven at den behandlingsansvarlige ikke har plikt til å informere om at opplysninger behandles. En slik bestemmelse vil også kunne føre til unødvendige misforståelser i forbindelse med EUs senere evaluering av medlemslandenes gjennomføring av bestemmelsene i rammebeslutningen. I tillegg vil en slik bestemmelse til en viss grad komme i strid med allerede eksisterende regler om informasjonsplikt, som for eksempel reglene i påtaleinstruksen § 17-2 om plikten til å varsle berørte parter om henleggelse av en sak.

Departementet foreslår derfor at bestemmelsen om informasjonsplikt utformes slik at den posi-

tivt gir anvisning på i hvilke tilfeller den behandlingsansvarlige har en informasjonsplikt. En naturlig fortolking vil da også tilsi at den behandlingsansvarlige ikke har informasjonsplikt i andre tilfeller enn de som er nevnt eller der det ellers fremgår av lov eller i medhold av lov. Som det fremgår i punkt 13.1.4 foreslår utvalget at informasjonsplikten begrenses til de tilfellene der politiet utleverer informasjon til andre offentlige organer eller private i deres interesse. I tillegg foreslår utvalget begrensninger med henblikk på den personkretsen som skal ha krav på varsel ved at det bare skal være «sentrale personer som er registrert» som har krav på slik informasjon. Denne personkretsen eksemplifiseres i utvalgets forslag utelukkende med personer som har tilknytning til en straffesak. Selv om det ikke uttrykkelig er sagt kan denne oppstillingen gi inntrykk av at informasjonsplikten bare gjør seg gjeldende dersom det utleveres opplysninger fra straffesaker uten at dette er tilsiktet. Departementet er enig i at informasjonsplikten i loven bør begrenses til de tilfellene der opplysninger utleveres til offentlige organer eller private i deres interesse. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke medfører noen endringer i allerede eksisterende regler om informasjonsplikt utenom de nevnte utleveringssituasjonene. Som eksempel vil de nevnte reglene om informasjonsplikt i påtaleinstruksen bli videreført i forskriften til politiregisterloven, og det er heller ikke noe i veien for at det i forskriften til politiregisterloven vil bli gitt regler om informasjonsplikt som går lenger enn hva loven gir anvisning på. Forslaget til § 48 må således oppfattes som et minstekrav. Departementet finner det imidlertid mindre hensiktsmessig å knytte informasjonsplikten til bestemte personer. Som utvalget selv påpeker i punkt 16.2.3.2 i utredningen vil også andre personer enn de «mest sentrale» i en straffesak ha et berettiget behov for å bli varslet om utlevering av opplysninger. Som begrunnelse for å innsnevre kretsen av personer som har rett til å bli varslet oppgir utvalget først og fremst hensynet til politiets ressursbruk. Det vises her til utvalgets anførsel om at «på den annen side vil en informasjonsplikt til absolutt alle som er registrert bli svært omfattende, antakelig så omfattende at utlevering i praksis ikke er mulig» i punkt 16.2.3.2 i utredningen. Departementet er i og for seg enig i dette, men mener at konsekvensen av dette utgangspunktet må være at informasjonsplikten begrenses til de tilfellene der utlevering av opplysningene må antas å være av vesentlig betydning for den registrerte. Når retten til å bli varslet om utlevering av informasjon om en selv i følge utvalget er begrunnet i rettssikkerhets- og personvern-

garantier gir det etter departementets oppfatning ikke mye mening at denne retten skal være avhengig av hvilken status den registrerte har i den konkrete saken. Derimot bør det avgjørende være om de opplysninger som utleveres kan være skadelige eller krenkende for den registrerte, slik at vedkommende gjennom varslingen vil være i stand til å ivareta sine rettigheter eller interesser. Departementet foreslår derfor at informasjonsplikten bare gjelder i de tilfellene der opplysninger utleveres til offentlige organer eller private i deres interesse, og at det i tillegg må antas at utlevering er av vesentlig betydning for den registrerte. I hvilke tilfeller dette kan være aktuelt, vil det bli gitt nærmere regler om i forskriften. Man vil til slutt understreke at begrensningen gjelder politiets plikt til å informere av eget tiltak, og må ikke forveksles med de situasjoner der den registrerte informeres om utlevering etter begjæring. Den registrerte kan således på forespørsel få opplysning om utleveringen uavhengig av om utleveringen er av vesentlig betydning eller ikke, men denne situasjonen omfattes av reglene om innsynsrett, jf. nærmere om dette i punkt 13.2.

Departementet er utover dette enig i utvalgets forslag hva gjelder unntakene fra informasjonsplikten. Unntakene kan deles inn i fire typetilfeller. Det første gjelder de tilfellene der politiet i henhold til lov eller i medhold av lov har en opplysningsplikt, som for eksempel reglene om meldeplikt i kapittel 5 i påtaleinstruksen. I disse tilfellene fremgår det direkte av lov eller forskrift at politiet skal gi bestemte opplysninger til nærmere angitte mottakere, og det er derfor unødvendig å informere den registrerte særskilt om utleveringen. Unntaket omfatter ikke de tilfellene der angjeldende bestemmelse er utformet slik at politiet selv kan bestemme om de vil utlevere opplysningene eller ikke. Som enkelte høringsinstanser påpeker fremgår det ikke alltid klart av slike hjemler om det dreier seg om en opplysningsplikt eller bare en opplysningsrett. I disse situasjonene må man falle tilbake på hovedregelen om informasjonsplikt, idet det da heller ikke for den registrerte vil være klart at opplysningene utleveres, noe som er begrunnelsen for dette unntaket. Det andre unntaket gjelder de tilfellene der varsling kunne hindre kriminalitetsbekjempelsen, og er i samsvar med unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven § 23 første ledd bokstav b. Det tredje unntaket gjelder de tilfellene der vernet av andre personer tilsier at varsling ikke gis. Som utvalget påpeker vil denne unntaksbestemmelsen trolig være mindre praktisk for de utleveringssituasjonene informasjonsplikten gjelder for. Bestemmelsen foreslås likevel videreført

for å sikre at informasjonsplikten ikke kan medføre fare for tredjemann, og for å skape harmoni mellom unntaksreglene for henholdsvis informasjonsplikt og innsynsrett, jf. nærmere om dette i punkt 13.2. Det siste unntaket omhandler de tilfellene der varsling vil kunne motvirke mottakerens lovpålagte kontrolloppgaver. Departementet anser det ikke tvilsomt at det er behov for en slik unntaksregel, og det vises her til den begrunnelsen som er gitt av utvalget, se punkt 13.1.4. Det er heller ingen av høringsinstansene som hadde innvendinger mot denne unntaksbestemmelsen. Finansdepartementet er imidlertid kritisk til utvalgets forutsetning om at vilkårene for unntak må vurderes i hver enkelt sak fremfor å knytte unntaket til enkelte kontrollorganer, idet utvalget legger til grunn at det i de fleste saker vil være uproblematisk å varsle den registrerte. Departementet er på lik linje med Finansdepartementet noe skeptisk til utvalgets forutsetning om at varsling normalt vil være kurant ved utlevering av opplysninger til kontrollorganer. På den annen side deler departementet utvalgets oppfatning om at plikten til å informere må vurderes i hver sak. Dersom man ville knytte unntaksreglene til ulike kontrollorganer, ville det i realiteten ikke være mye igjen av informasjonsplikten, som allerede er innsnevret i betydelig grad. Hvordan informasjonsplikten vil bli gjennomført i praksis vil uansett bli nærmere regulert i forskriften, og i denne forbindelse vil det også være naturlig å se nærmere på de problemstillingene Finansdepartementet reiser.

## 13.2 Innsyn

### 13.2.1 Innledning

I dette punkt omtales spørsmålet om innsynsrett i egne personopplysninger. Det avgrenses således mot regler om partsinnsyn og innsyn etter offentlighetsloven.

Begrunnelsen for reglene om partsinnsyn i for eksempel forvaltningsloven og straffeprosessloven og innsynsrett etter personvernlovgivningen er delvis forskjellig. Partsinnsynet er en følge av at en person har en tilknytning til en sak, mens personopplysningsloven gir en ubetinget innsynsrett i egne personopplysninger. Partsinnsynet er et dokumentinnsyn, men personopplysningsloven gir innsyn i personopplysninger. Det er også forskjellige prosedyrer for innsyn og divergerende krav til retting og sletting.

Det foreslås ingen endringer i partsinnsynet, verken i eller utenfor den enkelte straffesak. I det

følgende diskuteres derfor bare innsynsrett i kraft av selve registreringen.

### 13.2.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Personopplysningsloven § 18 regulerer to typer innsyn: Det generelle og det spesielle. Enhver har rett til å kreve innsyn i hvilke behandlinger den behandlingsansvarlige foretar, og kreve ytterligere opplysninger om den enkelte behandling (generelt innsyn). Den registrerte har i tillegg rett til å kreve innsyn i de opplysninger som behandles om ham, og sikkerhetstiltakene ved behandlingen (spesielt innsyn). Personopplysningsloven har ingen unntak basert på at den registrerte må antas å kjenne til opplysningene, slik den har ved informasjonsplikten. Derimot kommer unntakene basert på at andre hensyn, som kriminalitetsbekjempelsen, må gå foran den enkeltes informasjonsrett, til anvendelse, jf. personopplysningsloven § 23.

I henhold til personvern direktivet artikkel 12 bokstav a har den registrerte innsyn i selve behandlingen, egne personopplysninger og logikken i behandlingen. Direktivet gjør også unntak «når det er nødvendig for forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger».

I politirekommendasjonen punkt 6.2 stadfestes den enkeltes innsynsrett: «The data subject should be able to obtain access to a police file at reasonable intervals and without excessive delay in accordance with the arrangements provided for by domestic law». I henhold til kommentarene bør lister over hvem som begjærer innsyn holdes atskilt fra politiets registre. Det åpnes imidlertid for unntak fra innsynsretten som følger:

«6.4 Exercise of the rights of access, rectification and erasure should only be restricted insofar as a restriction is indispensable for the performance of a legal task of the police or is necessary for the protection of the data subject or the rights and freedom of others.

In the interests of the data subject, a written statement can be excluded by law for specific cases.

6.5 A refusal or a restriction of those rights should be reasoned in writing. It should only be possible to refuse to communicate the reasons insofar as this is indispensable for the performance of a legal task of the police or is necessary for the protection of the data subject or the rights and freedom of others.

6.6 Where access is refused, the data subject should be able to appeal to the supervisory or to

another independent body which shall satisfy itself that the refusal is well founded.»

Med politiets «legal task» siktes til politiets primære gjøremål. Det åpnes også for at innsyn kan nektes av hensyn til andre personer, typisk vitner eller informanter. I punkt 6.5 og 6.6 er det prosessuelle garantier når innsyn nektes. For det første skal innsyn nektes skriftlig, noe som blant annet viser at forespørselen har blitt behandlet av politiet. Politiet kan unnlate å informere om hvorfor innsyn er nektet, dersom dette er nødvendig av samme grunn som innsyn i utgangspunktet ble nektet. Det bør opplyses at beslutningen kan påklages. I kommentarene åpnes det for at et uavhengig organ kan kontrollere opplysningene, slik at opplysningene ikke må utleveres til den registrerte.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er innsynsretten regulert i artikkel 17, som har følgende ordlyd:

- «1. Hver registrerte person har, på anmodning fremsatt med rimelige mellomrom, rett til å motta, uten hinder og uten større ventetid eller utgifter, minst følgende informasjon:
  - a) en bekreftelse fra den behandlingsansvarlige eller den nasjonale tilsynsmyndighet på om opplysninger om ham/henne er blitt overført eller stilt til rådighet, samt informasjon om hvilke mottakere eller kategorier mottakere opplysningene er formidlet til og informasjon om hvilke opplysninger som er gjenstand for behandling, eller
  - b) en bekreftelse fra den nasjonale tilsynsmyndighet på at alle nødvendige kontroller er blitt utført.
2. Medlemsstatene kan vedta lovbestemmelser som begrenser retten til innsyn i henhold til nr. 1 bokstav a), dersom en slik begrensning, under tilbørlig hensyn til vedkommendes legitime interesser, er et nødvendig og rimelig tiltak for å:
  - a) unngå at det legges hindringer i veien for offisielle eller rettslige undersøkelser, etterforskning eller prosedyrer,
  - b) unngå at forebygging, avdekking, etterforskning og rettsforfølgning av straffbare handlinger skades, eller av hensyn til fullbyrdelsen av strafferettslige sanksjoner,
  - c) beskytte offentlig sikkerhet,
  - d) beskytte nasjonal sikkerhet,
  - e) beskytte den registrerte eller andres rettigheter og friheter.
3. Dersom innsyn avslås eller begrenses, skal den registrerte underrettes skriftlig om dette. De faktiske eller rettslige grunnene som beslutningen bygger på, skal samtidig med-

deles vedkommende. Sistnevnte meddelelse kan unnlates dersom dette kan begrunnes i henhold til nr. 2 bokstav a) til e). I alle disse tilfellene skal den registrerte gjøres oppmerksom på at han/hun kan inngi klage til den kompetente nasjonale tilsynsmyndighet, en rettslig myndighet eller en domstol.»

Også denne bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd først og fremst opplysninger som utleveres til andre medlemsland, men på lik linje med de øvrige bestemmelsene i rammebeslutningen skal prinsippene i bestemmelsen også søkes nedfelt for den nasjonale behandlingen av opplysningene. I følge bestemmelsens nr. 1 bokstav a har den registrerte krav på etter forespørsel å motta bekreftelse fra den behandlingsansvarlige om hvorvidt opplysninger om vedkommende har blitt utlevert eller gjort tilgjengelige og informasjon om mottaker og hvilke opplysninger som blir behandlet (såkalt «direkte innsyn»). Bokstav b åpner som alternativ for at den registrerte har krav på etter forespørsel en bekreftelse fra nasjonal tilsynsmyndighet om at de nødvendige kontroller har funnet sted (såkalt «indirekte innsyn»). Bokstav b kan også være aktuelt i de tilfellene der innsyn kan nektes i henhold til artikkel 17 nr. 2, ved at den registrerte i slike tilfeller i det minste har krav på å få bekreftet at den nasjonale tilsynsmyndighet har kontrollert behandlingen. Tilsynsmyndighetens bekreftelse vil i slike tilfeller normalt gå ut på at det ikke finner sted noen behandling som er ulovlig, for dermed å unngå at den registrerte får kunnskap om at det i det hele tatt foregår en behandling, noe som i seg selv vil kunne forpurre formålet med behandlingen. Dette vil departementet komme tilbake til i forbindelse med omtalen av forslaget om unntakene fra innsynsretten.

I bestemmelsens nr. 2 gis medlemslandene adgang til å lovfeste regler om unntak fra innsynsretten, som skal være nødvendige og forholdsmessige tiltak sammenholdt med den registrertes legitime interesser. I nr. 2 bokstav a til e listes det opp hvilke hensyn som kan begrunne unntak fra innsynsretten. Bokstavene a og b tillater unntak dersom det er nødvendig for å unngå å hindre offentlige eller rettslige undersøkelser, etterforskning eller andre kriminalitetsbekjempende tiltak, rettslig forfølgelse av straffbare handlinger eller fullbyrdelsen av strafferettslige reaksjoner. I tillegg kan det gjøres unntak fra innsynsretten dersom den offentlige eller nasjonale sikkerhet tilsier det, eller vernet av andre personer gjør det nødvendig, jf. nr. 2 bokstav c til e.

Bestemmelsens nr. 3 omhandler saksbehandlingsregler i forbindelse med innsynsbegjæringer. Hovedregelen er at avslag på innsyn skal meddeles den registrerte skriftlig, med henvisning til faktiske eller rettslige grunnlag for avslaget. En slik begrunnelse kan imidlertid unnlates dersom vilkårene i nr. 2 bokstav a til e tilsier det. Dette er igjen et utslag av at det finnes situasjoner der den registrerte ikke skal få vite om han er registrert eller ikke. I disse tilfellene skal den registrerte likevel gjøres oppmerksom på at han kan påklage avgjørelsen. Når det i nr. 3 er oppgitt både den nasjonale tilsynsmyndighet, rettslig myndighet eller domstolen har dette sammenheng med at medlemslandene har ulike klageordninger, slik at opplistingen fanger opp de ulike systemene. Meningen er med andre ord at den registrerte skal kunne klage til en av de nevnte instansene, avhengig av klageordningen etter nasjonal rett. Disse spørsmålene vil departementet komme nærmere tilbake til i punkt 15.1.

### 13.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 16.3 i utredningen.

Utvalget omtaler innledningsvis hvilke hensyn som taler for og mot innsyn, jf. punkt 16.3.3 i utredningen. Utvalget påpeker at innsyn normalt anses som en meget sentral rettighet, og at innsyn i behandlingen av egne personopplysninger er en forutsetning for å kunne utøve andre rettigheter, som for eksempel å kreve retting av uriktige opplysninger eller sletting av ulovlig oppbevarte opplysninger. Som et argument for innsyn nevner utvalget også at innsyn i politiets registre øker tilliten til politiet som organ, og kan dermed hindre spekulasjoner om ulovlig behandling av opplysninger.

Om de hensyn som taler mot innsynsrett uttaler utvalget:

«Hensynet til kriminalitetsbekjempelsen taler derimot i svært mange tilfeller mot innsyn. Innsyn kan gi den registrerte et innblikk som hindrer en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Å nekte innsyn kan også være nødvendig for å beskytte politiets kilder. Ved å åpne for innsyn, kan kildene oppleve ubehag eller represalier, som igjen kan lede til at ingen ønsker å gi informasjon til politiet. Det kan også være tredjemenn, for eksempel personer som er omtalt av en kilde og som ikke lar seg anonymisere, eller foreldre/omsorgspersoner som kan lide skade dersom opplysningene utleveres. I slike tilfeller er det derfor ikke sikkert at den registrertes interesser skal være styrende for regelverket.

Den registrertes interesse kan imidlertid ivaretas også på andre måter enn ved at denne selv får innsyn. En mulig løsning er å la uavhen-

gige kontrollorganer ha innsyn på vegne av den registrerte, en løsning som er valgt både for PST gjennom EOS-utvalget og SIS-registeret gjennom Datatilsynets fullmakt til å kontrollere opplysningene.»

Utvalget har deretter vurdert om det skal være en generell innsynsrett for enhver etter modell av personopplysningsloven § 18 første ledd, og svarer benektende på det. Utvalget viser til at hensikten bak bestemmelsen er at alle skal kunne gjøre seg kjent med hvilke behandlinger den behandlingsansvarlige foretar, slik at han kan identifisere dem og eventuelt kreve ytterligere opplysninger. Utvalget mener dette er tilstrekkelig ivaretatt gjennom politiregisterlovens alminnelige bestemmelser. Den behandlingsansvarlige er ansvarlig for at den enkelte behandling hjemles i forskrift, og videre at det sendes melding om den behandlingen som foregår, slik at et søk i meldingene gir oversikt over behandlingene og registrene. Kravet om ytterligere opplysninger er i følge utvalget ivaretatt med det detaljnivået som kreves for forskriften.

Utvalget drøfter deretter hvordan innsynsreglene bør utformes og skiller i denne sammenheng mellom innsyn i egne personopplysninger i og utenfor den enkelte straffesak, jf. punkt 16.3.5 og 16.3.6 i utredningen.

Når det gjelder innsynsretten i den enkelte straffesak konstaterer utvalget innledningsvis at det ikke er grunnlag for å gjøre endringer i straffeprosesslovens bestemmelser om partsinnsyn, med unntak av å rette opp en skjevhet i straffeprosessloven § 28. Om sistnevnte og om forholdet mellom opplysninger som både behandles i den enkelte straffesak og i politiets registre uttaler utvalget:

«Hvis straffesaksdokumentene oppbevares i et register sammen med opplysninger som ikke er en del av straffsaksbehandlingen, vil det være forskjellige regler for opplysninger i registeret, avhengig av hva som er formålet med behandlingen av opplysningene. Hvis opplysninger tas ut av den enkelte straffesak, og for eksempel legges over i Krimsys, vil de opplysningene som registreres i Krimsys, være underlagt reglene for Krimsys, selv om de opprinnelig var hentet fra en straffesak. Samme opplysning, som fortsatt er en del av straffesaksdokumentene, vil imidlertid følge straffeprosesslovens regler. Tas opplysninger fra Krimsys også inn i den enkelte straffesak, skjer dette ved en rapport som legges inn i straffesaken. Rapporten følger reglene for den enkelte straffesak og opplysningene i Krimsys følger reglene for Krimsys. Dette må politiet ta i betraktning når de vurderer å bruke opplysningene til andre formål enn det de opprinnelig var

samlet inn til. Utvalget understreker at politiregisterloven ikke er ment å gi innsyn i opplysninger fra Krimsys via den enkelte straffesak, ut over det som følger av straffeprosessloven i dag.

Registeret hvor straffesaksdokumentene oppbevares, reguleres av politiregisterloven. Innsynsrett i kraft av politiregisterloven vil ikke gi den registrerte noe bedre innsyn i den enkelte straffesak. Dette er individuelle rettigheter, som reguleres etter straffeprosessloven, se punkt 8.7.

Utvalget konstaterer at etter at en straffesak er avsluttet, har fornærmede krav på innsyn i dokumentene, mens tiltalte/domfelte kun har innsyn dersom de har rettslig interesse. Utvalget mener at dette er en skjevhet i lovverket som bør rettes opp, men som det ikke finner faller inn under utvalgets mandat å foreslå konkrete regler for.»

Når det gjelder innsyn i egne personopplysninger utenfor den enkelte straffesak anbefaler utvalget at hovedregelen er innsynsrett. Det vises til at dette er i samsvar med annen lovgivning på andre sektorer. Utvalget er innforstått med at unntakene kan bli mange og omfattende, men mener likevel at hovedregelen bør være innsyn. Utvalgets syn er at det er avslag på innsynsrett som bør begrunnes, og ikke innsynsretten.

Utvalget har deretter sett nærmere på hvilke hensyn som kan begrunne unntak fra innsynsretten. Utvalget foreslår at innsyn nektes hvor innsyn kan være skadelig for kriminalitetsbekjempelse, idet det ellers ikke vil være mulig for politiet å utføre sine arbeidsoppgaver på en hensiktsmessig måte. Det understrekes imidlertid at det må være *nødvendig* av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen å unnta innsyn. Om dette uttaler utvalget:

«For eksempel vil det være meningsløst om kriminelle gjennom innsyn får kjennskap til politiets disposisjoner i arbeidet for å avdekke og forebygge en narkotikahandel. Særlig i forhold til bekjempelse av kriminalitet som i en eller annen form er organisert vil innsyn være ødeleggende for politiets arbeid. Å unnta innsyn i disse tilfellene er også forenlig med EMDs praksis. Utvalget anbefaler derfor at det gjøres unntak når det er nødvendig av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen. En restriktiv innsyns praksis er nødvendig. Selv en snever innsyns adgang kan av et kriminelt miljø utnyttes til å få ut stadig nye opplysninger fra politiet, for eksempel ved å sette sammen opplysninger fra forskjellige innsynsbegjæringer.»

Utvalget anbefaler også at det kan gjøres unntak dersom vernet av andre personer tilsier det, idet for

eksempel politiets informanter, vitner, fornærmede og andre må beskyttes, blant annet mot represalier fra kriminelle. Likeledes mener utvalget at også andre kilder, så som utenlandske samarbeidende tjenester, må ha krav på vern mot innsyn.

Utvalget foreslår videre at det for enkelte registreringer må være adgang til å unnta fra innsyn en bloc i forskriften, og uttaler følgende om dette:

«Utgangspunktet er at politiet for hver enkelt begjæring må vurdere om innsyn kan være skadelig for kriminalitetsbekjempelsen eller vernet av andre, og av denne grunn nekte innsyn. Det kan imidlertid bli en svært ressurskrevende prosess dersom politiet i hver enkel sak må vurdere om det kan være skadelig for kriminalitetsbekjempelsen, og på noen stadier i saken kan det være vanskelig å avgjøre spørsmålet. Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette at det i særlige tilfeller kan gjøres unntak i forskrift. I de systemer hvor innsyn i tilnærmet alle tilfeller kan skade politiets arbeid, antesipere en skade, og i forskrift avskjære innsyn på generelt grunnlag. Av de systemer politiet har i dag, med unntak av PSTs behandlinger, er det etter utvalgets syn kun Krimsys og andre etterretningsregistre, samt opplysninger registrert i henhold til 4-månedersregelen, som kvalifiserer for et slikt totalt unntak for innsynsrett. Lovbestemmelsen er derfor begrenset til disse tilfellene.

En avskjæring av innsynsrett må imidlertid ses i sammenheng med andre kontrollmekanismer, som Datatilsynets innsyn etter tilsvarende modell som i SIS-loven § 21 andre ledd, se nærmere punkt 21.5.»

Utvalget foreslår derimot at det som hovedregel bør være innsyn i *vaktjournaler*. Dette er en endring i forhold til dagens praksis, men utvalget mener løsningen er en helt nødvendig rettssikkerhets- og personverngaranti, dersom dagens registreringspraksis skal opprettholdes. Innsyn legitimerer at det kan registreres opplysninger om personer uten at vilkårene i utvalgets lovforslag til § 5 nr. 3 er oppfylt. Utvalget anbefaler videre at det åpnes for at de alminnelige unntak kommer til anvendelse, også for innsyn i vaktjournalen, slik at innsyn kan nektes dersom det er nødvendig for kriminalitetsbekjempelsen eller vernet av andre. Utvalget mener at vaktjournalen ikke bør falle innenfor de registre hvor det kan gjøres unntak for innsyn i forskrift, da dette ville uthule prinsippet i utvalgets lovforslag til § 5 nr. 3. Utover dette uttaler utvalget i punkt 16.3.6.3 i utredningen følgende:

«For de aller fleste opplysninger som registreres i vaktjournalen vil det være helt uproblematisk at den enkelte får innsyn. En stor del av

opplysningene er rene beskrivelser av episoder som har skjedd, med sted, tid og hvem som var til stede. Det utvalget har hatt særlig fokus på er opplysninger som setter den registrerte i et dårlig lys og opplysninger som politiet ved registrering ikke kjenner sannhetsgehalten av. Slik utvalget vurderer det, er det ikke plikt for politiet å registrere tips i vaktjournalen. For å unngå innsyn med hensyn til tips, bør politiet registrere disse i poolen i henhold til lovforslaget § 9, eller i et etterretningsregister dersom vilkårene er oppfylt. Da vil innsyn avskjæres.

Når opplysninger utleveres fra vaktjournalen på begjæring om innsyn, må det kun være opplysninger om den som begjærer innsyn som fremkommer. Andre opplysninger må sladdes.»

I punkt 16.3.7 vurderer utvalget om innsynsretten i noen tilfeller bør være ufravikelig. Spørsmålet drøftes i forhold til innsyn i reaksjonsregisteret, i opplysninger om biologiske identifikasjonsegenskaper og i opplysninger som utleveres i mottakerorganets interesse. Utvalget foreslår at det lovfestet en ufravikelig innsynsrett for samtlige av disse registreringer, men begrunnelsen er noe forskjellig for de ulike typetilfellene.

Når det gjelder innsyn i *reaksjonsregisteret* viser utvalget til at den registrerte også etter gjeldende rett har innsyn i reaksjonsdelen av SSP og bøtere-gisteret, som inneholder verifiserte opplysninger om reaksjoner som er ilagt på bakgrunn av straffbare handlinger. Det er ingen hensyn som taler for at den registrerte skal fratas et slikt innsyn, og utvalget anbefaler at bestemmelsen opprettholdes. Utvalget anbefaler at opplysningene gis muntlig, da en skriftlig utlevering kan føre til en omgåelse av politiattestbestemmelsene.

Med henblikk på innsyn i *biologiske identifikasjonsegenskaper* anfører utvalget at det finnes klare regler for når det er adgang til å lagre slike opplysninger til senere bruk, og at den registrerte således er fullt klar over at han er registrert. Utvalget anbefaler ubetinget innsyn i de biologiske identifikasjonsegenskaper. Det anføres at det er av verdi for den som blir registrert å ha innsyn i et slikt register, da det blir mulig å kontrollere at opplysningene er knyttet til rett person, og at de er korrekte. En person som er blitt frikjent i en straffesak vil for eksempel kunne kontrollere at opplysningene er slettet.

Når det til slutt gjelder ubetinget innsynsrett i *opplysninger som utleveres i mottakerens interesse* anfører utvalget følgende:

«Opplysninger som utleveres til andre offentlige organer eller private parter i deres inter-

esse, står som nevnt i en noe spesiell stilling. Dette er nærmere beskrevet i punkt 14.8. Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette at politiet er pålagt en informasjonsplikt før slik utlevering skjer, se punkt 16.2.3. Av samme grunn anbefaler utvalget at det gis absolutt innsynsrett i opplysninger der hvor disse utleveres til private parter. For utlevering til offentlige myndigheter kommer de alminnelige reglene om innsynsrett til anvendelse, da det kan være nødvendig å unnta innsyn av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen. Dette er nærmere beskrevet i punkt 16.2.3, da det er de samme hensynene som gjør seg gjeldende for informasjonsplikten. Av samme grunn anbefales det også at det skal være mulig å gjøre unntak fra innsynsretten der det er nødvendig for et kontrollorgans lovpålagte oppgaver.

Innsynet ved utlevering til private organer i deres interesse gjelder også under straffesaksbehandlingen. Dette innebærer at den registrertes innsynsrett blir utvidet dersom politiet velger å utlevere opplysninger i privates interesse før saken er avsluttet. Dette innebærer dernest at politiet i vurderingen av om opplysningene skal utleveres også må ta i betraktning at det gir den registrerte innsynsrett. Retten til innsyn tilkommer de samme personene som de som har rett på informasjon om utleveringen, se punkt 16.2.3.2.»

I punkt 16.3.8 behandler utvalget hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde når begjæringer om innsyn skal behandles. Siden det kan gjøres unntak fra innsynsretten av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen eller av hensyn til vernet av andre, kan et slikt unntak etter utvalgets oppfatning bare fungere effektivt dersom politiet kan behandle og besvare begjæringer på en slik måte at det ikke røper om den som begjærer innsyn er registrert hos politiet eller på annen måte i politiets søkelys. Utvalget har derfor sett nærmere på de spørsmål som reiser seg i den forbindelse. Siden spørsmålene også oppstår i forbindelse med begjæringer om retting, sperring og sletting, har utvalget valgt å behandle dem samlet i punkt 16.3.8 i utredningen.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal behandle begjæringer om innsyn mv. anfører utvalget i punkt 16.3.8.2 i utredningen:

«Utvalget anbefaler at begjæring om innsyn sendes til den behandlingsansvarlige. Det er hos behandlingsansvarlig kunnskapen om registrering vil være best, og det er naturlig at den behandlingsansvarlige mottar og besvarer en begjæring om innsyn. På det enkelte tjenestested vil det være naturlig at personvernombudet har en sentral rolle i behandlingen av inn-

synsbejæringer. Utvalget minner om at ved innsyn i straffesaker foreslås at dagens ordning opprettholdes, og at bejæringer i utgangspunktet besvares av den påtaleansvarlige eller den polititjenestemann som er ansvarlig på saken.

For systemer hvor det er to behandlingsansvarlige, det vil si sentrale systemer (se punkt 9.5.3.5), kan det reguleres nærmere i meldingen hvem som skal besvare innsynsbejæringer. Utvalget ser det naturlig at bejæringer behandles og besvares av det sentrale organet. Dersom bejæringen sendes feil bør likevel den som har mottatt bejæringen besvare den. Hvem som internt besvarer meldingen, er ikke like viktig, så lenge svaret ikke røper om søkeren er registrert eller ikke, når dette ikke bør avsløres. Det samme gjelder dersom den som krever innsyn, retting eller sletting ikke kjenner til hvor opplysningene er registrert. I så fall må han sende bejæringen til det tjenestested han antar har registrert opplysningen.

Dersom bejæringen feilsendes, oppstår særskilte problemer. Videresendes en bejæring om innsyn som skal nektes av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen, vil det å bli informert om at bejæringen er sendt videre kunne røpe en registrering, noe som i seg selv kan være nok. Utvalget behandler dette nærmere i punkt 16.3.8.5.»

Utvalget anbefaler videre at den som bejærer innsyn må angi hvilke systemer han ønsker innsyn i, og uttaler om dette i punkt 16.3.8.3 i utredningen:

«Den alminnelige bestemmelsen i personopplysningsloven er at bejæringen kun gjelder den behandlingen som nevnes. Det vil være svært ressurskrevende for politiet om en person skal kunne sette frem en bejæring om innsyn som gjelder «alle politiets systemer». Den registrerte vil gjennom forskrifter og offentlige meldinger kunne gjøre seg kjent med hvilke systemer politiet har. Utvalget minner om at politiet har veiledningsplikt i henhold til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette at det må angis hvilke behandlinger det kreves innsyn i. Angis alle behandlinger i politiet spesifikt, må politiet imidlertid forholde seg til bejæringene som om de var fremsatt enkeltvis. Unntak kan gjøres der bejæringen fremstår som ren sjikane eller som et forsøk på å lamme systemet.»

På hvilken måte det gis innsyn, det vil si om opplysningene skal gis muntlig eller skriftlig, bør etter utvalgets oppfatning fastsettes nærmere i forskrift for den enkelte behandling eller de enkelte registre.

I punkt 16.3.8.5 i utredningen tar utvalget stilling til de særlige spørsmål som reiser seg i forbindelse med utformingen av *avslag påbejæringer om innsyn, retting og sletting*, og uttaler:

«Dersom innsyn nektes, skal det etter personopplysningsloven gis beskjed om dette skriftlig, med presis henvisning til bestemmelsen som hjemler avslaget.

For politiet gjør hensynet til kriminalitetsbekjempelsen det nødvendig med særregler når innsyn nektes. For noen kriminelle vil det være av stor betydning å vite seg registrert. Å få slik kunnskap, kan være nok til å røpe at politiet er kjent med en narkotikaforsendelse som kommer eller at personen er innblandet i menneskesmugling. Et avslag må derfor formuleres slik at det ikke røper om en person er registrert eller om han faktisk er nektet innsyn. Tilsvarende løsning er valgt i SIS-loven. Når det gis avslag på innsyn, sendes en standardmelding med for eksempel følgende alternative tekst: «Du er ikke registrert/unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse».

Den samme problemstillingen vil oppstå dersom bejæring bevisst sendes til feil behandlingsansvarlig, for å se om den blir videresendt, noe som vil røpe en registrering. For eksempel kan en menneskesmugler ha en mistanke om at han er i politiets søkelys, og at Østfold politidistrikt, som er distriktet hvor han smugler folk inn, har registrert ham. Hvis han sender en bejæring til Østfinnmark politidistrikt vil han få sine mistanker bekreftet dersom bejæringen videresendes. I disse tilfellene må samme standardmelding benyttes.»

### 13.2.4 Høringsinstansenes syn

Det innkom bare noen få merknader til utvalgets forslag om innsynsretten.

*Politidirektoratet* og *Oslo Politidistrikt* slutter seg til utvalgets forslag om at hovedregelen for kriminaletterretningsregistre fortsatt vil være den motsatte av utvalgets lovutkast til § 44 første ledd, det vil si at innsyn ikke gis. Videre påpekes det at registre som STRASAK og BL vil følge hovedregelen etter første ledd sammenholdt med unntaket i annet ledd, og det forutsettes at reguleringen av disse forhold vil bli ytterligere regulert og avklart i forskrift. *Oslo politidistrikt* anfører at det likevel synes åpenbart at BL, slik det er i dag, «ikke er brukbart opp mot den foreslåtte loven».

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* uttaler til § 44 at den involverte bør ha fullt innsyn i alle dokumenter som behandles om denne, også når personopplysninger utleveres til offentlige eller private instanser.



### 13.2.5 Departementets vurdering

Som utvalget påpeker gjelder reglene om innsyn i politiregisterloven innsyn i egne personopplysninger i kraft av selve registreringen, og må derfor ikke forveksles med partsinnsyn der personer som har tilknytning til saken kan gjøre seg kjent med sakens dokumenter. For så vidt gjelder reglene om innsynsrett i straffesaker generelt, bør det etter departementets oppfatning ikke gjøres noen endringer i politiregisterloven. Reglene om dokumentinnsyn i straffesaker er kompliserte og sammensatte og basert på en nøye avveining av de motstridende hensyn. Det er ingen fornuftig løsning å rokke ved disse reglene, og det foreslås derfor at innsynsretten i straffesaker fremdeles reguleres av straffeprosessloven.

Som nevnt tidligere er gjenstanden for innsyn ikke den samme etter politiregisterloven og straffeprosessloven. Politiregisterloven gir innsyn i personopplysninger i forbindelse med en behandling, mens straffeprosessloven gir innsyn i sakens dokumenter. Forskjellen må imidlertid ikke overdrives. Straffesaksdokumentene vil stort sett oppbevares i et register, slik at partsinnsynsretten gir krav på de samme opplysningene som etter politiregisterloven. Videre, hvis registeret også inneholder opplysninger som ikke er en del av straffesaksbehandlingen, vil den registrerte kunne kreve innsyn i disse opplysningene i medhold av politiregisterloven. En nærmere avgrensning av hvilke opplysninger som reguleres av straffeprosessloven eller politiregisterloven må bli foretatt i forskriften.

Siden rammebeslutningen bevirker at politiregisterlovens anvendelsesområde utvides til også å gjelde behandling av opplysninger i straffesaker, vil det på den annen side på lik linje med flere andre bestemmelser i lovforslaget være nødvendig å regulere uttrykkelig hvordan innsyn i egne opplysninger i den enkelte straffesak skal håndteres. Dette foreslås også her gjennomført gjennom en henvisning til straffeprosesslovens regler.

Før departementet kommer nærmere inn på utvalgets forslag til innholdet i innsynsretten, vil man først vurdere om artikkel 17 i rammebeslutningen om den registrertes rett til innsyn nødvendigvis gjør flere endringer i utvalgets forslag.

Som redegjort for i punkt 13.2.2 krever bestemmelsen ikke at den registrerte skal få innsyn i alle personopplysninger som er registrert om vedkommende. Innsynsretten gjelder bare den omstendighet at opplysninger er utlevert og til hvem. Av artikkel 17 nr. 1 fremgår det at rettssubjektet har krav på enten, etter forespørsel, å motta bekreftelse fra den behandlingsansvarlige om hvorvidt

opplysninger om vedkommende har blitt utlevert eller gjort tilgjengelige og informasjon om mottaker og hvilke opplysninger som blir behandlet (såkalt «direkte innsyn») eller bekreftelse fra nasjonal tilsynsmyndighet om at de nødvendige kontroller har funnet sted (såkalt «indirekte innsyn»). Bestemmelsens punkt 2 åpner for mulighet til å gjøre unntak fra retten til direkte innsyn, når dette er et nødvendig og proporsjonalt tiltak for å ivareta visse hensyn, herunder hensynet til etterforskningen, nasjonal sikkerhet og rettighetene til tredjemann.

Utvalget foreslår i utkast til § 44 at den registrerte skal ha rett til å få opplyst hvilke opplysninger som er registrert om ham. Det foreslås imidlertid ikke at han skal ha rett til å få opplyst hvorvidt opplysningene er blitt utlevert, og eventuelt til hvem. For så vidt gjelder behandling av opplysninger i den enkelte straffesak foreslår utvalget som nevnt ingen endringer i gjeldende rett. Innsynsretten på de ulike trinn av straffesaken reguleres i dag av straffeprosessloven §§ 242, 242 a, 264 og 267 og 28. Bestemmelsene hjemler innsyn i sakens dokumenter. Innsynsretten gjelder i første rekke mistenkte/siktede, hans forsvarer og fornærmede, men det gjelder også en begrenset innsynsrett for offentligheten.

Når man skal vurdere hva som er «sakens dokumenter», må man se hvilke dokumenter som er oppført på dokumentlisten som føres i straffesaker, jf. for eksempel Rt. 2004 s. 1642. Dette er likevel bare et utgangspunkt. Politiet og påtalemyndigheten kan ikke holde et dokument utenfor innsynsretten ved å unnlate å føre det i dokumentlisten. Tradisjonelt har innsyn i sakens dokumenter vært knyttet til opplysninger og bevis om selve saksforholdet i vid forstand, jf. Rt. 1993 s. 1077. Det er likevel ikke slik at alle dokumenter som er knyttet til et forhold, regnes som saksdokumenter. Høyesterett har lagt til grunn at politiet og påtalemyndigheten har en viss adgang til å vurdere om arbeidsnotater skal være saksdokumenter, og derfor falle inn under innsynsretten, jf. Rt. 1993 s. 1121. Grensen for adgangen til å ta unna opplysninger fra innsyn, er likevel ikke helt klar.

Hovedformålet med innsynsretten etter straffeprosesslovens regler er hensynet til mistenktes forsvar og straffesakens opplysning. Dette kan tilsi at dokumenter som inneholder opplysninger om hvorvidt og til hvem personopplysninger er utlevert ikke utgjør «sakens dokumenter», og dermed ikke omfattes av innsynsretten.

Som følge av dette er situasjonen at verken innsynsretten etter straffeprosessloven eller utvalgets forslag til innsynsretten i politiregisterloven gjel-

der dokumenter eller opplysninger om at personopplysninger er utlevert og til hvem. For å tilfredsstille kravene i rammebeslutningen, må det derfor innføres en regel om dette og denne regelen må gjelde også i straffesaker. Departementet foreslår derfor en tilføyelse i forslag til § 49 om at innsynsretten også omfatter utlevering av opplysninger om den registrerte. Hensett til at unntakshjemlene i forslag til §49 fjerde ledd må sies å være nok så vide, anser departementet en slik løsning som ubetenkelig.

Utover de forhold som er nevnt ovenfor krever rammebeslutningen ingen endringer hva gjelder utvalgets forslag om omfanget av innsynsretten. Departementet er enig med utvalget i at innsyn i egne opplysninger bør være hovedregelen, selv om unntakene kan være mange. Innsynsretten er en av de mest sentrale rettighetene innenfor personvernlovgivningen, og en grunnleggende forutsetning for å kunne gjøre andre rettigheter gjeldende. Uten innsynsrett vil den registrerte for eksempel ikke være i stand til å kontrollere om behandlingen av opplysningene er i samsvar med loven eller om de registrerte opplysningene er riktige. Helt bortsett fra dette har det, som utvalget påpeker, en egenverdi å vite hvilke opplysninger politiet behandler om en selv. Innsynsretten vil også totalt sett skape mer åpenhet om politiets behandling av opplysninger og dermed kunne bidra til å øke tilliten til politiets arbeid. Endelig vil innsynsretten i tillegg til kontroll- og tilsynsordninger kunne øke kvaliteten av politiets behandling av opplysninger for dermed å unngå senere klagesaker. I forhold til gjeldende rett vil forslaget innebære en viss utvidelse hva gjelder retten til å få innsyn i egne personopplysninger, noe som særlig gjelder utenfor straffesaksbehandling. Strafferegistreringsloven inneholder ingen bestemmelser om innsyn, slik at hovedregelen etter gjeldende rett er at den registrerte ikke har rett til innsyn. På den annen side finnes det flere bestemmelser om innsyn i forskrifts form, som for eksempel rett til innsyn i strafferegisteret og DNA-registeret som er nedfelt i henholdsvis strafferegistreringsforskriften og påtaleinstruksen. Utover dette har man i den senere tid registrert flere saker der personer har bedt om innsyn med grunnlag i personopplysningsloven eller offentlighetsloven. En slik rettstilstand er lite tilfredsstillende og illustrerer ytterligere behovet for en generell innsynsregel for politiets behandling av opplysninger. Som det fremgår har man allerede i dag innsynsrett i politiets registre som inneholder opplysninger om ilagte reaksjoner eller biometriske kjennetegn, og i så måte vil lovforslaget ikke medføre noen endringer. Der-

mot har man i dag normalt ingen innsynsrett i politiets kriminaletterretningsregistre, vaktjournaler eller annen behandling som skjer i kriminalitetsbe kjempende øyemed utenfor den enkelte straffesak. Når det gjelder kriminaletterretningsregistrene vil disse bli omtalt nedenfor i forbindelse med utvalgets forslag om at disse i sin helhet skal unntas fra innsyn gjennom forskrift. Som redegjort for i punkt 13.2.3 foreslår utvalget at det som hovedregel skal gis innsyn i vaktjournaler, noe som representerer en endring i forhold til dagens praksis. Formålet med vaktjournaler er at disse skal gi en fortløpende og døgntkontinuerlig oversikt over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted. Grunnet formålet med behandlingen finnes det så å si ingen begrensninger med henblikk på hva som kan registreres i disse. Siden det er lagt opp til at alle innkomne meldinger skal registreres, gjelder ikke de vilkår eller begrensninger som er foreslått i § 5, noe som i seg selv vil kunne være et ikke ubetydelig inngrep i den registrertes integritet. Som eksempel kan nevnes at noen ringer til politiet og gir opplysninger om en navngitt nabo som ville kunne oppfattes som svært krenkende, og uten å ville anmelde et straffbart forhold. I utgangspunktet er det svært betenkelig at slike opplysninger skal kunne behandles, men hensett til formålet med vaktjournaler vil det være vanskelig å unngå at selv åpenbart uriktige opplysninger eller opplysninger som er gitt i sjikanehensikt skal kunne behandles. Departementet er således enig med utvalget i at innsyn er med på å legitimere at det kan registreres opplysninger uten at vilkårene i forslaget til § 5 nr. 2 er oppfylt, idet den registrerte da ikke bare vil få kjennskap til at slike opplysninger behandles, men gjennom innsynsretten også vil kunne ta til motmæle. Man kan også ellers ikke se at det skulle være knyttet vesentlige betenkeligheter til en innsynsrett i vaktjournaler. For det første gjelder innsynsretten bare opplysninger om en selv, slik at opplysninger om andre personer eller forhold vil bli sladdet før innsyn gis. I tillegg vil unntaksreglene, jf. nærmere om disse nedenfor, også komme til anvendelse for vaktjournaler, slik at innsyn i vaktjournalen ikke vil kunne medføre at politiets arbeid blir hindret eller at man utsetter tredjemann for fare. Som det fremgår av forslaget til § 14 skal det gis forskrifter til hvert av politiets registre og systemer, herunder om innsyn, og den praktiske gjennomføringen av innsynsretten i vaktjournaler vil derfor bli regulert i forskriften.

Når det til slutt gjelder innsyn i behandling av opplysninger, som verken foregår i den enkelte

straffesak eller innenfor politiets tradisjonelle registre, er det vanskelig å si noe generelt om. Slik behandling må antas å høre til unntakene, og som eksempel kan nevnes behandling av opplysninger i forbindelse med voldsalarmordningen. I slike situasjoner behandler politiet opplysninger om både den personen som føler seg truet (fornærmede) og den personen som angis som trusselutøveren. Etter hva departementet kjenner til har politiet tidligere avslått innsynsbegjæringer fra trusselutøveren under henvisning til at behandlingen er av administrativ art eller at det ikke gis innsyn i politiets interne arbeidsnotater. Bakgrunnen for at trusselutøverne har bedt om innsyn var at de ble informert om at fornærmede ble utstyrt med voldsalarm, og således har forstått at politiet behandler opplysninger om dem. Departementet finner det ikke tvilsomt at behandling av opplysninger i disse sakene faller inn under politiregisterlovens anvendelsesområde, noe som blant annet innebærer at lovens innsynsregler kommer til anvendelse på vanlig måte. Det er derfor ikke anledning til å avslå innsynsbegjæringer med en annen begrunnelse enn hva de lovbestemte unntakene tillater. I denne sammenheng kan det også bemerkes at behandling av opplysninger som skulle falle utenfor politiregisterlovens anvendelsesområde, regelmessig vil reguleres av personopplysningsloven, slik at et avslag på en begjæring om innsyn etter iverksettelsen av politiregisterloven uansett må være begrunnet i en lovfestet unntaksregel. Grunnen til at det i dag hersker en viss usikkerhet omkring disse spørsmålene er som nevnt tidligere at det etter gjeldende rett ikke finnes noen generelle regler om innsyn i behandling av opplysninger utenfor den enkelte straffesak.

I utvalgets forslag til § 44 første ledd kan ordlyden tyde på at innsynsretten er begrenset til opplysninger i politiets registre, jf. «opplysninger som er registrert om ham selv i den enkelte behandling», idet utvalget ellers bruker begrepet «en behandling» som synonym for registre. Selv om den alt vesentlige delen av politiets behandling av opplysninger foregår i registre, kan innsynsretten ikke begrenses til behandlingen i disse. Dette følger allerede av det grunnleggende prinsipp om at loven regulerer behandling av opplysninger, og man kan heller ikke se at det finnes uttalelser i utredningen som tilsier at det var utvalgets intensjon å begrense innsynsretten på denne måten.

Som departementet har vært inne på flere ganger tidligere må innsynsretten ses i sammenheng med de foreslåtte unntaksbestemmelsene. I forhold til utvalgets forslag til § 44 annet ledd er det særlig to spørsmål som krever en nærmere avkla-

ring med henblikk på om utvalgets forslag kan eller bør videreføres sett i lys av unntaksbestemmelsene artikkel 17 nr. 2 i rammebeslutning om personvern i tredje søyle. Det første spørsmål gjelder utvalgets forslag om å unnta kriminaletterretningsregistre fra all innsyn i forskrifts form, jf. utvalgets forslag til § 44 annet ledd tredje punktum. Forslaget innebærer at det i forskrift kan gis anvisning på at det generelt ikke gis innsyn i disse registre, noe som igjen innebærer at det i slike saker ikke vil bli foretatt en konkret vurdering og at det heller ikke treffes vedtak om avslag som er gjenstand for klagebehandling. Utvalget begrunner forslaget med at innsynsbegjæringer i disse registrene i tilnærmet alle tilfeller vil kunne avslås under henvisning til de alminnelige unntaksbestemmelsene om at hensynet til kriminalitetsbekjempelsen eller vernet av tredjemann kan begrunne avslag på innsynsbegjæringer. Utvalget mener at det er unødvendig ressursbruk at politiet i disse tilfellene skal måtte foreta en individuell vurdering når resultatet så å si er gitt.

Selv om departementet isolert sett kan si seg enig i utvalgets vurderinger på dette punkt, vil det på grunn av rammebeslutningen ikke være mulig å forankre en slik bestemmelse i politiregisterloven. Konsekvensen av dette er at begjæringer om innsyn i kriminaletterretningsregistre må behandles på vanlig måte, og at avslag på innsyn kan påklages til overordnet organ. Selv om en slik ordning umiddelbart kan oppfattes som unødvendig ressursbruk, vil departementet påpeke at den også kan ha positive sider. Det er ofte nettopp gjennom klageordninger at overordnet organ både får innsikt i og kan føre kontroll med underordnede organers praksis. Videre er det ikke uvanlig at overordnede organer gjennom klagebehandlingen endrer eller korrigerer praksis. En slik effekt anser departementet som udelt positivt, særlig hensett til at behandlingen av opplysninger i kriminaletterretningsregistrene ikke er gjenstand for omfattende kontroller. Riktig nok har både Politidirektoratet og Datatilsynet tilsynsansvar for disse registre, men denne kontrollen vil som regel i mindre grad omfatte registreringer i enkeltsaker. På lik linje med de øvrige politiregistrene vil det også for kriminaletterretningsregistre bli gitt nærmere forskrifter om behandling av opplysninger, herunder om innsyn. For disse registre vil det videre være nødvendig å gi særskilte regler om hvordan et avslag skal begrunnes, idet begrunnelsen ikke skal avsløre om vedkommende er registrert eller ikke, noe som i seg selv kan forpurre formålet med registreringen. En slik fremgangsmåte har man også valgt i SIS-forskriften. Av samme grunn finner

departementet heller ikke å kunne videreføre utvalgets forslag om at det skal nektes innsyn i opplysninger som kan behandles i henhold til 4-månedersregelen i lovforslaget til § 8.

Det andre spørsmål som må vurderes er om utvalgets forslag til de alminnelige vilkårene for unntak bør suppleres i samsvar med rammebeslutningens vilkår for unntak. Utvalget foreslår at det kan gjøres unntak fra innsynsretten dersom det er nødvendig av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen, vernet av andre personer eller dersom organers lovpålagte kontrolloppgaver tilsier det. Unntaksbestemmelsen i artikkel 17 nr. 2 i rammebeslutningen nevner noen flere unntaksgrunner, herunder hensynet til den offentlige og nasjonale sikkerhet og hensynet til gjennomføring av strafferettslige reaksjoner. Likeledes åpnes det i nr. 2 bokstav a for at det kan gjøres unntak fra innsynsretten dersom offentlige eller rettslige undersøkelser tilsier det, noe som kan synes å gå lenger enn utvalgets forslag om at innsyn kan nektes dersom organers lovpålagte kontrolloppgaver gjør det nødvendig. Selv om det ikke nødvendigvis er reelle forskjeller mellom utvalgets forslag og unntaksbestemmelsene i rammebeslutningen, finner departementet det likevel hensiktsmessig å utvide unntaksbestemmelsen ved å tilføye at også hensynet til den nasjonale og offentlige sikkerhet samt hensynet til gjennomføring av strafferettslige reaksjoner kan begrunne unntak fra innsynsretten. Som regel vil disse kriteriene også bli omfattet av «hensyn til kriminalitetsbekjempelsen», men man kan på den annen side ikke uten videre ta for gitt at hensynet til sikkerhet og hensynet til gjennomføring av strafferettslige reaksjoner alltid kan likestilles med kriminalitetsbekjempelse. Likeledes anser departementet det som en fordel at hensynet til gjennomføring av strafferettslige reaksjoner nevnes særskilt, idet dette hensyn er av stor praktisk betydning. Det foregår en relativt omfattende informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen for blant annet å opprettholde sikkerheten i fengslene, samt å hindre rømning eller andre straffbare handlinger. Det skaper derfor både bedre forutsigbarhet og en klarere hjemmelssituasjon når dette hensyn er uttrykkelig nevnt som et unntak fra innsynsretten.

De endringsforslagene som er omtalt ovenfor er begrunnet i å bringe bestemmelsen om innsynsrett i samsvar med rammebeslutningen. Departementet foreslår i tillegg til dette noen endringer i forhold til utvalgets forslag og som ikke har noen sammenheng med rammebeslutningen. Utvalget foreslår i utkast til § 44 tredje ledd en bestemmelse som uttrykkelig nevner at det ikke kan gjøres unntak

fra innsynsretten i tre tilfeller. Disse er opplysninger fra reaksjonsregisteret, opplysninger om biologiske identifikasjonsegenskaper og opplysninger som utleveres til private i deres interesse. Endelig foreslår utvalget i utkast til § 44 siste ledd å lovfeste at innsyn i reaksjonsregisteret bare kan gis muntlig. Departementet kan ikke se at det er nødvendig, og det er heller ikke vanlig lovgivningsteknikk, at man i en bestemmelse om innsynsrett lister opp tilfeller der unntaksregelen ikke kan gjøres gjeldende. En slik regulering synes nærmest å indikere at den myndighet som fastsetter forskriften eller de som anvender loven ikke vil gjennomføre innsynsretten i samsvar med det som er fastsatt om hovedregelen og unntakene. Således vil de foreslåtte unntaksbestemmelsene regelmessig ikke kunne begrunne å nekte innsyn i reaksjonsregisteret eller i registre som inneholder biologiske identifikasjonsegenskaper, jf. også at det i dag er forskriftsfestet at det gis innsyn i disse registrene, og det synes derfor overflødig å nevne dette særskilt. Likeledes finner man det noe betenkelig kategorisk å slå fast at det ikke kan gjøres unntak fra innsynsretten i de tilfellene der det utleveres opplysninger til private i deres interesse. Selv om innsyn i disse tilfellene vil være den klare hovedregelen, kan man ikke se bort fra at det kan oppstå situasjoner der for eksempel vernet av andre personer, herunder særlig den personen som mottar opplysningen, tilsier det.

Når det gjelder utvalgets forslag om å lovfeste at opplysninger fra reaksjonsregisteret skal gis muntlig, er departementet enig i innholdet, men man kan heller ikke her se at det skulle være nødvendig å forankre denne bestemmelsen i loven. Forslaget er en videreføring av gjeldende praksis. Bakgrunnen for at det ikke gis skriftlige utdrag fra reaksjonsregisteret er å hindre at man på denne måten kan unngå de strenge krav om utstedelse av politiattester. Departementet er enig i at denne praksis videreføres, men man antar at slike spørsmål bør være gjenstand for regulering i forskriften.

Det samme gjelder for øvrig med hensyn til utvalgets forslag til § 48 om saksbehandlingsregler for innsyn, retting, sperring og sletting, men bortsett fra dette slutter departementet seg til utvalgets forslag om hvordan slike begjæringer skal håndteres og viser til den begrunnelse som er gitt i punkt 13.2.3.

Det er av stor viktighet at den registrerte gjennom slike begjæringer ikke får vite om han er registrert eller ikke. Denne problemstillingen er løst på samme måte i SIS-lovgivningen og rammebeslutningen om personvern i tredje søyle legger også opp til at den registrerte i forbindelse med

begjæringer om innsyn eller i forbindelse med klagesaker ikke får underretning om at han faktisk er registrert. Det vises her til artikkel 18 nr.1 i rammebeslutningen, der det fremgår at både den behandlingsansvarlige, klageinstansen og det uavhengige tilsynsorganet kan gi et svar som går ut på at det ikke har funnet sted en lovstridig behandling. I siste punktum åpnes det videre for at medlemsstatene kan fastsette at den registrerte utelukkende kan orienteres om at den nasjonale tilsynsmyndighet har foretatt en kontroll. Begrunnelsen for denne fremgangsmåten er at en underretning om at vedkommende er registrert i seg selv kan

forspille formålet med registreringen, idet den registrerte da vil kunne forstå at han er i politiets søkelys og vil som regel da også forstå hva registreringen gjelder. Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag om saksbehandlingsregler for innsyn med videre i samsvar med utvalgets anbefalinger. Den samme fremgangsmåten vil også gjelde i forbindelse med klageinstansenes vedtak, jf. lovforslaget til § 55 siste ledd, og i forbindelse med begjæringer om kontroll til Datatilsynet, jf. lovforslaget til § 59 siste ledd. Nærmere regler om dette vil bli gitt i forskriften.

## 14 Retting, sperring og sletting

### 14.1 Innledning

I dette kapitlet behandles politiets rett og plikt til å rette, sperre eller slette opplysninger. Reglene om sletting og retting må ses i sammenheng med arkivlovgivningen.

Av den grunn gis det i punkt 14.2.3 en kort oversikt over gjeldende rett på dette området og i punkt 14.5.1 en nærmere gjennomgang av hvilken betydning arkivlovgivningen har for utformingen av reglene om retting og sletting i og i tilknytning til politiregisterloven.

Som det vil fremgå nedenfor, vil det at vilkårene for å slette opplysninger i henhold til politiregisterloven er oppfylt, ikke nødvendigvis bety at opplysningene skal tilintetgjøres. Utgangspunktet er nemlig arkivlovgivningens bestemmelser om at arkivmateriale som har vært gjenstand for saksbehandling, eller har hatt verdi som dokumentasjon, ikke kan kasseres med mindre dette er hjemlet i bestemmelser i medhold av arkivloven eller etter særskilt samtykke fra Riksarkivaren.

I forbindelse med sletting av opplysninger er derfor politiet og påtalemyndigheten forpliktet til å ta stilling til om opplysningene skal bevares etter arkivloven. I så fall skal opplysningene som slettes fra egne arkiver og registre, ikke tilintetgjøres, men i stedet avleveres til Arkivverket i henhold til arkivlovgivningens bestemmelser. For politiet vil det ha liten praktisk betydning om opplysningene er ugjenkallelig slettet eller avlevert til Arkivverket.

I den videre fremstillingen skilles det ellers mellom opplysninger som ikke lenger er nødvendige, opplysninger som er mangelfulle og opplysninger som ikke er verifiserbare. Endelig vil det i punkt 14.6 bli tatt opp noen særlige spørsmål knyttet til bruk av opplysninger som er blitt sperret.

### 14.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

#### 14.2.1 Sletting og avlevering av opplysninger som ikke er nødvendige

I personopplysningsloven § 28 første ledd står det:

«Den behandlingsansvarlige skal ikke lagre personopplysningene lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Hvis ikke personopplysningene deretter skal oppbevares i henhold til arkivloven eller annen lovgivning, skal de slettes». I personvern direktivet artikkel 6 nummer 1 bokstav e står det at opplysningene «skal oppbevares på en måte som ikke gir mulighet til å identifisere de registrerte lenger enn nødvendig for det formål opplysningene er innsamlet for eller senere behandles for».

Følgende prinsipper for lagringslengde følger av Europarådets politirekommandasjon:

«7.1 Measures should be taken so that personal data kept for police purposes are deleted if they are no longer necessary for the purpose for which they were stored.

For this purpose, consideration shall in particular be given to the following criteria: the need to retain data in the light of the conclusion of an inquiry into a particular case; a final judicial decision, in particular an acquittal; rehabilitation; spent convictions; amnesties; the age of the data subject; particular categories of data.

7.2 Rules aimed at fixing storage periods for the different categories of personal data as well as regular checks on their quality should be established in agreement with the supervisory authority or in accordance with domestic law.»

I kommentarene understrekes at det er viktig at det gjennomføres periodisk kontroll med opplysninger i politiregistrene, slik at de ikke blir fylt med overflødige opplysninger. Det er akseptert at politiopplysninger kan benyttes til forskning og statistikk, og at det må tas hensyn til nasjonal arkivlovgivning.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er retting, sperring og sletting omtalt i artikkel 4, 8 nr. 2 og 18. Artikkel 4 er den generelle bestemmelsen om retting, sperring og sletting av opplysninger. Artikkel 8 nr. 2 omhandler de situasjoner der man i etterkant av en utlevering oppdager at opplysningene var uriktige. I et slikt tilfelle har den som har utlevert opplysningene plikt til straks å underrette mottakeren. Videre gir bestemmelsen anvisning på at de uriktige opplysningene

skal rettes, sperres eller slettes i samsvar med artikkel 4. Artikkel 18 gir den registrerte rett til å begjære retting, sperring eller sletting av uriktige opplysninger. Disse bestemmelsene vil bli nærmere omtalt i punkt 14.5.2.

Sletting av opplysninger som ikke lenger er nødvendige for formålet, er regulert i artikkel 4 nr. 2, som har følgende ordlyd:

«Personopplysninger skal slettes eller gjøres anonyme når de ikke lenger er nødvendige for de formål de er innsamlet for, eller viderebehandles på lovlig vis. Denne bestemmelse berører ikke arkivering av opplysninger i en særskilt samling av data i et hensiktsmessig tidsrom i henhold til nasjonal lovgivning.»

Bestemmelsen gir anvisning på at opplysninger skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for det formål de ble innhentet eller viderebehandlet for. I annet punktum kommer det uttrykkelig frem at sletteregelen ikke berører den nasjonale arkivlovgivningen. Det er med andre ord også her tatt høyde for at sletting ikke nødvendigvis må likestilles med en irreversibel fjerning av opplysninger.

Dernest inneholder artikkel 4 nr. 4 noen særregler for så vidt gjelder personopplysninger i en rettsavgjørelse eller en mappe knyttet til en rettsavgjørelse. Bestemmelsen foreskriver at retting, sletting og sperring her skal skje i tråd med nasjonale rettergangsregler, og har følgende ordlyd:

«Når en rettsavgjørelse eller et register knyttet til utferdigelsen av en rettsavgjørelse inneholder personopplysninger, skal korrigerende, sletting eller sperring skje i samsvar med nasjonale rettslige prosedyrer.»

Betydningen av denne bestemmelsen vil departementet komme tilbake til i punkt 14.4.4.

#### **14.2.2 Retting, sperring og sletting av mangelfulle opplysninger**

Av personopplysningsloven § 27 første og andre ledd følger det:

«Dersom det er behandlet personopplysninger som er uriktige, ufullstendige eller som det ikke er adgang til å behandle, skal den behandlingsansvarlige av eget tiltak eller på begjæring fra den registrerte rette de mangelfulle opplysningene. (...) Retting av uriktige eller ufullstendige personopplysninger som kan ha betydning som dokumentasjon, skal skje ved at opplysningene tydelig markeres og suppleres med korrekte opplysninger».

Dette er en endring fra personregisterloven, hvor det i § 8 var et vilkår at mangelen kunne få betydning for den registrerte for at det skulle være en plikt til å rette.

I SIS-loven § 16 er følgende formulering valgt:

«Den registrerte kan kreve rettet uriktige eller ufullstendige opplysninger om seg selv eller få slettet opplysninger beheftet med rettslige feil. Det samme gjelder opplysninger det ikke er adgang til å registrere».

Av personverndirektivet artikkel 6 nummer 1 bokstav d følger det at

«alle rimelige tiltak skal treffes for å slette eller rette opplysninger som er unøyaktige eller ufullstendige i forhold til de formål de ble innsamlet for eller senere behandles for».

Videre fremgår det av artikkel 12 bokstav b at enhver registrert skal få

«rettet, slettet eller sperret opplysninger som er blitt behandlet i strid med bestemmelsene i dette direktiv, særlig når opplysningene er ufullstendige eller unøyaktige».

Av Europarådets politirekommandasjon punkt 6.3 følger det:

«The data subject should be able to obtain, where appropriate, rectification of his data which are contained in a file.

Personal data which the exercise of the right of access reveals to be inaccurate or which are found to be excessive, inaccurate or irrelevant in application of any of the other principles contained in this Recommendation should be erased or corrected or else be the subject of a corrective statement added to the file.

Such erasure or corrective measures should extend as far as possible to all documents accompanying the police file and, if not done immediately, should be carried out, at the latest, at the time of subsequent processing of the data or of their next communication.»

Det gjøres unntak fra denne bestemmelsen i punkt 6.4 til 6.6, der det er nødvendig for at politiet skal kunne utføre sine oppgaver.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er retting, sperring og sletting omtalt i artikkel 4, 8 nr. 2 og 18. Artikkel 4 er den generelle bestemmelsen om retting, sperring og sletting av opplysninger.

Artikkel 4 nr. 1 gjelder retting, sperring og sletting av uriktige opplysninger, og har følgende ordlyd:

«Personopplysninger skal korrigeres dersom de er uriktige og, dersom det er mulig og nødvendig, suppleres eller oppdateres.»

Artikkel 8 nr. 2 omhandler de situasjoner der man i etterkant av en utlevering oppdager at opplysningene var uriktige. I et slikt tilfelle har den som har utlevert opplysningene plikt til straks å underrette mottakeren. Videre gir bestemmelsen anvisning på at de uriktige opplysningene skal rettes, sperres eller slettes i samsvar med artikkel 4. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Dersom det konstateres at uriktige opplysninger er blitt overført, eller at opplysningene er overført ulovlig, skal mottakeren straks underrettes om dette. Opplysningene må korrigeres, slettes eller sperres omgående i samsvar med artikkel 4.»

Artikkel 18 gir den registrerte rett til å begjære retting, sperring eller sletting av uriktige opplysninger, og har følgende ordlyd:

- «1. Den registrerte har rett til å forvente at den behandlingsansvarlige oppfyller sin plikt i henhold til artikkel 4, 8 og 9 til å korrigere, slette eller sperre personopplysninger som er registrert innenfor rammen av denne rammebeslutning. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelse om hvorvidt den registrerte kan gjøre denne rettighet gjeldende direkte overfor den behandlingsansvarlige eller gjennom den kompetente nasjonale tilsynsmyndighet. Dersom den behandlingsansvarlige avslår å korrigere, slette eller sperre, må avslaget meddeles skriftlig, og den registrerte må informeres om mulighetene som finnes etter den nasjonale lovgivning for å inngi en klage eller bringe saken inn for en rettsinstans. Etter at klagen eller saken er behandlet, skal den registrerte informeres om hvorvidt den behandlingsansvarlige har handlet korrekt eller ikke. Medlemsstatene kan også fastsette at den registrerte skal underrettes av den kompetente nasjonale tilsynsmyndighet om at det er foretatt en kontroll.
2. Dersom den registrerte bestrider riktigheten ved en personopplysning og det ikke kan fastslås om opplysningen er riktig eller ikke, kan opplysningen merkes med en anførsel.»

## 14.2.3 Nærmere om norsk arkivlovgivning

### 14.2.3.1 Innledning

Utvælget omtaler forholdet til arkivlovgivningen i punkt 17.2 i utredningen, og i punkt 5.3 i utredningen er det gitt en nærmere oversikt over arkivlov-

givningen. Fremstillingen er delvis noe unøyaktig på et par punkter, og det gis derfor en nærmere gjennomgang i det følgende.

### 14.2.3.2 Plikten til å føre arkiv

Arkivloven § 6 pålegger alle offentlige organer, herunder politiet og påtalemyndigheten, å ha arkiv. Med arkiv forstås dokumenter som er blitt til som ledd i en virksomhet, jf. arkivloven § 2 bokstav b, jf. § 2 bokstav a. Arkivlovens formål er å sikre arkiver som har betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.

I henhold til arkivforskriften § 2-2 er det utarbeidet en arkivplan for Poli- og lensmannsetaten, «Arkivplan. Politireform 2000. Versjon 1.0. 31. januar 2002», samt «Lokale tilpasninger til arkivplan. Politireform 2000. Versjon 1.0. 31. januar 2002». Etter dette skal politidistriktene og særorganene som selvstendige arkivskapere selv utarbeide sine egne arkivplaner. Arkivplanene dokumenterer arkivorganisasjonen og reglene for hvordan arkivet med alle arkivseriene skal forvaltes ved politidistriktene/særorganene og driftsenhetene.

### 14.2.3.3 Vilkår for kassasjon i offentlige arkiver

Hovedprinsippet i arkivloven er at opplysninger skal bevares selv om de ikke lenger anses nødvendige ut fra sitt opprinnelige formål. Men ikke alt arkivmateriale har stor nok bevaringsverdi til at det forsvarer å bli tatt vare på for ettertiden. Arkivlovgivningen åpner derfor for å ta ut av arkivet og slette eller destruere arkivert informasjon, selv om det materialet som destrueres, eller de opplysningene som slettes, tidligere har vært gjenstand for saksbehandling eller har hatt verdi som dokumentasjon. Slik tilintetgjørelse av arkivmateriale eller ugjenkallelig sletting av opplysninger i et arkiv kalles i arkivlovgivningens terminologi for kassasjon.

Hovedprinsippet i arkivloven er at kassasjon i offentlige arkiver må være hjemlet i bestemmelser gitt i medhold av arkivloven selv, eller i et særskilt samtykke fra Riksarkivaren i det enkelte tilfelle. Dersom et dokument har hatt noe å si for saksforberedelse, vedtak eller annet som etter formålet med arkivloven bør kunne dokumenteres, kan det heller ikke rettes på en slik måte at tidligere uriktige eller ufullstendige opplysninger blir slettet, jf. arkivloven § 9 bokstav c og d. Disse bestemmelsene gjelder også for politiet.

Gjennom referanse til personopplysningsloven åpner imidlertid arkivloven for at personopplysninger i spesielle tilfeller kan slettes i betydningen



kasseres uten spesifikk hjemmel i arkivloven og i strid med Riksarkivarens uttalelse. Vedtaksmyndigheten i disse spesialtilfellene er lagt til Datatilsynet. Etter personopplysningsloven er vilkåret for å kunne fatte vedtak om sletting av mangelfulle opplysninger at det gjør seg gjeldende tungtveiende personvern hensyn, jf. personopplysningsloven § 27 tredje ledd. For å kunne slette opplysninger som ikke er uriktige eller mangelfulle, må det foreligge et krav fra den person opplysningene gjelder, og det må være opplysninger som ut fra objektive kriterier er sterkt belastende for vedkommende, jf. § 28 tredje til femte ledd, der det også er fastsatt ytterligere vilkår som må være oppfylt. Av forarbeidene framgår ellers at sperring alltid bør foretrekkes framfor sletting dersom dette kan gi en tilfredsstillende løsning.

En parallell unntaksordning gjelder i henhold til bestemmelser i og i medhold av helseregisterloven, men her er vedtaksmyndigheten i visse tilfeller lagt til Fylkeslegen.

Med unntak av disse unntakstilfellene hjemlet i personopplysningsloven og helseregisterloven har hovedprinsippet i arkivloven forrang for eventuelle bestemmelser om kassasjon i eller i medhold av andre lover. Dette er fastsatt i arkivloven § 9 bokstav c.

Hovedprinsippet i arkivloven er fulgt opp gjennom bestemmelser i arkivforskriften § 3-21, som innebærer at det for de enkelte statsorganer eller etater blir utarbeidet spesifikke kassasjonsregler som gir oversikt over hva som skal bevares og hva som skal eller kan kasseres, eventuelt hvor lenge materialet skal oppbevares før kassasjon. Kassasjonsreglene skal godkjennes av Riksarkivaren.

I august 2005 godkjente Riksarkivaren «Bevarings- og kassasjonsbestemmelser for politiets elektroniske og papirbaserte arkivmateriale». Det arbeides nå med et utfyllende dokument for å detaljere bestemmelsene. Arbeidet vil bli fullført i løpet av 1. kvartal 2009.

#### *14.2.3.4 Avlevering av materiale som ikke kan kasseres*

Arkivmateriale som skal bevares for ettertiden, skal etter arkivloven avleveres til arkivdepot. Det følger av arkivloven § 10 at statlige arkiver som ikke kan kasseres, skal avleveres til Arkivverket. Det følger også av påtaleinstruksen § 2-2 femte ledd at «dokumentene skal overleveres Arkivverket i henhold til de regler som er fastsatt om dette».

Etter arkivforskriften § 5-2 skal avlevering normalt skje når materialet er 25–30 år gammelt. For elektronisk arkivmateriale og materiale på andre

optiske og magnetiske medier kan Riksarkivaren fastsette at det skal deponeres kopier i arkivdepot på et tidligere tidspunkt. Også når det gjelder selve avleveringstidspunktet, gir imidlertid regelverket rom for fleksibilitet. Avlevering innebærer at materialet fysisk overføres til Arkivverket, og i tillegg at Riksarkivaren overtar råderetten over materialet. Dokumentene er undergitt de regler som gjelder for Arkivverkets saksbehandlingsregler, herunder forvaltningsloven § 13 flg., jf. NOU 1984: 27 s. 71.

Nærmere detaljer for når arkivmaterialet skal avleveres fra politiet, finnes i Bevarings- og kassasjonsplanen med vedlegg, uten at vi går nærmere inn på dette her. Det nevnes imidlertid at papirversjonen av straffesaksdokumentene skal avleveres til statsarkivet etter 25 år.

## **14.3 Utvalgets forslag**

### **14.3.1 Sletting og avlevering av opplysninger som ikke er nødvendige**

Utvalget konstatere innledningsvis i punkt 17.3.1 i utredningen at det er et alminnelig personvernprinsipp at opplysningene ikke kan lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, og viser til at rette- og sletteregler er en viktig side av gjennomføringen av både nødvendighetskravet og relevanskravet.

Utvalget har som vanlig skilt mellom behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, se punkt 17.3.3 i utredningen, og utenfor den enkelte straffesak, se punkt 17.3.4 i utredningen.

Om sletting av unødvendige opplysninger i den enkelte straffesak uttaler utvalget:

«Det skjer ingen sletting av opplysninger i straffesaker fordi opplysninger ikke lenger anses nødvendige ut fra formålet. Straffesaksdokumenter omfattes av arkivlovgivningen, og skal etter dagens regelverk overleveres etter 25 år. Det er imidlertid en viss utsiling av forseelssaker som overleveres arkivverket. Utvalget anbefaler ingen endringer i disse (...).

Selv om ikke utvalget anbefaler endringer i reglene om sletting for opplysninger fra straffesaker, minner utvalget om at den enkelte straffesak også har et elektronisk system, BL, i tillegg til det papirbaserte, hvor alle dokumentene finnes, se nærmere punkt 4.10. Utvalget mener det kan være naturlig at sakens dokumenter gjøres utilgjengelig elektronisk når den er avsluttet, slik at ikke alle har tilgang, men forbeholdes de med tjenestemessig behov for tilgang til gamle saker.»

Når det gjelder sletting av unødvendige opplysninger *utenfor den enkelte straffesak* viser utvalget til at utgangspunktet i personopplysningsloven er at opplysninger som ikke lenger er nødvendige for formålet skal slettes, med mindre det følger av arkivloven eller annen lovgivning at opplysningene skal oppbevares. Utvalget anbefaler at dette også skal være hovedregelen for opplysninger som behandles av politi og påtalemyndighet utenfor den enkelte straffesak.

Utvalget foretar deretter i punkt 17.3.4.2 i utredningen en bred gjennomgang av spørsmålet om *når en opplysning er unødvendig*.

Ifølge utvalget er utgangspunktet at opplysningen må vurderes i forhold til det formålet den skal brukes til, og det må konkret tas stilling til om opplysningen ut fra det stadium saken er på fortsatt er nødvendig for formålet med behandlingen. Utvalget presiserer at «nødvendig» ikke kan tolkes så strengt at det er en absolutt forutsetning for saken at opplysningen behandles, men at det heller ikke kan være tilstrekkelig at politiet finner det hensiktsmessig å bevare opplysningen. I utgangspunktet må det være et konkret behov for opplysningen.

Det vises til at bestemmelsen om sletting av opplysninger som er unødvendige, korresponderer med bestemmelsen om nødvendighet i utvalgets forslag til § 5, og vurderingen vil være parallell med de presiseringer som følger. Er vilkårene i § 5 ikke oppfylt, skal opplysningen slettes eller avleveres til Arkivverket. Utvalget understreker i denne sammenheng at sletteregelen også retter seg mot opplysninger som ikke er relevante i henhold til utvalgets forslag til § 7 nr. 1. Dette gjelder både når opplysningene ved første gangs innsamling ikke er relevante, og når opplysningene på et senere stadium i behandlingen viser seg å være irrelevante.

Utvalget anfører videre at regelen om sletting av unødvendige opplysninger også må ses i sammenheng med adgangen til sekundærbruk av opplysninger til politimessige formål. Selv om opplysningen er unødvendig til primærformålet, kan den likevel brukes til et sekundærformål, dersom den er nødvendig til dette.

Det vises til at politiets behandling av opplysninger er i en særstilling i den forstand at det ofte vil være vanskelig å avgjøre om en opplysning er nødvendig eller ikke. Dette har sammenheng med politiets arbeidsoppgaver og arbeidsmåte, og gjelder hovedsakelig utenfor straffesakene. I større omfang enn på andre forvaltningsområder vil opplysninger fra en sak kunne være nødvendig for politiet i en senere sak. Det skyldes i følge utvalget delvis at mange lovovertredere er gjengangere, men også det forhold at politiets oppgave ofte

består i å kartlegge et hendelsesforløp, hvor ikke nødvendigvis alle parter bidrar til oppklaringen. At det vil være vanskelig å fastslå når en opplysning ikke lenger er nødvendig, kan likevel ikke gi politiet rett til å beholde alle opplysninger. Det må derimot lages regler som er praktisk gjennomførbare. Som et eksempel nevner utvalget at dersom politiet behandler opplysninger om personer som ikke er mistenkt for et konkret straffbart forhold, er det fordi politiet mener at denne personen senere kan komme til å begå kriminelle handlinger. Dersom tiden går uten at den registrerte begår kriminalitet, må det på et eller annet tidspunkt antas at den første vurderingen var uriktig. Tidspunktet for siste registrering eller sist begåtte kriminelle handling gir derfor en god indikasjon på om det er grunnlag for fortsatt å behandle opplysningene. Jo lenger tid det er siden han har begått en kriminell handling, desto mindre sannsynlig er det at han begår ny kriminalitet og at opplysningen er nødvendig.

Utvalget viser i denne sammenheng til at det allerede i dag finnes regler som fastsetter tidsbestemte slettefrister, slik at politiet ikke foretar noen konkret nødvendighetsvurdering av den enkelte opplysning. Disse reglene er basert på en presumpsjon om at opplysningene på det tidspunktet ikke lenger er nødvendige. Som et eksempel på slike regler viser utvalget til Krimsys, hvor opplysningene i utgangspunktet skal slettes når det ikke lenger er tjenestemessig behov for opplysningene, men senest 5 år etter registrering, dersom ikke andre grunner tilsier at opplysningen fortsatt kan beholdes lagret. Her er slettereglene knyttet til informasjon om en person, slik at dersom det blir registrert ny informasjon om en tidligere registrert person, så blir slettefristen forskjøvet for alle opplysningene om ham. Utvalget viser til at en slik løsning aksepteres i politirekommandasjonen, og anbefaler at regelen videreføres.

Utvalget understreker imidlertid at både der det foretas en konkret vurdering av om opplysningen er nødvendig og ved fastsettelse av tidsbestemte sletteregler, må *behandlingens formål og type opplysninger* tas i betraktning. Dette kan føre til meget store variasjoner hva gjelder slettereglenes innhold. Ifølge utvalget må det derfor gis strenge sletteregler for ikke-verifiserte opplysninger, mens opplysninger i reaksjonsregisteret først vil kunne slettes når den registrerte avgår ved døden.

Utvalget vurderer i punkt 17.3.4.4 i utredningen om det er hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse om at politiet og påtalemyndigheten skal kunne bevare opplysninger til *historiske, statistiske og vitenskaplige formål*. Utvalget viser til at person-

opplysningsloven og helseregisterloven har en slik regel, og anbefaler at en slik regel også fastsettes for politiets og påtalemyndighetens behandlinger. Utvalget har imidlertid sett nærmere på om behandlinger/systemer som har forholdsvis store mengder ikke-verifiserte opplysninger bør unntas. Utvalgets vurdering er at for de fleste systemer med store mengder ikke-verifisert informasjon, vil samfunnets interesser ikke klart overstige de ulemper det kan medføre for den enkelte. Utvalget finner det imidlertid vanskelig å lage en egen regel for behandlinger med ikke-verifisert informasjon, da disse spenner over et bredt spekter. På bakgrunn av dette mener utvalget at også slike systemer kan vurderes etter hovedregelen, men at det må tale sterkt i favør av den registrerte at opplysningene er ikke-verifiserte, og at det skal mye til før samfunnshensynene tillegges størst vekt. Utvalget understreker imidlertid at det selvfølgelig vil være mulig å oppbevare denne type opplysninger anonymt.

Utvalget vurderer til slutt om det bør gjøres *unntak fra hovedregelen om sletting eller avlevering av opplysninger* som ikke lenger er nødvendig.

Utvalget viser til den foreslåtte ordning hvor opplysninger kan oppbevares i fire måneder for at politiet skal kunne kontrollere hvorvidt opplysningene oppfyller kravene for å behandle dem i de permanente systemene, jf. utvalgets forslag til § 9. Utvalget understreker at det var en forutsetning for å foreslå ordningen at opplysningene slettes etter senest fire måneder, eller før dersom det på et tidligere tidspunkt konstateres at opplysningene ikke kan registreres permanent.

Utvalget mener således at det ikke er adgang til å gjøre unntak fra slettefristen. Har politiet for eksempel ikke rukket å kontrollere opplysningene før fire måneder er gått, må opplysningene likevel slettes. Dette innebærer også at den generelle regelen om at mangelfulle opplysninger kan kreves sperret av den behandlingsansvarlige eller den registrerte i stedet for slettet, heller ikke kommer til anvendelse.

Utvalget anbefaler dessuten at opplysninger som slettes fra politiets arkiver og registre på dette grunnlag, ikke skal leveres til Arkivverket. Utvalget begrunner dette med at de ikke kan sies å ha noen betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller inneholde rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, som er formålet med bevaring for ettertiden. Likeledes anbefaler utvalget av samme grunn at opplysninger som er registrert i medhold av utvalgets forslag til § 6 annet ledd (kriminaletterretningsregistre), ikke blir avlevert til Arkivverket.

### 14.3.2 Retting, sletting og sperring av mangelfulle opplysninger

Utvalget behandler spørsmålene knyttet til retting, sperring og sletting av mangelfulle opplysninger i punkt 17.4 i utredningen. Også i denne forbindelse skiller utvalget mellom mangelfulle opplysninger i og utenfor den enkelte straffesak. Om mangelfulle opplysninger i den enkelte straffesak foreslår utvalget ingen endringer i forhold til gjeldende rett og uttaler i punkt 17.4.3 i utredningen:

«Den enkelte straffesak består i å kartlegge et faktum eller et hendelsesforløp, og i denne prosessen må politiet ha rett til å oppbevare opplysninger som kan karakteriseres som mangelfulle. Dette er nærmere beskrevet i punkt 13.5.3.3 og 13.6. I en straffesak er dokumentene som sådan korrekte. Et vitneavhør er korrekt som vitneavhør, da dokumentet gjengir vitnets opplevelse av saken, selv om avhøret ikke gir en korrekt beskrivelse av hva som faktisk skjedde, se nærmere punkt 13.6. I en slik situasjon vil nye opplysninger og korrigeringer fra vitnet skrives ned som et nytt vitneavhør. At nye opplysninger skrives ned i nye dokumenter gjelder generelt for straffesaker. Utvalget mener at dette i tilstrekkelig grad reguleres av straffeprosessloven, og anbefaler ingen endringer i lovgivningen.

Spaningsrapporter, tips fra publikum, interne notater, strategiplaner og andre dokumenter trenger politiet rettmessig ikke å gjøre til en del av sakens dokumenter. Disse dokumentene vil ofte inneholde politiets egne vurderinger og andre mer sensitive opplysninger. Av hensyn til notoritet og gjenopptakelse bør disse opplysningene sperres i noen saker.

Det nevnes imidlertid at det allerede i dag følger kassasjonsregler (sletteregler) av arkivforskriften § 3-19 jf. arkivloven § 12, som politiet er underlagt. Utgangspunktet er der at konsept, utkast, kladder og kladdenotat, ekstra kopier, interne meldinger og lignende, som ikke har verdi for saksbehandling eller dokumentasjon skal slettes. Dette bør fortsatt gjelde for straffesakene, og vil etter utvalgets mening tilfredsstille relevanskravene. Tilsvarende regler må gjelde de elektroniske straffesaks-systemene.»

Når det gjelder mangelfulle opplysninger utenfor den enkelte straffesak har utvalget sett nærmere på hvilke opplysninger som bør korrigeres og hvilke som bør slettes. Utvalget har også sett nærmere på hva politiet må foreta seg der mangelfulle opplysninger har blitt brukt på en måte som har fått betydning for den registrerte.

Utvalget anbefaler at mangelfulle opplysninger i utgangspunktet rettes, ved at de mangelfulle opp-

lysningene markeres og suppleres med nye, korrekte opplysninger. Dette er i samsvar med hovedprinsippet i arkivloven og personopplysningsloven, og løsningen i politirekommendasjonen. Hensikten er at det i ettertid skal være mulig å dokumentere hva som tidligere har vært registrert av mangelfulle opplysninger.

Tilføyning av opplysninger vil i følge utvalget ofte være den beste løsningen for politiet. Som eksempel nevner utvalget at en polititjenestemann som har dannet seg et uriktig bilde av en person, lettere vil se at dette var uriktig, dersom gamle opplysninger markeres som uriktige og suppleres med nye opplysninger, enn om kun nye opplysninger var skrevet inn. Utvalget viser også til at supplerings i mange tilfeller også vil være i den registrertes interesse. Dersom bruken av opplysningene får betydning for den registrerte, vil det være enklere å dokumentere feil og kreve erstatning, så lenge retting er skjedd ved en supplerings.

Utvalget drøfter deretter i punkt 17.4.4.2 om det bør gjøres unntak fra hovedregelen når mangelfulle opplysninger åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon og anfører om dette følgende:

«Hovedbegrunnelsen for at mangelfulle opplysninger markeres og suppleres, og ikke slettes, er at det på et senere tidspunkt kan være nødvendig å ha opplysningene som dokumentasjon, både for politiet som behandler opplysningene og for den som er registrert. Utvalget anbefaler derfor at det gjøres et unntak fra regelen om at mangelfulle opplysninger blir stående i de tilfeller hvor det er åpenbart at opplysningene senere ikke kan ha betydning som dokumentasjon. Både personopplysningsloven, helseregisterloven og politirekommendasjonen åpner for sletting i disse tilfellene.

For at opplysningene skal kunne slettes, må det imidlertid være åpenbart at opplysningene ikke senere kan ha betydning som dokumentasjon. Slik politiet arbeider, vil dette kun inntre i et fåtall situasjoner. Ofte vil politiet kunne bruke opplysningene til å fatte en beslutning som får betydning for den registrerte.

Har opplysningene ikke dokumentasjonsverdi, skal de normalt heller ikke overføres til arkivverket.»

I punkt 17.4.4.3 i utredningen kommer utvalget nærmere inn på skillet mellom mangelfulle opplysninger som er beheftet med en feil som ikke lar seg reparere, og opplysninger som er beheftet med reparerbare feil, og uttaler om behandling av opplysninger med feil som ikke lar seg reparere følgende:

«Opplysninger kan for det første være registrert i strid med politiregisterloven på en slik måte at det ikke lar seg reparere. For eksempel kan en person være registrert i forebyggende øyemed, uten at det er holdepunkter for at han vil begå kriminalitet, jf. lovforslaget § 5 nr. 3. En slik feil kan ikke repareres. Dette må imidlertid skilles mot situasjoner hvor det på et tidspunkt var holdepunkter for at en person ville begå kriminalitet, og han ble registrert av den grunn, men hvor det etter en tid viser seg å være uriktig. I så fall er opplysningen unødvendig ut fra formålet, og skal behandles i samsvar med lovforslaget § 45, det vil si den skal slettes eller avleveres. En annen feil som ikke lar seg reparere er der en person registreres alene på grunn av religiøs tro, noe som er i strid med § 8 (...).

Det vil bli inkonsekvent dersom politiet kan beholde opplysninger som er beheftet med feil som ikke kan repareres, bare fordi opplysningene allerede er registrert. Utvalget foreslår derfor at disse opplysningene enten sperres eller slettes.

Opplysninger som av andre grunner enn regler i politiregisterloven ikke kan behandles av politiet, må av samme grunn sperres eller slettes. Dette spenner over en rekke situasjoner, hvor grunnlaget for om opplysningene kan behandles eller ikke, ligger utenfor lovforslaget. Er det først konstatert at politiet ikke kan benytte opplysningene, fastslår politiregisterloven det innlysende at opplysningene må slettes eller sperres. Mest praktisk er sannsynligvis ulovlig ervervede bevis som politiet er avskåret fra å benytte i straffesak.

At det lovfestes en rett til å sperre slike opplysninger er nytt. Utvalget mener at dette vil gi både politiet og den opplysningene gjelder bedre rettssikkerhet og skape notoritet, da opplysningene senere kan gjenfinnes.

Slik utvalget ser det, kan det helt unntaksvis tenkes situasjoner hvor det kan være nødvendig å registrere at en person har vært registrert på en slik måte eller med slike feil som ikke er mulig å reparere. I så fall må det være mulighet til det, så lenge det klart fremgår at registreringen var urettmessig.»

Utvalget tar også særlig stilling til spørsmålet om opplysninger som er særlig belastende bør slettes eller sperres. Dette spørsmål drøftes både i forhold til mangelfulle opplysninger, se punkt 17.4.4.4 i utredningen og i forhold til opplysninger som ikke er beheftet med feil, se punkt 17.5 i utredningen. Utvalget viser til at både personopplysningsloven og helseregisterloven åpner for å slette eller sperre opplysninger i begge de nevnte typetilfellene dersom tungtveiende personvern hensyn taler

for det, men anbefaler likevel ikke tilsvarende regler i politiregisterloven.

Utvalget viser til at opplysningene politiet behandler generelt er forholdsvis belastende, og mener at mangelfulle opplysninger som er særlig belastende uansett vil bli fanget opp av utvalgets forslag til § 46 annet ledd, slik at en ytterligere bestemmelse synes overflødig. Når det gjelder opplysninger som kan være særlig belastende uten å være mangelfulle, legger utvalget til grunn at de sterke personvernmessige hensyn som gjør seg gjeldende i slike saker vil kunne vektlegges i den alminnelige nødvendighetsvurderingen i henhold til utvalgets forslag til § 45.

I punkt 17.4.4.5 i utredningen omtaler utvalget den behandlingsansvarliges og registrertes kontroll med sletting av mangelfulle opplysninger. Utvalget anbefaler at sletting kun skjer i de tilfeller hvor den registrerte samtykker til dette. Regelen sikrer at politiet ikke fjerner dokumentasjon av betydning for den registrerte. Dette forutsetter selvfølgelig at det fastsettes rutiner som sikrer at den registrerte forstår konsekvensene av et samtykke, blant annet at det senere kan føre til rettstap på grunn av manglende mulighet til å dokumentere feilregistrering. Samtykker den registrerte ikke, må opplysningene sperres.

Selv om den registrerte samtykker til sletting, bør den behandlingsansvarlige kunne bestemme at opplysningene ikke skal slettes, men sperres. Også politiet kan i ettertid ha behov for å dokumentere hva de har gjort, og må således ha rett til å nekte sletting av opplysningene.

Både politiet og den registrerte skal således i praksis ha mulighet til å nedlegge «veto» mot at opplysningene slettes. Eneste unntak fra dette er i følge utvalget der det er åpenbart at opplysningene ikke vil ha noen betydning som dokumentasjon. I så fall faller man tilbake på hovedregelen om sletting.

I mange situasjoner vil det ut fra kriminalitetsbekjempelsen ikke være mulig å innhente samtykke fra den registrerte, for eksempel fordi han ikke har innsyn. I disse situasjonene er utvalgets syn at siden samtykke ikke kan innhentes, må opplysningene sperres, og ikke slettes.

I punkt 17.4.4.6 i utredningen behandler utvalget forholdet mellom Arkivverkets regler og sletting av mangelfulle opplysninger og uttaler følgende:

«Utgangspunktet er at arkivlovens regler om oppbevaring av opplysningene vil gå foran politiregisterlovens sletteregler, i den forstand at arkivverdig materiale skal overføres til arkivverket i stedet for å slettes, se punkt 5.3 og 17.2.

Imidlertid foreslås det unntak fra arkivloven der det slettes opplysninger beheftet med feil som ikke lar seg reparere, jf. lovforslaget § 46 fjerde ledd. Før opplysninger av denne type slettes, anbefales at Riksarkivaren høres. Dette er i samsvar med regelen i personopplysningsloven og helseregisterloven, jf. arkivloven § 9 første ledd bokstav d. Det vil likevel være slik at Datatilsynet har myndighet til å pålegge sletting i disse tilfellene, med unntak av dersom den behandlingsansvarlige krever opplysningene sperret i stedet. Utvalget foreslår således også endring i arkivloven i samsvar med dette.»

Endelig anbefaler utvalget at den behandlingsansvarlige pålegges en plikt til å motvirke at feilen får betydning for den registrerte, dersom det er mulig, jf. utvalgets forslag til § 51. Særlig praktisk vil det være der mangelfulle opplysninger er utlevert. Politiet må i så fall gi beskjed om at de utleverte opplysningene er mangelfulle, på samme måte som de må gi beskjed om at opplysninger er ikke-verifiserte, jf. utvalgets forslag til § 28. Dersom politiet for eksempel urettmessig har pågrepet en person fordi opplysningene var mangelfulle, kan det være nødvendig å gå ut i media og forklare dette. Politiet må i følge utvalget i slike situasjoner forsøke å strekke seg langt for å imøtekomme ønskene til den person som har blitt utsatt for en feil som har fått betydning for ham.

#### **14.3.3 Overlevering av ikke-verifiserte opplysninger**

Utvalget drøfter i punkt 17.2.3 i utredningen hvorvidt det skal være adgang til å overføre ikke-verifiserte opplysninger til Arkivverket. Ikke-verifiserte opplysninger spenner over en lang rekke forskjellige opplysninger. Generelt vil likevel ikke-verifiserte opplysninger etter utvalgets oppfatning være mer inngripende overfor den de gjelder. Utvalget mener at det likevel kan være interessant å ha ikke-verifiserte opplysninger, for eksempel for å forske på kriminaletterretning som metode.

Utvalget vurderer om det skal være adgang til å avlevere ikke-verifiserte opplysninger til Arkivverket, og mener at det som utgangspunkt bør være Riksarkivaren som tar stilling til hvorvidt opplysninger er arkivverdige eller ikke, da dette er Riksarkivarens kjernekompetanse. Utvalget anbefaler likevel at noen opplysninger ikke blir overført til Arkivverket. Dette gjelder opplysninger i kriminaletterretningsregistre, jf. utvalgets forslag til § 6 annet ledd nr. 1 og opplysninger oppbevart etter 4-månedersregelen, jf. utvalgets forslag til § 9. Det vises til at disse opplysningene har svært usikker

karakter, og at de ofte er ikke-verifiserte. De er helt nødvendige for politiet i deres forebyggende arbeid, men er samtidig svært inngripende overfor den enkelte. Utvalget mener at det er nødvendig for politiet å behandle disse opplysningene, men mener at den enkeltes personvern må gå foran arkivhensynene. Utvalget stiller seg også tvilende til om slike opplysninger har noen arkivverdi, og viser til at slike opplysninger også etter dagens arkivplan for politiet skal slettes.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det for disse opplysninger gjøres unntak fra arkivloven § 9 og 18.

#### 14.4 Høringsinstansenes syn

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* har i utgangspunktet ingen merknader til bestemmelsene i utvalgets utkast til §§ 45 og 46, men viser til at reglene om sletting, avlevering og retting i dag er regulert både i politiregisterloven med forskrifter, arkivloven med forskrifter, godkjente kassasjonsregler fra Riksarkivaren og sikkerhetsloven med forskrifter. Det påpekes at det kan by på betydelige utfordringer å manøvrere i dette regelverket.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* uttaler at bestemmelsen i for stor grad åpner for skjønn, og da særlig i forhold til hvilke opplysninger som fortsatt er av interesse for politi og påtalemyndighet.

*Riksarkivaren* er skeptisk til at parallellen til personopplysningsloven strekkes så langt at det gis slettebestemmelser som går foran bestemmelser etter arkivloven. Det vises til at det vil være klart uheldig om flere spesiallover skal få tilsvarende forrang foran arkivloven. Riksarkivaren mener at eventuelle vedtak om sletting bør fattes med hjemmel i arkivloven også for dette området. Det vises videre til punkt 5.3.1 i utredningen, hvor utvalget noe unøyaktig uttaler at personopplysningsloven og helseregisterloven åpner for sletting «under forutsetning av at Riksarkivaren godkjenner det». Det presiseres at disse to lovene åpner for sletting *uten* Riksarkivarens godkjenning, men under forutsetning av at Riksarkivaren har blitt *hørt* i saken.

I tilslutning til Riksarkivarens høringsuttalelse understreker *Kultur- og kirkedepartementet* at det her dreier seg om helt spesielle unntak fra arkivloven, begrunnet i særlig sterke personvernhen-syn, som ikke kan sammenliknes med de slettingsbehov som er beskrevet i utredningen om

politiregisterloven. Det anføres at slettingsbehovene i politiregisterloven kan bli tilstrekkelig ivarettatt innenfor rammen av det system som er etablert med hjemmel i arkivloven, det vil si at de kan innarbeides i kassasjonsregler som Riksarkivaren godkjenner. Det foreslås på bakgrunn av dette å etablere et samarbeid i den videre prosessen, med sikte på å finne fram til en alternativ lovteknisk løsning.

*Kultur- og kirkedepartementet* støtter ellers Riksarkivarens uttalelse og viser til at arkivlovgivningen bygger på det prinsipp at all kassasjonsmyndighet er samlet på Riksarkivarens hånd, det vil si at ugjenkallelig tilintetgjørelse av arkivmateriale bare skal kunne skje dersom det er godkjent av Riksarkivaren enten gjennom generelle regler eller ved særskilt vedtak i det enkelte tilfelle. Prinsippet innebærer at slike avgjørelser kan fattes på et ensartet og overordnet grunnlag, i stedet for å være overlatt til de enkelte fagmyndigheter med utgangspunkt i sektorvis regulering basert på sektorspesifikke hensyn.

*Kultur- og kirkedepartementet* understreker at systemet likevel legger stor vekt på de enkelte fagmyndigheters innsikt og innflytelse og de tilhørende sektorvise hensyn, idet de nærmere regler om bevaring og kassasjon forutsettes å bygge på direkte medvirkning fra de respektive fagorganer. Etter gjeldende rett skal forslag til slike regler utarbeides av de enkelte sektororganer selv. Riksarkivarens myndighetsutøvelse er i stor grad basert på en godkjenningsordning.

*Kultur- og kirkedepartementet* kan vanskelig se at det skulle være behov for unntak fra arkivloven for å ivareta de slettingsbehov som er beskrevet i utredningen om politiregisterloven. Det anføres at de slettingsbestemmelser som ifølge lovforslaget skal ha forrang for arkivlovens betingede kassasjonsforbud, ikke er sammenlignbare med unntaksbestemmelsene i personopplysningsloven og helseregisterloven. Disse behovene kan ifølge Kulturdepartementet ivaretas innenfor rammen av det system som er etablert med hjemmel i arkivloven, det vil si at de kan innarbeides i kassasjonsregler som Riksarkivaren godkjenner. En slik løsning bør vurderes nærmere, og Kulturdepartementet er innstilt på i samråd med Riksarkivaren å bidra til dette.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* ser ingen grunn til at enkelte opplysninger skal sperres, og anfører at opplysninger som er «gått ut på dato» eller er ervervet i strid med annen lovgivning bør slettes for godt.

## 14.5 Departementets vurdering

### 14.5.1 Arkivreglenes betydning for utforming av regler om retting og sletting

#### 14.5.1.1 Innledning

Departementet har forståelse for de innvendinger som er fremsatt av Riksarkivaren og Kultur- og kirke departementet mot de av utvalgets forslag som går ut på å endre arkivloven slik at denne måtte vike for egne bestemmelser i politiregisterloven som ville innebære kassasjon i arkivlovens forstand.

Etter hva man forstår, går innvendingene først og fremst ut på at disse høringsinstansene ikke ønsker en ordning som kan føre til en uthuling av de grunnleggende prinsippene arkivlovgivningen er tuftet på, og at disse høringsinstansene legger til grunn at man vil kunne oppnå det samme resultat innenfor den eksisterende arkivlovgivningen. Særlig på bakgrunn av Kultur- og kirke departementets utførlige redegjørelse for hvordan man innenfor gjeldende regelverk vil kunne sikre det behov man har for å fastsette regler om ugjenkallelig sletting av opplysninger, har departementet kommet til at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å foreta endringer i arkivloven.

#### 14.5.1.2 Bestemmelser om kassasjon i arkivlovens forstand

Det hovedprinsipp som følger av arkivloven, nemlig at arkivmateriale ikke kan kasseres med mindre det følger av bestemmelser gitt i medhold av arkivlovens selv, eller etter særskilt samtykke fra Riksarkivaren, får dermed betydning for den lovtekniske utforming av rette- og sletteregler i og i tilknytning til politiregisterloven.

Som nevnt under gjennomgangen av gjeldende rett i punkt 14.2.3.3 innebærer arkivlovens hovedprinsipp at hver etat fastsetter kassasjonsregler som godkjennes av Riksarkivaren. Det er også vist til at det finnes slike kassasjonsregler for politiet og påtalemyndigheten. Disse kan endres og utbygges i den grad det er behov for det.

I spesielle tilfelle, dersom det skulle være særlige grunner til det, vil det også kunne innarbeides spesifikke kassasjonsbestemmelser, fortrinnsvis da av mer overordnet karakter, direkte i en annen forskrift enn arkivforskriften. Forutsetningen er imidlertid at også denne forskriften hjemles i arkivloven, men den kan eventuelt være hjemlet i en særlov i tillegg. I slike tilfeller bør Riksarkivaren delta i arbeidet med å forberede de aktuelle forskriftsbestemmelser.

Etter gjeldende arkivlovgivning kan man ikke på annen måte enn dette fastsette gyldige kassasjonsbestemmelser i særlovgivningen.

Under punkt 14.2.3.3 ovenfor er det imidlertid gjort rede for noen helt spesielle unntak fra hovedprinsippet i arkivloven i form av nærmere spesifiserte bestemmelser i personopplysningsloven. Disse generelle bestemmelsene vil selvsagt også komme til anvendelse på politiets og påtalemyndigheten arkiver og registre.

#### 14.5.1.3 Bestemmelser om arkivbegrensning

Arkivlovgivningen er imidlertid ikke til hinder for at man kan tilintetgjøre materiale som etter arkivforskriften § 3-18 første ledd verken har vært gjenstand for saksbehandling eller har hatt verdi som dokumentasjon. Dette er kriterier som i noen grad gir rom for skjønn, men det er i arkivforskriften § 3-19 gitt eksempler på kategorier av materiale som skal gjøres til gjenstand for såkalt arkivbegrensning.

Opplistingen her omfatter også en generell restkategori som er omtalt som annet materiale som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Det er ingenting i veien for at det i særlovgivningen kan gis nærmere bestemmelser om tilintetgjørelse av slikt materiale, men det må av ordvalg eller øvrig kontekst framgå at det gjelder arkivbegrensning og ikke kassasjon.

#### 14.5.1.4 Sletting med etterfølgende avlevering til Arkivverket

Arkivlovgivningen er heller ikke til hinder for at det kan gis lov- og forskriftsbestemmelser om at materiale som har vært gjenstand for saksbehandling eller har hatt verdi som dokumentasjon, men uten å være omfattet av kassasjonsregler med hjemmel i arkivloven, skal fjernes fra de arkiver og registre som politiet har tilgang til. Forutsetningen er imidlertid at slikt materiale ikke blir tilintetgjort. Statlig arkivmateriale som ikke kan kasseres, skal i stedet avleveres til Arkivverket etter nærmere regler som det er gjort rede for under punkt 14.2.3.4 ovenfor.

Det er likevel behov for regler om at slike opplysninger skal slettes fra politiets operative registre, slik at de ikke lenger er tilgjengelige for bruk i politiet. Reglene må likevel utformes slik at de ikke oppfattes som tillatelse til kassasjon. Forutsetningen er at politiet oppbevarer de slettede opplysningene midlertidig i påvente av senere avlevering til Arkivverket. For elektroniske opplysninger kan dette for eksempel gjøres ved at de blir overført til

en historisk base som ikke er tilgjengelig for ordinær bruk i politiet.

Med andre ord må politiet også oppbevare opplysninger av hensyn til arkivformål, selv om de ikke lenger skal brukes til politimessige formål.

Arkivloven inneholder ellers en bestemmelse om at arkivmateriale ikke kan rettes på en slik måte at tidligere uriktige eller ufullstendige opplysninger blir slettet, dersom disse har hatt noe å si for saksforberedelse, vedtak eller annet som etter arkivlovens formål bør kunne dokumenteres. Denne bestemmelsen harmonerer med bestemmelsen i personopplysningsloven § 27 annet ledd. Her heter det at retting av uriktige eller ufullstendige personopplysninger som kan ha betydning som dokumentasjon, skal skje ved at opplysningene tydelig markeres og suppleres med korrekte opplysninger. Disse bestemmelsene må det tas hensyn til ved utforming av bestemmelser om politiets adgang til å slette mangelfulle opplysninger som ikke kan kasseres i henhold til arkivloven.

De mer konkrete reglene om retting og sletting fra politiets arkiver og registre av opplysninger som ikke kan kasseres etter arkivloven, vil mest hensiktsmessig kunne fastsettes i forskriften til politiregisterloven.

#### **14.5.2 Sletting og avlevering av opplysninger som ikke er nødvendige**

Med de lovtekniske modifikasjoner som det er gjort rede for under punkt 14.5.1 ovenfor, slutter departementet seg i det alt vesentlige til utvalgets vurderinger og forslag. Disse er også i samsvar med de tilsvarende bestemmelsene i politirekommandasjonen og rammebeslutning om personvern i tredje søyle. Det er et grunnleggende prinsipp innenfor den alminnelige personvernlovgivningen at opplysninger bare kan behandles så lenge dette er nødvendig for formålet med behandlingen, og dette prinsipp må også komme til anvendelse i politiregisterloven. Når slik behandling ikke lenger er nødvendig, må opplysningene i utgangspunktet slettes.

Som det er gjort rede for ovenfor og også påpekt av utvalget, må man imidlertid skille mellom de tilfellene der sletting innebærer irreversibel fjerning av opplysningene, og de tilfellene der sletting innebærer at opplysningene ikke lenger er tilgjengelig i politiets daglige virke, men der opplysningene fortsatt oppbevares i henhold til arkivlovgivningen. Dette innebærer at slettereglene i politiregisterloven, og senere også i forskriften til politiregisterloven, må ses i sammenheng med den aktuelle arkivlovgivningen.

Som nevnt tidligere gir lovforslaget bare anvisning på det overordnede prinsipp om at unødvendige opplysninger skal slettes. Hvordan sletting eller avlevering til Arkivverket skal foregå i de ulike behandlingene må bli å fastsette i forskriften til politiregisterloven eller i tilknytning til arkivlovgivningen.

Dette gjelder i utgangspunktet også for behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, men departementet vil likevel understreke at man på dette området ikke tar sikte på å foreta endringer i forhold til gjeldende rett. Det betyr blant annet at det ikke vil bli foretatt noen sletting i straffesaksdokumentene, og at disse vil bli oppbevart og avlevert i samsvar med dagens regelverk. Derimot er det nærliggende å se nærmere på reglene om oppbevaring av opplysninger fra straffesaker i elektroniske systemer, men departementet finner det mest hensiktsmessig at denne vurderingen foretas i forbindelse med forskriftsarbeidet og ønsker derfor ikke å legge noen føringer hva gjelder innholdet i eventuelle sletteregler.

Man finner i denne sammenheng grunn til å nevne at en slik fremgangsmåte også synes å være i samsvar med bestemmelsen om sletting i rammebeslutning om personvern i tredje søyle. Det følger av rammebeslutning artikkel 4 nr. 2 at personopplysninger skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for det formålet de ble innhentet eller videre anvendt for. Det fremgår uttrykkelig at bestemmelsen ikke er til hinder for at opplysningene arkiveres i samsvar med nasjonal lovgivning. Artikkel 4 nr. 4 inneholder imidlertid en særregel for så vidt gjelder personopplysninger i en rettsavgjørelse eller en mappe knyttet til en rettsavgjørelse. Bestemmelsen foreskriver at retting, sletting og sperring her skal skje i tråd med nasjonale rettergangsregler.

Straffeprosessloven inneholder bare uttrykkelige sletteregler for så vidt gjelder materiale fra kommunikasjonskontroll. I slike tilfeller følger det av § 216g at opplysningene snarest mulig skal slettes i den utstrekning de er uten betydning for forebyggelsen eller etterforskningen av straffbare forhold eller gjelder uttalelser som retten etter reglene i §§ 117 til 120 og 122 ikke vil kunne kreve vedkommendes vitneforklaring om, med mindre vedkommende mistenkes for en straffbar handling som kunne ha gitt selvstendig grunnlag for kontrollen. Straffeprosessloven foreskriver ikke sletting av andre typer opplysninger. I dag slettes ikke opplysninger i straffesaker når disse ikke lenger anses nødvendige ut fra formålet. Straffesaksdokumenter omfattes imidlertid av arkivlovgivningen, og skal derfor avleveres for



bevaring etter 25 år, jf. redegjørelsen i punkt 14.2.3.4.

Etter rammebeslutningen er man således i utgangspunktet forpliktet til å slette opplysninger som ikke lenger er nødvendige ut fra formålet. Når det gjelder personopplysninger i en rettsavgjørelse eller en mappe knyttet til en rettsavgjørelse, fremgår det imidlertid av rammebeslutningen at retting, sletting og sperring skal skje i tråd med nasjonale rettergangsregler. Straffesaker vil alltid kunne ut i en rettsavgjørelse, enten avgjørelsen skriver seg fra påtalemyndigheten i form av henleggelse eller påtaleunntakelse, eller fra domstolene i form av fallende eller frifinnende dom. Etter rammebeslutningen beror det altså på nasjonal rett i hvilken utstrekning disse opplysningene skal slettes. Det må imidlertid legges til grunn at prinsippet om sletting av opplysninger som ikke lenger er nødvendige i utgangspunktet også gjelder for opplysninger i den enkelte straffesak. Departementet legger til grunn at man imøtekommer kravene i rammebeslutningen ved at politiregisterloven, og dermed også kapittelet om sletting med videre gis anvendelse for behandling av opplysninger i straffesaker, og det vises til det som er sagt ovenfor hva gjelder den praktiske gjennomføringen av slettereglene i straffesaker. Hvordan reglene om retting og sletting vil bli anvendt på opplysninger i straffesaker vil bli nærmere fastsatt i forskriften. Siden retting og sletting ikke er aktuelt for opplysninger som er nedfelt i straffesaksdokumentene, foreslås det at denne avgrensningen fremgår uttrykkelig loven, jf. lovforslag til §§ 50 og 51, bestemmelsenes siste ledd.

Når det gjelder sletting av opplysninger utenfor den enkelte straffesak er bildet atskillig mer sammensatt enn for straffesaksdokumenter. Dette er dels begrunnet i at opplysninger utenfor den enkelte straffesak er av svært ulik karakter og dels at behandlingen ivaretar ulike hensyn. Begge disse forholdene må nødvendigvis få betydning for vurderingen av hvor lenge det er nødvendig å oppbevare opplysningene. Således ligger det i sakens natur at det må gjelde vidt forskjellige sletteregler for opplysninger i strafferegisteret eller DNA-registeret enn for opplysninger i kriminaletterretningsregistre. Av samme grunn må også spørsmålene om når en opplysning er unødvendig og hvordan nødvendighetsvurderingen skal gjennomføres løses på ulik måte. Den nærmere utformingen av sletteregler for opplysninger utenfor den enkelte straffesak vil bli foretatt i forskriften, men departementet finner likevel grunn til å knytte noen merknader til hvilke prinsipper som må legges til grunn ved utformingen av forskriftsreglene om sletting.

Nødvendighetskravet innebærer at det i utgangspunktet skal foretas en individuell og konkret vurdering av om det i hvert enkelt tilfelle er nødvendig å beholde opplysningen. Selv om dette utgangspunktet også må gjelde for behandlingen av opplysninger i henhold til politiregisterloven, må det likevel erkjennes at et slikt prinsipp ikke kan gjennomføres fullt ut. Som også utvalget påpeker må det lages regler som er praktisk gjennomførbare, noe man kan oppnå ved å gi tidsbestemte slettefrister eller ved å gi anvisning på at opplysningene skal vurderes i nærmere bestemte tidsintervaller med henblikk på å vurdere om det fortsatt er nødvendig å oppbevare dem. Denne fremgangsmåten er også nedfelt i allerede eksisterende regler for politiets registre, som for eksempel SIS-loven § 20 og i instruks for politiets kriminaletterretningsregistre. Det er imidlertid viktig å understreke at slike tidsbestemte slettefrister ikke er til hinder for at opplysninger slettes før de respektive fristene er utløpt. Dersom politiet får kjennskap til forhold som er av betydning med hensyn til nødvendighetskravet, vil opplysningene selvfølgelig måtte slettes før den tidsbestemte fristen løper ut, og på denne måten vil prinsippet om en konkret vurdering også gjelde for behandlinger som ellers er underlagt mer skjematiske sletteregler.

Som det fremgår i punkt 14.3.3 mener utvalget at enkelte typer opplysninger er av en slik art at det bør gjøres unntak fra arkivloven, og foreslår derfor endringer i arkivloven. Utvalgets forslag går ut på at opplysninger som er registrert i politiets kriminaletterretningsregistre og opplysninger som kan behandles etter 4-månedersreglen under enhver omstendighet skal slettes og ikke skal avleveres til Arkivverket, og det vises her til utvalgets begrunnelse. Både Kirke- og kulturdepartementet og Riksarkivaren hadde som nevnt betydelige innvendinger med henblikk på å endre arkivloven, jf. disse høringsinstansenes uttalelser i punkt 14.4.

Departementet mener på lik linje med utvalget at de omtalte opplysninger må slettes, da behandlingen av slike opplysninger i utgangspunktet er svært inngripende, og bare tillates fordi man har vurdert det slik at hensynet til kriminalitetsbekjempelsen i disse tilfellene må gå foran personvernet. Det er likevel ikke noe som tilsier at disse opplysningene oppbevares lenger enn hva som er absolutt nødvendig. Sistnevnte gjelder i særdeleshet opplysninger som kan behandles etter 4-månedersregelen. Som utvalget påpeker var det en klar forutsetning for forslaget at disse opplysningene utenfor den enkelte straffesak ikke skal kunne oppbevares lenger enn fire måneder når man innen denne fristen ikke har brakt på det rene om de

grunnleggende vilkårene for behandling av opplysninger er oppfylt.

Det må være en forutsetning at opplysninger som behandles etter 4-månedersregelen, snarest mulig underlegges kontroll for at man skal få brakt på det rene om lovens alminnelige vilkår for behandling av opplysninger er oppfylt. I så fall kan opplysningene beholdes og behandles videre på vanlig måte i samsvar med disse vilkårene. I motsatt fall må opplysningene slettes. Etter en nærmere vurdering i samråd med Kultur- og kirkedepartementet og Riksarkivaren legges til grunn at slik kontroll for å avklare opplysningenes status etter politiregisterloven ikke kan regnes som saksbehandling i arkivlovgivningens forstand, og at opplysninger som viser seg ikke å oppfylle politiregisterlovens alminnelige vilkår, heller ikke kan anses å ha verdi som dokumentasjon. Sletting av slike opplysninger vil derfor være å regne som arkivbegrensning etter arkivlovgivningen og sletting kan dermed skje uten annen hjemmel i arkivloven, jf. punkt 14.5.1.3.

Annerledes forholder det seg i utgangspunktet med opplysninger som kan behandles i kriminaletterretningsregistre som nevnt i lovforslag til § 11. Slike opplysninger vil ikke gjennomgående kunne slettes i henhold til prinsippet om arkivbegrensning i arkivlovgivningen. Her er det likevel tale om særlig sensitive opplysninger. Når det for politiet ikke lenger er nødvendig eller for den saks skyld ikke lenger er adgang til å behandle slike opplysninger, vil det derfor etter departementets syn være en alvorlig krenkelse av personvernet dersom disse opplysningene fortsatt skulle befinne seg i et offentlig arkiv. Departementet vil derfor fremme forslag for Riksarkivaren om at regler om sletting av denne typen opplysninger blir innarbeidet i gjeldende kassasjonsbestemmelser for politiet og påtalemyndigheten.

### **14.5.3 Retting, sletting og sperring av mangelfulle opplysninger**

#### *14.5.3.1 Generelle merknader*

Retting, sperring og sletting av mangelfulle opplysninger reiser en rekke og til dels uensartede spørsmål.

Innledningsvis er det viktig å påpeke at lovforslaget kun tar sikte på å gi anvisning på de overordnede prinsippene, mens de nærmere reglene om retting, sperring og sletting av mangelfulle opplysninger vil bli regulert i forskriften. Hvilke av de nevnte behandlingsalternativene som er de mest aktuelle, vil blant annet være avhengig av hvilke

kategorier opplysninger det dreier seg om, om opplysningene behandles i eller utenfor politiets registre, og om opplysningene behandles i eller utenfor den enkelte straffesak.

Det må være en klar målsetting at de opplysninger som behandles av politiet eller påtalemyndigheten er riktige, eller i det minste riktig gjengitt. Selv om retting, sperring og sletting innenfor den alminnelige personvernlovgivningen gjerne blir definert som en av de grunnleggende rettigheter for den registrerte, må man ikke glemme at heller ikke politiet har noen interesse av å behandle uriktige opplysninger. For at politiet skal lykkes med å oppnå formålene med behandlingen av opplysninger, er det en grunnleggende forutsetning at de opplysninger som behandles ikke er mangelfulle. For eksempel vil det svekke en sak betydelig dersom aktor i retten blir konfrontert med at de opplysninger han fremsetter er mangelfulle eller uriktige. Likeledes vil det regelmessig være unødvendig ressursbruk og merarbeid for politiet å behandle slike opplysninger. Verken den registrerte eller politiet er således tjent med at det behandles mangelfulle opplysninger. Bortsett fra de tilfellene der den registrerte selv fremsetter uriktige opplysninger for dermed å unndra seg straffeforfølgning, vil den registrertes og politiets interesser på dette punkt med andre ord være sammenfallende.

Selv om departementet er grunnleggende enig i utvalgets tilnærming til denne problemstillingen, foreslår man likevel flere endringer i forhold til utvalgets forslag til § 46 om retting, sperring og sletting av opplysninger beheftet med feil eller mangler, jf. nærmere om dette nedenfor.

#### *14.5.3.2 Mangelfulle opplysninger som ikke kan repareres*

Som det fremgår i punkt 14.3.2 foreslår utvalget at det skilles mellom mangelfulle opplysninger som er beheftet med en feil som ikke lar seg reparere, og opplysninger som er beheftet med reparerbare feil. Med feil som ikke kan repareres siktes det for det første til behandling av opplysninger uten at vilkårene i politiregisterloven er oppfylt. I så fall vil behandlingen være lovstridig, noe man ikke vil kunne rette opp i etterkant. Det må imidlertid understrekes at dette alternativet bare er aktuelt i de tilfellene der behandlingen helt fra starten av var uhjemlet. I de tilfellene der det først etter hvert viser seg, for eksempel gjennom nærmere undersøkelser, at vilkårene for registrering ikke (lenger) er oppfylt, må opplysningene slettes eller sperres i samsvar med lovforslaget til § 50 fordi de

er unødvendige for formålet med behandlingen. Dernest vil feilen ikke være reparerbar dersom opplysningene er ervervet i strid med annen lovgivning eller av andre grunner ikke kan behandles av politiet og påtalemyndigheten. Det karakteristiske ved disse tilfellene er at grunnlaget for om opplysningene kan behandles eller ikke ligger utenfor politiregisterloven. Utvalget uttaler at dette alternativet spenner over en rekke situasjoner, og nevner som ett av de mest praktiske eksempler opplysninger om ulovlig ervervede bevis som politiet er avskåret fra å benytte i en straffesak. Når det først er konstatert at politiet ikke kan benytte opplysningene, må det i følge utvalget være en åpenbar konsekvens at det i politiregisterloven slås fast at slike opplysninger må slettes eller sperres. Departementet er i og for seg enig i dette utgangspunkt, men har etter en nærmere vurdering likevel kommet til ikke å videreføre dette alternativet i lovforslaget. Begrunnelsen for dette er todelt. For det første kan en slik bestemmelse være misvisende, idet den kan skape et inntrykk av at man med grunnlag i politiregisterloven kan kreve opplysninger slettet eller sperret fordi de er ervervet eller behandlet i strid med annen lovgivning og at det i denne sammenheng legges opp til en form for prejudisiell vurdering av om det foreligger brudd på den andre lovgivningen. En slik forståelse kan imidlertid ikke legges til grunn og den er heller ikke tilsiktet av utvalget. For det annet må utvalgets forslag ses i lys av utvalgets forutsetning om at utvalgets utkast til § 46 ikke gjelder for behandling av opplysninger innenfor den enkelte straffesak. Siden dette utgangspunkt nå er endret, vil man alene av den grunn ikke lenger kunne gi en bestemmelse som uten videre slår fast at opplysninger som for eksempel er ervervet i strid med straffeprosessloven må slettes eller sperres. Selv om man for eksempel tenker seg at et bevis er ervervet i strid med straffeprosessloven, og dette er slått fast av de kompetente myndigheter, vil dokumenter som inneholder opplysninger om ervervet fortsatt være en del av straffesaksdokumentene. Dersom slike opplysninger derimot også behandles i politiets registre eller til andre politimessige formål enn etterforskning, må de slettes eller sperres, og disse situasjoner vil også bli fanget opp av bestemmelsen om at opplysninger som er beheftet med feil som ikke kan repareres, må slettes eller sperres. Utover dette vil en videre behandling av slike opplysninger også være i strid med politiregisterloven, idet opplysningene da verken kan være relevante eller nødvendige. Som det fremgår av dette innebærer departementets endring ingen

realitetsforskjell i forhold til utvalgets forslag, men man mener at endringen kan bidra til å forebygge misforståelser samtidig som man unngår føringer for behandling av opplysninger i straffesaker som ikke er tilsiktet.

Utover dette foreslår departementet at det i lovforslaget til § 51 tilføyes at sperrede opplysninger bare kan brukes for å dokumentere hva som ble behandlet av opplysninger, jf. nærmere om dette i punkt 14.6.3.

#### 14.5.3.3 *Mangelfulle opplysninger som kan repareres*

Utvalget foreslår at retting av mangelfulle opplysninger som kan repareres skal skje på den måten at den uriktige opplysningen markeres og deretter suppleres med den korrekte opplysningen. Selv om departementet er enig i at denne fremgangsmåten i mange tilfeller vil være den mest hensiktsmessige, finner man likevel ikke grunn til å lovfeste et pålegg om at uriktige opplysninger alltid skal markeres og suppleres. Videre kan det heller ikke tas for gitt at uriktige opplysninger alltid vil kunne suppleres med «korrekte» opplysninger, slik utvalget foreslår. I denne forbindelse kan det for øvrig også vises til Ot.prp. nr. 4 (2006-2007) Om endring i midlertidig lov 17. september 1999 nr. 73 om begrenset innsyn i overvåkningspolitiets arkiver og registre (innsynsloven), der § 3a ble endret fra å kunne kreve at uriktige opplysninger ble slettet til en adgang for den registrerte til å inngi supplerende opplysninger. Begrunnelsen for endringen var nettopp at det ofte ikke vil være mulig å kunne fastslå i hvilken grad en opplysning er riktig eller uriktig. Ved å åpne for at den registrerte kan inngi supplerende opplysninger unngikk man å ta stilling til om de registrerte opplysningene var uriktige, samtidig som man sikret et bedre helhetsbilde ved at den registrerte fikk adgang til å gi sin versjon av saksforholdet.

Mangelfulle eller uriktige opplysninger kan være av svært varierende art, helt fra feil staving av et navn til en uriktig eller ufullstendig fremstilling av et saksforhold. I noen tilfeller kan feilen også bestå i at opplysningen isolert sett er riktig, men at den alene gir et uriktig bilde av den aktuelle situasjonen. I disse tilfellene vil retting bestå i at det tilføyes ytterligere opplysninger. I de tilfellene der opplysninger gjenspeiler en vurdering eller observasjon oppstår særlige problemer. På den ene siden vil for eksempel en opplysning om en observasjon av et hendelsesforløp kunne sies å være korrekt i den forstand at observasjonen er riktig gjengitt, men den vil like fullt kunne være uriktig etter

sitt innhold. Når det gjelder vurderinger oppstår det ytterligere problemer ved at man kan ha ulike oppfatninger om samme saksforhold, slik at det ikke er mulig å konstatere om opplysningen er riktig eller mangelfull.

Begrunnelsen for utvalgets forslag om hvordan retting skal foretas er dels at man i etterkant skal kunne se at det ble foretatt endringer og dels at supplerende opplysninger i tillegg til de opprinnelig uriktige opplysningene kan gi et bedre helhetsbilde. Dette utgangspunkt er departementet som nevnt i og for seg enig i, men det kan likevel reises spørsmål ved om den foreslåtte ordlyden er heldig. For det første synes det å være noe bastant at alle feil skal rettes gjennom supplerende. Dersom det dreier seg om rene skrivefeil, som heller ikke har ført til noen forvekslinger eller andre uheldige konsekvenser, bør det være adgang til å rette feilen ved å slette den og deretter erstatte den med den riktige opplysningen. En slik fremgangsmåte vil være utelukket etter utvalgets forslag, jf. «skal» rettes ved at mangelfulle opplysninger suppleres. Det andre problemet er at utvalgets forslag synes å forutsette at det i disse tilfellene alltid finnes en «korrekt» opplysning, jf. «suppleres med korrekte opplysninger» i utvalgets forslag til § 46 første ledd. Selv om begrepet «korrekt» i politiregisterlovens forstand ikke nødvendigvis er ensbetydende med «riktig» eller «sann», men også omfatter en korrekt gjengivelse av en opplysning, blir det etter departementets syn likevel misvisende når man utformer bestemmelsen slik som foreslått av utvalget.

Departementet viser i denne sammenheng også til formuleringen i artikkel 4 nr. 1 i rammebeslutningen om personvern i tredje søyle, som sier at opplysninger skal rettes dersom de er uriktige, og om mulig og nødvendig suppleres eller oppdateres. Her fanger man opp alle situasjoner som kan være aktuelle i slike tilfeller, samtidig som man legger opp til noe mer smidighet med hensyn til hvordan opplysninger skal rettes i de ulike tilfellene.

Departementet foreslår derfor at forslaget til § 51 første ledd utformes i samsvar med nevnte bestemmelse i rammebeslutningen. Utvalgets forslag til § 46 første ledd siste punktum om at mangelfulle opplysninger som åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon skal slettes foreslås imidlertid videreført, men med den endring at bestemmelsen gjøres fakultativ. Det betyr at det i slike tilfeller ikke gis et pålegg, men en adgang til å slette. Sistnevnte vil også på en bedre måte ivareta ulikhetene mellom retting av opplysninger i og utenfor den enkelte straffesak.

#### 14.5.3.4 *Krav om samtykke til sletting og forholdet til arkivloven*

Utvalget foreslår i utkast til § 46 tredje ledd at sletting av uriktige opplysninger alltid forutsetter at både den registrerte og den behandlingsansvarlige samtykker i sletting. I motsatt fall skal opplysningen sperres. Videre foreslås det at den behandlingsansvarlige skal informere den registrerte om eventuelle konsekvenser av at opplysningen slettes.

Departementet har etter en nærmere vurdering kommet til ikke å videreføre utvalgets forslag på dette punkt. Begrunnelsen for dette er at man her legger opp til en ressurskrevende saksbehandling, som synes å være mindre godt begrunnet. Kravet om samtykke ved sletting gjelder i følge utvalgets forslag både mangelfulle opplysninger som kan repareres og som ikke kan repareres. For mangelfulle opplysninger som kan repareres er den klare hovedregelen at de skal rettes, og at de bare kan slettes dersom de åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon. Unntaksbestemmelsen er streng ved at mangelfulle opplysninger bare kan slettes dersom de «åpenbart» ikke kan tjene som dokumentasjon. Kravet om samtykke vil da med andre ord bare gjelde de åpenbare tilfeller, noe departementet anser som unødvendig ressursbruk. I så måte stiller dette seg annerledes med hensyn til mangelfulle opplysninger som ikke kan repareres. Disse skal regelmessig slettes eller sperres, og et krav om samtykke vil dermed bli aktualisert i samtlige av disse tilfellene. Her må man på den annen side huske på at «sletting» i de fleste tilfeller vil være ensbetydende med arkivering, slik at opplysningene uansett fortsatt vil finnes i arkivene.

De opplysningene som forutsettes slettet i betydning av tilintetgjøring er hovedsakelig opplysninger i kriminaletterretningsregistre og etter vedtakelsen av politiregisterloven opplysninger som behandles i henhold til 4-månedersregelen, jf. lovforslag til § 8. Det som imidlertid er felles for disse opplysningene er at den registrerte som den klare hovedregel ikke har innsyn og dermed heller ikke har kjennskap til slike opplysninger. Det betyr igjen at man normalt heller ikke vil kunne innhente samtykke, og konsekvensen av utvalgets forslag blir da at opplysningene må sperres. En slik løsning vil imidlertid også i liten grad harmonere med både utvalgets og departementets forutsetning om at de nevnte opplysningene regelmessig skal tilintetgjøres, jf. omtalen av dette i punkt 14.3 og punkt 14.5.2.3. Departementet mener etter dette at utvalgets forslag også med hensyn til mangelfulle opp-

lysninger som ikke kan repareres bare i svært få tilfeller vil ha en realitet, og at et krav om samtykke med tilhørende pålegg om å gi informasjon ikke bør oppstilles som en generell og obligatorisk regel.

Begrunnelsen for utvalgets forslag må antas å være at man på denne måten ivaretar den registrertes interesser, idet man gjennom et krav om samtykke utelukker at politiet sletter en mangelfull opplysning og dermed fratar den registrerte muligheten til å kunne dokumentere feilen. Dette hensyn kan imidlertid også ivaretas på annen måte, og departementet foreslår derfor den samme regulering som i artikkel 4 nr. 3 i rammebeslutning om personvern i tredje søyle. Der gis det anvisning på at uriktige opplysninger ikke skal slettes, men sperras, dersom det er rimelig grunn til å tro at sletting vil kunne påvirke den registrertes legitime interesser. Denne regelen får frem hensynet bak sperring, samtidig som den angir hva som er vurderingstemaet når politiet skal vurdere om opplysningen skal slettes eller sperras. Utover dette vil man kunne gi nærmere bestemmelser i forskriften om sletting og sperring av mangelfulle opplysninger som ikke kan repareres. I denne forbindelse vil det også være mulig å skille mellom de ulike type-tilfellene, herunder om det bør kreves samtykke i de tilfellene der den registrerte har kjennskap til opplysningen.

Når det til slutt gjelder utvalgets forslag til § 46 siste ledd om at politiets vedtak om sletting går foran arkivlovens regler, foreslår departementet ikke at bestemmelsen inntas i politiregisterloven, og man viser her til det som er sagt i punkt 14.5.1.1 om utvalgets forslag som innebærer endringer i arkivlovgivningen.

#### 14.5.3.5 *Politiets handleplikt ved feil eller mangler*

Departementet er enig i at det er behov for en bestemmelse som pålegger politiet og påtalemyndigheten en plikt til å handle når man oppdager at opplysninger som behandles er beheftet med en feil. Før departementet kommer inn på innholdet i forslaget, vil man imidlertid knytte noen merknader til plasseringen av bestemmelsen. I utvalgets forslag er bestemmelsen plassert i kapittelet om meldeplikt, klage, tilsyn og sanksjoner. Departementet mener derimot at bestemmelsen naturlig hører hjemme i kapittelet om retting og sletting. Kapittelet omhandler blant annet retting og sletting av uriktige opplysninger, og politiets handleplikt har sammenheng med, og er en direkte følge av bestemmelsene som gir anvisning på hvordan uriktige opplysninger skal behandles. Det vises

her også til at den tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven er plassert i samme paragraf som de øvrige reglene om retting av uriktige opplysninger, jf. personopplysningsloven § 27.

Når det gjelder innholdet i lovforslag til § 53 består det av to komponenter. Den første er at den behandlingsansvarlige har en plikt til å sørge for at eventuelle feil ikke får betydning for den registrerte, noe som normalt betyr at man skal avverge negative konsekvenser. Den andre går ut på en varslingsplikt i de tilfellene der uriktige opplysninger har blitt utlevert. Her skal den behandlingsansvarlige varsle mottakeren om at de oversendte opplysningene er uriktige. Ifølge utvalgets forslag skal også den registrerte varsles dersom han har rett til innsyn i de utleverte opplysningene, jf. nærmere om dette nedenfor.

Handlingsplikten skal sikre at politiet gjør det som er mulig for å hindre at behandling av uriktige opplysninger påfører den registrerte ulemper. Dermed vil politiet som regel ha en egeninteresse i å sørge for at feilen ikke påfører den registrerte ulemper, idet eventuelle skadevirkninger ofte vil kunne begrunne et erstatningskrav. Selv om man her kan stå overfor vidt forskjellige situasjoner, vil det i de fleste tilfellene nettopp være varslingsplikten som er det fremste virkemiddelet til å avverge negative konsekvenser. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom man utleverer uriktige opplysninger i forbindelse med vandelskontroll, i forebyggende øyemed eller i forbindelse med samarbeid med utenlandske myndigheter. Så lenge de uriktige opplysningene bare finnes hos politiet, vil uriktige opplysninger imidlertid også kunne føre til betydelige ulemper, som for eksempel uberettiget forfølgelse, herunder grunnløse tvangsinngrep.

Datatilsynet gir uttrykk for at hovedregelen bør fremheves ved at man stryker forbeholdet «så langt som mulig». Til dette vil departementet bemerke at den tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven § 27 første ledd annet punktum også inneholder et slikt forbehold, der det heter: «Den behandlingsansvarlige skal om mulig sørge for at feilen ikke får betydning for den registrerte, f. eks. ved å varsle mottakere av utleverte opplysninger», og man kan ikke se at det skulle være noen grunn til å utforme bestemmelsen på annen måte i politiregisterloven. Utover dette kan forbeholdet etter departementets syn heller ikke oppfattes som en svekkelse av hovedregelen. Derimot gir forbeholdet snarere uttrykk for det åpenbare, idet det i enkelte tilfeller ikke vil være mulig å sørge for at feilen ikke får betydning. Dette vil regelmessig være tilfelle dersom skaden allerede

har skjedd når politiet oppdager at opplysningene er mangelfulle, og skaden heller ikke kan gjenopprettes. I denne sammenheng vil man imidlertid bemerke at lovforslaget i § 53 går noe lenger enn den tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven. Som det fremgår ovenfor er varslingsplikten i forhold til mottakere av uriktige opplysninger i personopplysningsloven angitt som et av flere handlingsalternativer, men varslingsplikten i politiregisterloven kommer til uttrykk som en selvstendig plikt. Denneplikten vil derfor også gjelde selv om det ikke lenger er mulig å hindre skadevirkninger. I tillegg foreslår departementet en endring i forhold til utvalgets utkast, ved at det foreslås at mottakeren skal varsles uten ugrunnet opphold. Begrunnelsen for dette er å bringe bestemmelsen i samsvar med artikkel 8 nr. 2 i rammebeslutning om personvern i tredje søyle, der det heter at mottakeren skal varsles «straks».

Departementet foreslår imidlertid ikke å videreføre utvalgets forslag til § 51 siste punktum, hvor etter varslingsplikten også gjelder i forhold til den registrerte dersom han har innsyn. Verken personopplysningsloven eller rammebeslutningen inneholder en særskilt varslingsplikt til den registrerte i disse tilfellene. Etter departementets syn vil bestemmelsen også kunne skape problemer, idet den forutsetter en vurdering av om den registrerte vil kunne få innsyn i opplysningen, noe som i seg selv kan være et både vanskelig og ressurskrevende spørsmål. Departementet mener videre at den foreslåtte endringen i bestemmelsen om informasjonsplikt, jf. lovforslaget til § 48, vil fange opp de situasjonene utvalget her tar sikte på å regulere. Endringen i § 48 består i at man legger opp til en informasjonsplikt, med mindre utlevering ikke er «av vesentlig betydning» for den registrerte, mens utvalgets forslag gikk ut på at informasjonsplikten knyttes til «sentrale personer». Dersom politiets varsling til mottakere vil være av vesentlig betydning for den registrerte, vilplikten til også å varsle den registrerte således følge av bestemmelsen om informasjonsplikt under forutsetning av at ingen av de øvrige unntaksbestemmelsene i lovforslaget til § 48 kommer til anvendelse.

## 14.6 Særlig om sperring av opplysninger

### 14.6.1 Utvalgets forslag

Utvalget behandlet emnet i punkt 17.6 i utredningen.

Utvalget legger til grunn at hovedårsaken til at opplysninger sperres, og ikke slettes, er at de

senere kan være nødvendige som dokumentasjon, for eksempel i forbindelse med et erstatningssøksmål. En absolutt forutsetning for å basere lovgivningen på sperreregler og ikke sletteregler, er ifølge utvalget at opplysningene i ettertid ikke brukes til annet enn dokumentasjonsformål.

Utvalget antar likevel at det vil kunne være situasjoner hvor det kan oppstå ønske om å bruke opplysninger som er sperret, utover til dokumentasjonsformål. Det kan for eksempel komme saker, herunder særlig alvorlige og høyt profilerte saker, hvor polititjenestemenn mener at det ligger opplysninger av betydning for oppklaring av saken i det sperrede materialet.

Utvalget går derfor inn for en regel om at politiet og påtalemyndigheten i straffesaker med strafferamme på 10 år eller mer, eller for å forebygge et slikt straffbart forhold, kan innhente rettens beslutning om å få tilgang til sperrede opplysninger, dersom man kjenner til at det finnes opplysninger av betydning for saken. Som eksempel nevner utvalget at politiet i sitt kriminaletterretnings- eller forebyggende arbeid har innhentet personopplysninger som det på innhentingstidspunktet ikke var anledning til å behandle, for eksempel at fjernsynsovervåking er benyttet uhjemlet i forebyggende øyemed. Disse kan tenkes sperret. Dersom en tjenestemann senere ser at det kan være en kobling mellom en straffesak under etterforskning og de opplysninger som i sin tid ble innhentet i forebyggende øyemed, vil det være uheldig om ikke et slikt «spor» skulle kunne sjekkes ut, når det fortsatt er mulig fordi de aktuelle opplysninger er sperret. Adgangen til slik tilgang til sperrede opplysninger bør imidlertid etter utvalgets oppfatning forbeholdes de mest alvorlige sakene, hvilket foruten hensynet til personvernet også normalt vil være best i samsvar med så vel innsamlingsformål som hensynet til å begrense ressursbruk.

Utvalget ser det videre slik at det også i forebyggende øyemed bør være rom for en slik adgang i forhold til alvorlig kriminalitet med strafferamme på 10 år eller mer. Her nevnes det som eksempel at politiet blir klar over at opplysninger som nevnt ovenfor kan bidra til å avverge en alvorlig straffbar handling, for eksempel innførsel av et større parti narkotika, eventuelt et terrorangrep. Det ville i følge utvalget kunne virke direkte støtende om opplysninger, hvis eksistens man kjenner, ikke skulle kunne hentes frem for det formål å forhindre den straffbare handlingen.

Utvalget foreslår av rettssikkerhetsgrunner at tillatelse til tilgang til sperrede opplysninger hos Riksarkivaren bør gis av retten. I denne sammenheng bør reglene om utleveringspålegg i straffe-

prosessloven §§ 210 følgende kunne gis anvendelse så langt de passer. Bestemmelsen i § 210 omhandler ting som antas å kunne ha betydning som bevis. Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsene om beslag, hvilket blant annet innebærer at den som rammes av det skal underrettes, og kan kreve spørsmålet om fortsatt beslag brakt inn for retten, jf. straffeprosessloven § 208. Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor det vil være ødeleggende for etterforskningen eller den forebyggende virksomheten at en som «rammes» blir underrettet. Utvalget mener av den grunn at også §§ 210 a – c, jf. § 208 a, bør få tilsvarende anvendelse i disse tilfellene. Bestemmelsene i §§ 210 følgende omhandler som nevnt ting av betydning som *bevis*, men må like fullt kunne gis tilsvarende anvendelse når det er snakk om å forebygge eller avverge en alvorlig straffbar handling.

Utvalget kan videre ikke se at den tilgangsmulighet til sperrede opplysninger som her foreslås vil innebære et nevneverdig merarbeid for noen parter. For det første vil det være forholdsvis få opplysninger som sperres som følge av at de er innhentet uhjemlet, og for det andre må det formodes at det svært sjelden vil oppstå behov for å gå tilbake til denne typen opplysninger. For at retten skal kunne etterkomme begjæringer om slik tilgang, må det dessuten kunne kreves en viss identifisering av de sperrede opplysninger, slik at det ikke blir rene «fisketurer» i tidligere sperrede opplysninger.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan sperrede opplysninger skal oppbevares, mener utvalget at opplysningene må sperres på en slik måte at de ikke kan åpnes av politiet alene. At politiet alene skulle kunne få tilgang til opplysningene ville i følge utvalget neppe gi den nødvendige tillit overfor den opplysningene gjelder. Utvalget foreslår derfor at Riksarkivaren oppbevarer sperrede opplysninger. Utvalget er innforstått med at dette normalt ligger utenfor Arkivverkets oppgaver, og at opplysninger som sperres sjelden vil være arkivmateriale. Riksarkivet er imidlertid en nøytral part, som både politiet og den registrerte kan ha tiltro til. Videre anfører utvalget at arkivverket er vant til å behandle og oppbevare opplysninger.

#### 14.6.2 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* antar at opplysningene skal oppbevares hos Riksarkivet og ikke spesielt hos Riksarkivaren som er direktør for Riksarkivet. Det anbefales at bestemmelsen endres i samsvar med dette.

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* støtter forslaget, men anfører at en strafferamme på 10 år blir

for absolutt i forhold til de straffebud som faller innenfor PSTs arbeidsfelt. PST anbefaler at alle straffebud som er fremmet som kapittel 17 i ny lov om straff er saker av en slik alvorlighetsgrad at det bør åpnes for bruk av ellers sperrede opplysninger. PST anfører videre at det også bør vurderes å åpne for bruk av sperrede opplysninger i saker som gjelder brudd på mindre alvorlige straffebud, når bruken av opplysningene vil kunne få betydning i forhold til å bekjempe kriminalitet som truer vitale samfunnsinteresser.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* viser til merknadene til utvalgets utkast til § 46 og understreker at det ikke bør være muligheter for sperring av opplysninger, kun sletting.

#### 14.6.3 Departementets vurdering

Departementet finner ikke å kunne videreføre en bestemmelse om bruk av opplysninger som er sperret med det innhold som foreslått av utvalget. Begrunnelsen for dette er dels at utvalget har lagt en noe annen forståelse av begrepet «sperring» til grunn enn hva som nå er foreslått i lovforslaget § 2 nr. 10, og dels at utvalgets forslag til § 47 annet ledd må antas å være i strid med rammebeslutning om personvern i tredje søyle.

Som det fremgår i punkt 14.6.1 har utvalget lagt til grunn at sperrede opplysninger i ettertid ikke skal brukes til annet enn dokumentasjonsformål, noe som må ses i sammenheng med at utvalget utelukkende foreslår sperring i de situasjoner der det ble behandlet mangelfulle opplysninger som ikke kan repareres. Utvalget har ikke foreslått en definisjon av begrepet «sperring» i utvalgets utkast til § 2 om definisjoner. Dette må antas å ha sammenheng med at begrepet heller ikke er definert i § 2 i personopplysningsloven eller på annen måte er nærmere forklart i motivene til personopplysningsloven.

Med dette som utgangspunkt er det naturlig at utvalget i utkast til § 47 første ledd første punktum foreslår at opplysninger som er sperret bare kan brukes dersom det er nødvendig å dokumentere hva som ble behandlet av opplysninger. Dette utgangspunkt er imidlertid nå endret ved at definisjonen av begrepet «sperring» i lovforslaget til § 2 nr. 10 er videre enn den forståelsen utvalget har lagt til grunn. Den foreslåtte definisjonen i § 2 nr. 10 er i samsvar med den tilsvarende definisjonen i rammebeslutningen artikkel 2 bokstav c. Som det fremgår av lovforslaget til § 2 nr. 10 betyr sperring i utgangspunktet ikke noe annet enn å markere opplysningen med den hensikt å begrense den fremtidige behandlingen av opplysningen. Denne

definisjonen åpner således for en mer utstrakt bruk av sperreinstitutet, noe departementet har benyttet seg av ved å foreslå at opplysninger i strafferegisteret kan sperres. Som omtalt i punkt 12.7 er hensikten med sperring i disse tilfellene at opplysninger ikke lenger skal kunne brukes i forbindelse med vandelskontroll i form av politiattest, men at de fortsatt vil kunne brukes til andre formål, som for eksempel sikkerhetsklarering. På denne bakgrunn blir utvalgets utkast til § 47 første ledd første punktum for snever i forhold til den samlede bruk av sperreinstitutet i lovforslaget, og kan derfor ikke videreføres. Departementet foreslår derfor at det gis en generell bestemmelse for bruk av sperrede opplysninger, som utformes i samsvar med den foreslåtte definisjonen i § 2 nr. 10 og artikkel 4 nr. 3 i rammebeslutningen, hvorefter sperrede opplysninger bare kan brukes til det eller de formål som gjorde at opplysningene ikke ble slettet. Som følge av dette foreslår departementet heller ikke å videreføre utvalgets forslag om at sperrede opplysninger skal oppbevares i Riksarkivet. Denne fremgangsmåten vil ikke kunne benyttes i de tilfellene der opplysninger bare sperres for ett formål, men ikke for andre, som for eksempel sperring av opplysninger i strafferegisteret. I disse situasjonene må opplysningene fortsatt oppbevares hos politiet på en egnet måte. Departementet finner det uansett mest naturlig at spørsmål knyttet til oppbevaring av sperrede opplysninger mest hensiktsmessig kan reguleres i forskriften, der man også vil kunne ta hensyn til de ulike typetilfellene av sperrede opplysninger.

Selv om departementet endrer utvalgets forslag til § 47 første ledd, finner man likevel grunn til å understreke at man er enig i at opplysninger som er sperret fordi de er beheftet med feil som ikke kan repareres, bare kan brukes til dokumentasjonsformål. For å sikre at det ikke oppstår tvil omkring disse spørsmål, foreslår departementet som allerede nevnt i punkt 14.5.4.2 at denne begrensningen tilføyes i lovforslaget til § 51 annet ledd. Man vil kunne hevde at tilføyelsen kan fortone seg som en dobbeltregulering i forhold til lovforslaget til § 52. Som nevnt ovenfor anser departementet lovforslaget til § 52 som en generell regel om bruk av sperrede opplysninger, og man kan ikke se at det er noe til hinder for at man gir mer spesielle regler om bruk av sperrede opplysninger i lov og senere i forskrift. På denne måten blir det tydeliggjort til hvilke konkrete formål sperrede opplysninger kan brukes til, noe som også garanterer bedre forutsigbarhet.

Når det til slutt gjelder utvalgets utkast til § 47 annet ledd om at sperrede opplysninger likevel

skal kunne brukes til andre formål enn dokumentasjonsformål, finner departementet som nevnt innledningsvis ikke å kunne videreføre forslaget på dette punkt. For ordens skyld presiseres det at utvalgets forslag til denne unntaksbestemmelsen, på lik linje med utkast til § 47 første ledd, kun gjelder mangelfulle opplysninger som ble sperret.

Det forholdet som utvalget her søker å regulere er også omhandlet i artikkel 4 i rammebeslutning om personvern i tredje søyle om retting, sletting og sperring. I denne sammenheng er særlig artikkel 4 nr. 3 av interesse, hvor det heter at personopplysninger skal sperres i stedet for slettes dersom det er rimelig grunn til å tro at en sletting kan påvirke den registrertes legitime interesser. Videre heter det at sperrede opplysninger bare kan behandles til det formål som gjorde at de ikke ble slettet. Bestemmelsen gir for det første uttrykk for at sperring skal brukes som substitutt for sletting i de tilfellene der den registrerte kan ha interesse av at opplysningene oppbevares til tross for at de normalt skulle ha vært slettet. I all hovedsak vil den registrertes interesse her bestå i å kunne dokumentere at det ble behandlet enten uriktige opplysninger eller at behandlingen av opplysningene var lovstridig. I tillegg, og det er det avgjørende her, gir bestemmelsen klart uttrykk for at en videre bruk av sperrede opplysninger utelukkende kan finne sted til det formål som var årsaken til at opplysningene ikke ble slettet. Bestemmelsen åpner ikke for unntak, og som følge av dette er utvalgets forslag til § 47 annet ledd direkte i strid med rammebeslutningen. Utvalgets forslag legger opp til at sperrede opplysninger under nærmere bestemte vilkår igjen skal kunne brukes til politimessige formål, og dermed til andre formål enn de som var begrunnelsen for at opplysningen ikke ble slettet.

Departementet finner for øvrig grunn til å bemerke at man også uavhengig av rammebeslutningen anser utvalgets forslag på dette punkt som uheldig. Når man åpner for å gjøre unntak fra regelen om at sperrede opplysninger ikke skal brukes til andre formål enn de som begrunnet sperring i stedet for sletting, kan dette være et første skritt til å uthule et grunnleggende prinsipp. Som utvalget selv påpeker i første avsnitt i punkt 17.6.1 i utredningen må det være «en absolutt forutsetning for å basere lovgivningen på sperreregler, og ikke slettere, (...) at opplysningene i ettertid ikke brukes til annet enn dokumentasjonsformål.» Likeledes uttaler utvalget senere i samme punkt at det for det første vil være forholdsvis få opplysninger som sperres som følge av at de er innhentet uhjemlet, og at det for det andre må formodes at det svært



sjeldent vil oppstå behov for å gå tilbake til denne typen opplysninger. Departementet kan slutte seg til disse uttalelsene og mener at det vil kunne fortone seg som noe inkonsekvent om man til tross for disse utgangspunktene ville foreslå en unntaksbestemmelse i samsvar med utvalgets forslag. Utover dette anser man det som svært lite sannsynlig at utvalgets foreslåtte unntaksbestemmelse vil kunne bidra til å oppklare alvorlig kriminalitet eller

endog å avverge terrorhandlinger, jf. de eksemplene utvalget kommer med.

På denne bakgrunn foreslår departementet at bestemmelsen om bruk av sperrede opplysninger utformes i samsvar med ovennevnte, og at det ikke gis en unntaksbestemmelse som åpner for at sperrede opplysninger kan brukes til andre formål enn de som var årsaken til at opplysningene ikke ble slettet.

## 15 Klageordning og sanksjoner

### 15.1 Klageordning

#### 15.1.1 Innledning

I dette punkt behandles spørsmålet om det skal være en klageordning for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, der det hevdes at politiet og påtalemyndigheten ikke har overholdt bestemmelser i eller i medhold av politiregisterloven. I tillegg vurderes det hvem som skal være klageorgan og hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for behandling av klagesaker.

Adgangen til å kunne påklage en avgjørelse truffet i medhold av politiregisterloven til overordnet organ må ikke forveksles med den registrertes mulighet til å anmode Datatilsynet om kontroll av om opplysningene er behandlet i samsvar med loven. Sistnevnte rettighet består ved siden av den ordinære klageordningen og omtales gjerne som det tosporete system. Dette vil departementet komme nærmere tilbake til i punkt 15.1.6.2 og kapittel 16.

#### 15.1.2 Gjeldende rett

Riksadvokaten er den øverste ansvarlige for behandlingen av *den enkelte straffesak*, og er klageorgan for alle typer brudd på prosesslovgivningen, herunder brudd på taushetspliktsreglene. For straffesakene er reglene om klage regulert i straffeprosessloven gjennom de alminnelige saksbehandlingsreglene i straffeprosessloven og den alminnelige klagebestemmelsen i straffeprosessloven § 59a. Selv om klageretten i straffesaker etter straffeprosessloven § 59a er begrenset, er det tradisjon for at også andre avgjørelser enn de det er klageadgang for blir behandlet.

*Utenfor den enkelte straffesak* er det Politidirektoratet som behandler klager over enkeltsaker, jf. rundskriv G-97/2000. Politidirektoratet er som forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet. I prinsippet gjelder de alminnelige reglene i forvaltningsloven for saksbehandlingen utenfor straffesakene.

Når det særlig gjelder politiets registre var Justisdepartementet registereier for politiets registre

før Politidirektoratet ble opprettet. Registereier tilsvaret langt på vei sentral behandlingsansvarlig.

Etter opprettelsen av Politidirektoratet, ble det i brev fra Justisdepartementet til Politidirektoratet den 13. desember 2000 forutsatt at Politidirektoratet overtok rollen som klagemyndighet for forvaltningsvedtak: «Justisdepartementet legger opp til at dette skal gjelde både for registre etablert med hjemmel i strafferegistreringsloven, som for registre etablert etter personregisterloven, evt. med hjemmel i egen lov (for eksempel passloven)». Det fremgår at Justisdepartementet forutsetter at Politidirektoratet også overtar det umiddelbare tilsynsansvaret for registrene som er nevnt. Fra Justisdepartementets side understrekes at dersom tilsyns- og klagemuligheten skal tilfredsstille alminnelige forvaltningsprinsipper, må registeransvaret (behandlingsansvaret) tilsvarende legges til et underordnet organ. Register hvor Politidirektoratet selv er registeransvarlig må i utgangspunktet ha Justisdepartementet som klage- og tilsynsmyndighet, og det bør unngås at Politidirektoratet har registeransvar. Videre bemerkes i brevet at «Overvåkingssentralens registre» fortsatt vil ha Justisdepartementet som klage- og tilsynsmyndighet, og at det for registre/ informasjonssystemer til bruk i straffesakspleien, som STRASAK og BL, vil måtte tas hensyn til påtalemyndighetens bruker- og styringsbehov.

Rundskrivet viser at det er en sammenheng mellom behandlingsansvar og kontrollordninger.

For registre som er hjemlet i straffeprosessloven, som for eksempel DNA-registeret, er det overordnet påtalemyndighet som er klageinstans, jf. påtaleinstruksen § 11a-9.

#### 15.1.3 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I SIS-loven § 19 finnes det en egen klageregel for opplysninger som behandles i henhold til Schengen-avtalen. Bestemmelsen fastslår at den registrerte kan påklage avgjørelser om innsyn, retting og sletting til Politidirektoratet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med den registrertes rett til å

henvende seg til Datatilsynet, se nærmere punkt 16.2.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er klageadgangen regulert i artikkel 20 som har følgende ordlyd:

«Uten at det berører en eventuell administrativ klageadgang som kan benyttes før en sak bringes inn for en rettsinstans, skal den registrerte ha rett til å innbringe for en domstol enhver krenkelse av de rettigheter som han/hun er garantert gjennom den nasjonale lovgivning som får anvendelse.»

#### 15.1.4 Utvalgets forslag

Utvalget gjør i punkt 20.3 i utredningen rede for de hensyn som begrunner en klageordning. Det uttales at hensynene bak klageordninger i forvaltningen er delt. For det første skal de ivareta de private interessene til den som blir berørt av den beslutningen som er fattet. Den enkelte skal beskyttes mot uriktige vedtak og rettstap.

For det andre skal klageordninger ivareta offentlige interesser, som demokratihensynet og styringen av forvaltningen. Adgangen til å få en fornyet prøvelse av en avgjørelse fra forvaltningen er en sentral del av det såkalte forsvarlighetsprinsippet. Det er også et generelt prinsipp at forvaltningens egne avgjørelser bør prøves internt før den berørte går til andre uavhengige organer, som domstolene, tilsynsorganer eller Sivilombudsmannen. Dette forankres både generelt i intern kontroll og i at overordnet organ skal ha kontroll med underordnet organs tjenesteutøvelse.

Utvalget skiller deretter mellom klageordninger i og utenfor den enkelte straffesak.

Når det gjelder *klage i den enkelte straffesak* anfører utvalget i punkt 20.4 i utredningen at Riksadvokaten er det overordnede, uavhengige organ for straffesaksbehandlingen, og det er lang tradisjon for at riksadvokaten har tilsyn med denne. Utvalget vil ikke foreslå at det gjøres noen endringer i denne ordningen. Dette innebærer at riksadvokaten vil ha ansvaret for brudd på taushetsplikten i den enkelte straffesak.

Utvalget viser imidlertid i denne sammenheng til sin drøftelse i punkt 8.7.1 i utredningen hvor lovens anvendelsesområde og grensene mot den enkelte straffesak trekkes. Straffesakssystemene og de delene av en behandling som faller innenfor lovens anvendelsesområde vil i prinsippet også omfattes av klageordninger som utvalget beskriver i punkt 20.5.2 i utredningen. Ifølge utvalget innebærer dette eksempelvis at Politidirektoratet blir klageorgan for brudd på meldeplikt eller informa-

sjonssikkerhet i tilknytning til *straffesakssystemene*, som der straffesaksdokumentene behandles i BL. Utvalget understreker samtidig at Politidirektoratet ikke vil kunne være klageorgan for innsyn, retting eller sletting i slike systemer. Utvalget sier imidlertid ikke noe om hvordan klager i disse saker skal håndteres.

Utvalget foretar i punkt 20.5 i utredningen en gjennomgang av de spørsmålene som gjør seg gjeldende i forbindelse med *en klageordning utenfor den enkelte straffesak*, og drøfter herunder hva som skal være gjenstand for en klagebehandling, hvem som er klageberettiget og hvem som skal være klageorgan.

##### 15.1.4.1 Hva det kan klages over

Utvalget anbefaler at det skal være adgang til å påklage avgjørelser om *innsyn, retting, sperring og sletting*. Utvalget anbefaler at dette fastsettes særskilt i politiregisterloven og viser til at dette også er i samsvar med SIS-loven § 19. Begrunnelsen er at adgangen til å få innsyn eller rette, sperre og slette opplysninger er den registrertes sentrale rettigheter, og det ivaretar hensynet til den registrertes rett til en korrekt avgjørelse at det er en klageadgang. Videre vil det fremme hensynet til at forvaltningen har intern kontroll med egne avgjørelser.

Utvalget anbefaler videre at det skal være adgang til å påklage alle sider ved en *vandelskontroll*, det vil si både lovtolkningen, saksbehandlingen og skjønnnet. Mest praktisk må det i følge utvalget antas å være å påklage skjønnnet, for eksempel der det anmerkes flere opplysninger eller verserende saker på en politiattest. Det samme kan gjelde innholdet i en skikkethetsvurdering. Her vil det imidlertid også være mulig å påklage selve vedtaket fattet på bakgrunn av skikkethetsvurderingen.

Utvalget anbefaler også at en avgjørelse om erstatning kan påklages, på samme måte som i SIS-loven § 18. Som i forvaltningsloven vil det være mulig å påklage vedtaket helt eller delvis. For eksempel kan det være praktisk kun å påklage utmålingen, dersom det er konstatert at det foreligger ansvarsgrunnlag.

I punkt 20.5.2.4 i utredningen går utvalget nærmere inn på en klageordning knyttet til *brudd på taushetsplikten*.

Utvalget anbefaler at adgangen til å påklage brudd på taushetsplikten fastsettes i klagebestemmelsen. En klage på brudd på taushetsplikten vil ikke medføre en fornyet behandling av saken. En klage vil således ha til hensikt å fastsette hvorvidt det foreligger brudd på taushetsplikten, uten at det

nødvendigvis gir noen rettigheter ut over det. Utvalget anbefaler at den opplysningene gjelder skal ha en slik rett, uavhengig av om han har såkalt rettslig klageinteresse, og har derfor foreslått en egen bestemmelse.

Det er utvalgets oppfatning at taushetspliktsreglene er svært viktige. At spørsmål om brudd kan overprøves internt i politi og påtalemyndighet er i seg selv et gode. Videre må det anses som hensiktsmessig at det finnes andre måter å overprøve slike feil på, enn ved anmeldelse og en eventuell straffesak.

Det å konstatere brudd på taushetsplikten kan få konsekvenser. Dersom det konstateres at taushetsplikten er brutt ved urettmessig utlevering av straffesaksdokumenter, kan disse kreves tilbakelevert. Videre kan en konstatering av brudd på taushetsplikten få betydning for erstatningskrav. For eksempel kan det tas med i et krav om uberettiget forfølgning etter at en sak er henlagt. Videre er det en tendens til at presseomtale påberopes som et straffeutmålingsmoment, og så lenge dette er et gyldig argument, må et brudd på taushetsplikten som har ført til presseomtale etter utvalgets oppfatning antagelig veie enda tyngre enn der dette ikke blir konsekvensen.

Utvalget omtaler i denne sammenheng enkelte særlige spørsmål knyttet til klage på utlevering av opplysninger i mottakerorganets interesse, og anfører følgende:

«Dersom den registrerte mener at opplysninger urettmessig utleveres i mottakerorganets interesse, vil det i prinsippet alltid være et brudd på taushetsplikten. Det som skiller disse situasjonene fra andre brudd på taushetsplikten, er at opplysningene ikke utleveres som ledd i politiets virksomhet. Situasjonen reiser således en særskilt problemstilling om en klage skal ha oppsettende virkning. Oppsettende virkning vil gi klageretten et mer reelt innhold, i den forstand at dersom opplysningene først er utlevert, er «skaden» for den registrerte skjedd.

Utlevering av opplysninger i mottakerorganets interesse spenner over en rekke ulike situasjoner. I den ene enden av skalaen er det utlevering av opplysninger til kontrollorganer med parallell saksbehandling. I den andre enden er det utlevering av opplysninger til private parter. Det vil ikke passe særlig godt med oppsettende virkning i alle disse situasjonene. Utvalget anbefaler at utlevering av opplysninger i mottakerorganets interesse som hovedregel pålegger politiet en informasjonsplikt, jf. lovforslaget § 43 andre ledd. Utvalget anbefaler at der politiet har informasjonsplikt, kan en klage også

gis oppsettende virkning. Dette er praktisk, da den registrerte på forhånd blir gjort kjent med utleveringen. Videre er det i disse situasjoner praktisk å gi oppsettende virkning, noe som også fremgår ved at det er særlige regler om oppsettende virkning i forvaltningsloven § 14, § 20 femte ledd og § 21 andre ledd. Politiet må organisere utleveringen slik at informasjonsplikten oppfylles før utlevering skjer.

Utvalget anbefaler at den alminnelige bestemmelsen i forvaltningsloven § 42 kommer til anvendelse. Videre anbefales at det i form av forskrift kan gis nærmere regler om at klage skal gis oppsettende virkning for bestemte typer utlevering.»

#### 15.1.4.2 Hvem er klageberettiget

Utvalget vurderer i punkt 20.5.3 i utredningen hvem som skal være klageberettiget etter politiregisterloven, og mener at det er naturlig at den registrerte er klageberettiget. Dette vil gjelde uansett hvilken tilknytning man har til et sakskompleks.

At en person ikke vet seg registrert, kan etter utvalgets oppfatning ikke medføre at klageretten blir avskåret. Dette må ses i sammenheng med at den registrerte også kan henvende seg til Datatilsynet som tilsynsorgan, som kan ivareta den registrertes rettigheter. Utvalget anbefaler således at både den registrerte og den som antar seg registrert får klagerett. Andre som mener de har klagerett må i følge utvalget forholde seg til de alminnelige klagereglene i forvaltningsloven.

#### 15.1.4.3 Klageorgan

Utvalget har sett nærmere på hvilket organ som bør være klageorgan. Det vises til at Politidirektoratet er det alminnelige klageorganet for enkeltsaker innenfor politiets forvaltningsoppgaver og for avgjørelser som politiet treffer i henhold til strafferegistreringsloven. Dersom Politidirektoratet er klageorgan, vil det ifølge utvalget få bedre kontroll med politiet og kunne bidra til å fastsette en praksis innenfor området.

Utvalget foreslår på bakgrunn av det ovennevnte at Politidirektoratet i normaltilfellene blir klageorgan, noe som synes å samsvare godt med de oppgaver som naturlig tilligger Politidirektoratet. Hvilket politiorgan som er klageorgan må også ses i sammenheng med hvem som har behandlingsansvaret. Slik utvalget påpeker i punkt 9.5 i utredningen kan ikke samme organ ha både behandlingsansvar og være kontrollorgan. Utvalgets forslag er at behandlingsansvaret legges så

nært behandlingen som mulig, det vil si i politidistriktene og hos særorganene. At Politidirektoratet er klageorgan er i praksis vanskelig forenlig med at direktoratet også har behandlingsansvar.

#### 15.1.4.4 Datatilsynets rolle

Datatilsynets rolle i klagesaker omtales i punkt 20.5.4.1 i utredningen.

Utvalget viser til SIS-loven § 19 hvoretter Politidirektoratet er klageorgan, men der Datatilsynet skal høres før klager om retting, sletting og innsyn avgjøres.

Utvalget anbefaler at den samme løsningen benyttes for behandling av personopplysninger i politiet utenfor SIS-loven. Dette må ses i sammenheng med at det er Datatilsynet som er tilsynsorgan. Det har en egenverdi at reglene er like for all behandling av opplysninger i politiet. Videre mener utvalget at både den registrertes personvern og kriminalitetsbekjempelsen ivaretas best dersom Datatilsynet får uttale seg før avgjørelsen treffes. Dette vil også kunne bidra til at politiet og Datatilsynet kommuniserer på en hensiktsmessig måte, og at de fleste saker kan løses i minnelighet, uten at det blir nødvendig for Datatilsynet å benytte seg av påleggskompetansen.

Utvalget anbefaler imidlertid at Datatilsynets rett til å uttale seg begrenses til de klagesaker som ligger innenfor Datatilsynets kjernekompetanse. Ut fra utvalgets vurdering vil det være naturlig at Datatilsynet har rett til å uttale seg i forbindelse med klage på innsyn, retting, sperring og sletting, jf. utvalgets forslag § 50 første ledd nr. 3.

Utvalget drøfter i punkt 20.5.4.2 forholdet mellom klageadgangen og den registrertes rett til å be Datatilsynet om kontroll av behandling av opplysninger. Om dette uttaler utvalget følgende:

«I utgangspunktet er Datatilsynet ingen klageinstans, i den forstand at de er pliktig til å behandle noe som fremstår som en klage fra en person. Imidlertid har de en tilsynskompetanse som de selv har frihet til å benytte. Dette kommer utvalget tilbake til nedenfor i punkt 21.5.2.

Første problemstilling er om den interne klageadgangen til Politidirektoratet må være uttømt før den registrerte kan rette sine henvendelser til Datatilsynet. Ved vedtagelsen av SIS-loven var det opprinnelig foreslått at klageadgangen måtte være uttømt, men departementet gikk vekk fra et slikt forslag. Utvalget kan heller ikke se at det er nødvendig i forhold til politiregisterloven. Imidlertid mener utvalget at det vil være av interesse for Politidirektoratet å være kjent med de henvendelser som kommer til Datatilsynet, på samme måte som

Datatilsynet skal uttale seg før direktoratet treffer et vedtak. Utvalget mener det ikke er naturlig at Politidirektoratet får en lovfestet rett til å uttale seg når Datatilsynet fatter vedtak på bakgrunn av tilsyn, men det forutsettes imidlertid at de to organene også samarbeider når Datatilsynet behandler saker.

Det kan tenkes at Datatilsynet mottar henvendelser som ikke faller innenfor deres kompetanse å kontrollere. Det kan for eksempel være klager som gjelder den enkelte straffesak eller politifaglige spørsmål som innsyn. I de tilfellene skal klagen sendes over til behandling til rett organ.»

#### 15.1.4.5 Saksbehandlingsregler

Utvalget vurderer i punkt 20.5.5 i utredningen å foreslå egne saksbehandlingsregler for klagebehandlingen, men har ikke funnet det hensiktsmessig, og anbefaler i stedet at forvaltningslovens regler i kapittel VI kommer til anvendelse så langt de passer. Det vil være situasjoner hvor reglene ikke vil være hensiktsmessige, som for eksempel partsinnsyn, og det er således foreslått en forskriftshjemmel for at det kan gjøres unntak fra reglene.

#### 15.1.5 Høringsinstansenes syn

Bortsett fra *Datatilsynet* har ingen av høringsinstansene merknader til utvalgets forslag til klageordning. Datatilsynet knytter innledningsvis noen merknader til forholdet mellom den foreslåtte klageordningen og Datatilsynets kontrolloppgaver. Disse er referert i punkt 16.2.5.

*Datatilsynet* er av den oppfatning at tilsynet bør ha vedtakskompetanse i klagesaker som gjelder brudd på taushetsplikten utenfor den enkelte straffesak i den grad brudd på taushetsplikten er skjedd gjennom tolking av den foreslåtte unntaksbestemmelsen i utvalgets forslag til kapittel 4. Disse bestemmelsene bærer sterkt preg av å være utleveringshemler. Utlevering er å anse som en behandling av personopplysninger og det ligger således nært at Datatilsynet bør ha en videre kompetanse enn en rett til uttalelse i disse tilfellene. Tolkningen av disse bestemmelsene vil være av stor betydning for enkeltmenneskets personvern, og Datatilsynet med sin kompetanse på dette feltet, bør derfor ha avgjørende myndighet.

Hva gjelder klager på avgjørelser om innsyn, retting, sperring og sletting, finner Datatilsynet at de samme argumentene for en stor del vil gjøre seg gjeldende. Dersom en fysisk eller juridisk person er blitt nektet en av disse grunnleggende rettighe-

tene, fremstår det som lite tilfredsstillende for Datatilsynet at Datatilsynet som skal kontrollere at disse rettighetene oppfylles, ikke samtidig kan behandle en klagesak på området. Det samme gjelder kompetanse til å gi pålegg knyttet til de ovennevnte områder og utvalgets forslag til kapittel 5 om vandelskontroll.

#### 15.1.6 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det i politiregisterloven gis en egen bestemmelse om klageadgang, men utformingen av bestemmelsen må bli noe annerledes enn det som er foreslått av utvalget. Begrunnelsen for dette er først og fremst at flere av de forutsetninger utvalget har lagt til grunn har endret seg. I det følgende vil departementet foreta en gjennomgang av de sentrale spørsmålene som reiser seg i forbindelse med en klageordning for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, vandelskontroll og erstatning, og herunder komme inn på de endringene som kom til etter at utvalget har avgitt sin innstilling.

##### 15.1.6.1 Noen generelle utgangspunkter

Det er et generelt prinsipp at avgjørelser som er truffet av offentlige organer kan bringes inn for en høyere instans for å få en fornyet prøvelse av det saken gjelder. Det er derfor naturlig at også avgjørelser som treffes i medhold av politiregisterloven gjøres til gjenstand for klagebehandling. Likeledes må det også for politiregisterlovens vedkommende være et klart utgangspunkt at avgjørelser kan påklages til nærmeste overordnede organ. Siden slike avgjørelser i første instans regelmessig vil bli truffet av den behandlingsansvarlige kan behandlingsansvaret heller ikke plasseres hos klageorganet, idet det da ikke lenger vil kunne behandle klager som det selv er ansvarlig for.

Videre må det ved utformingen av klagereglene tas hensyn til bestemmelsene i rammebeslutning om personvern i tredje søyle. Rammebeslutningen artikkel 17 nr. 3 pålegger medlemsstatene å underrette den registrerte om at avslag på en begjæring om innsyn kan overprøves av kompetent nasjonal tilsynsmyndighet, judisiell myndighet eller en domstol. Bestemmelsen synes å forutsette at det skal eksistere en slik overprøvingsadgang etter nasjonal rett.

For så vidt gjelder avslag på begjæring om retting, sletting og sperring, går det frem av rammebeslutningen artikkel 18 nr. 1 at den registrerte må informeres om de klagemuligheter eller øvrige rettsmidler som finnes i nasjonal rett. Det synes

altså ikke som om rammebeslutningen pålegger medlemsstatene å innføre klageadgang eller nye rettsmidler, men bare pålegger dem å varsle den registrerte om de overprøvingsmuligheter som eksisterer etter nasjonal rett. Dette må imidlertid sees i sammenheng med artikkel 20, som pålegger medlemsstatene å innføre en rett til rettsmidler for brudd på de rettigheter han har etter nasjonal rett. Bestemmelsen må videre ses i sammenheng med artikkel 25 som pålegger medlemsstatene å etablere et tilsynsorgan, som blant annet skal behandle påstander om brudd på reglene om behandling av personopplysninger etter rammebeslutningen, jf. artikkel 25 nr. 3.

I forbindelse med utformingen av en klageordning i politiregisterloven er det særlig to problemstillinger som gjør seg gjeldende. Den første er at loven gjelder både for politiet og påtalemyndigheten, slik at man står overfor ulike klageinstanser avhengig av hvem som avgjør det aktuelle spørsmålet i første instans. Treffes avgjørelsen av politiet er Politidirektoratet overordnet organ, mens avgjørelser truffet av påtalemyndigheten må bringes inn for nærmeste overordnede ledd i påtalemyndighet. For påtalemyndighetens vedkommende må det ytterligere skilles mellom behandling av opplysninger/avgjørelser i og utenfor den enkelte straffesak, idet denne avgrensningen kan ha betydning for om det er politiregisterlovens eller straffeprosesslovens regler som gjelder. Den andre problemstillingen er forholdet mellom en klageadgang til overordnet organ på den ene siden og adgangen til å be et uavhengig tilsynsorgan om kontroll på den andre siden. Disse spørsmålene kommer departementet tilbake til nedenfor.

##### 15.1.6.2 Klageorgan og Datatilsynets rolle i klagebehandlingen

Utvalget foreslår i utkast til § 50 første ledd at Politidirektoratet skal være klageinstans for avgjørelser som gjelder vandelskontroll, erstatning, innsyn, retting, sperring og sletting utenfor den enkelte straffesak og brudd på taushetsplikten utenfor den enkelte straffesak. I forslaget til bestemmelsens annet ledd foreslår utvalget at brudd på taushetsplikten i den enkelte straffesak skal kunne påklages til nærmeste overordnede ledd i påtalemyndigheten.

Selv om departementet i utgangspunktet er enig i denne inndelingen, er det nødvendig å foreta enkelte endringer i forhold til utvalgets forslag. For det første har utvalget forutsatt at behandling av opplysninger i den enkelte straffesak delvis faller utenfor politiregisterlovens virkeområde, noe som

ikke lenger er tilfelle i henhold til departementets forslag. Derneft har utvalget heller ikke tatt høyde for at de registrene som i dag er hjemlet i straffeprosessloven i fremtiden vil være hjemlet i politiregisterloven. Begge disse forholdene vil få konsekvenser for reglene om klageadgang, og det er derfor ikke lenger treffende å begrense påtalemyndighetens rolle som klageorgan til brudd på taushetsplikten i den enkelte straffesak. I denne sammenheng finner departementet for øvrig grunn til å bemerke at utvalgets forslag også synes å være noe ufullstendig selv om man ser bort fra de nevnte endringene. Således anfører utvalget i punkt 20.4 i utredningen at blant annet straffesaks-systemene faller inn under lovens virkeområde og at Politidirektoratet ikke vil kunne være klageorgan for avgjørelser som gjelder innsyn, retting eller sletting i disse systemene. Utvalget anfører videre at slike avgjørelser i prinsippet omfattes av den foreslåtte klageordningen, noe som imidlertid ikke gjenspeiler seg i ordlyden i utvalgets forslag til § 50.

Som følge av de forhold som er nevnt ovenfor er det nødvendig å utvide påtalemyndighetens rolle som klageorgan i forhold til utvalgets forslag. Således vil nærmeste overordnede ledd i påtalemyndigheten også være klageinstans for avgjørelser om innsyn, retting, sperring og sletting i straffesakssystemer og i andre registre som sorterer under påtalemyndighetene, som for eksempel DNA-registeret. Sistnevnte er for øvrig også ordningen i dag, jf. § 11a-9 i påtaleinstruksen hvoretter slike avgjørelser kan påklages til overordnet påtalemyndighet. Utover dette vil PSTs vedtak kunne være gjenstand for klagebehandling med Justisdepartementet som klageorgan, jf. nærmere om dette i kapittel 17.

Hensett til at de ulike avgjørelsene kan påklages til forskjellige klageorganer finner departementet det mest hensiktsmessig at det gis nærmere bestemmelser om hvem som er klageinstans i forskriften. Således vil det være naturlig at det i forskriften til de ulike registre og systemer, jf. lovforslaget til § 14, også gis anvisning på hvem som er klageinstans. I tillegg vil det kunne gis generelle bestemmelser i forskriften om hvem som er klageinstans for avgjørelser knyttet til behandling av opplysninger utenfor registrene. For ordens skyld kan det her også bemerkes at riksadvokatens avgjørelser ikke kan være gjenstand for klagebehandling, noe som foreslås uttrykkelig nevnt i lovforslaget.

Når det gjelder *Datatilsynets* rolle i klagebehandling foreslår utvalget i utkast til § 50 den samme ordningen som i SIS-loven § 19. Dette inne-

bærer at Datatilsynet ikke er klageorgan, men at tilsynet skal uttale seg i klagesaker som gjelder innsyn, retting og sletting. Forslaget må også ses i sammenheng med utvalgets forslag til § 52 annet ledd, som tilsvarende § 21 annet ledd i SIS-loven, hvoretter den registrerte kan be Datatilsynet om å kontrollere at opplysningene om vedkommende er behandlet i samsvar med politiregisterloven. Utvalget har med andre ord videreført det såkalte tosporete system som er nedfelt i SIS-loven. Det går ut på at den registrerte både kan påklage vedtak truffet i medhold av loven til Politidirektoratet, og i tillegg kan henvende seg til Datatilsynet for kontroll.

Datatilsynet gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at man ikke er fornøyd med denne ordningen, og det anføres at tilsynet bør ha påleggskompetanse i slike klagesaker.

Til dette vil departementet bemerke at denne problemstillingen har vært gjenstand for atskillige drøftelser i forbindelse med SIS-loven, idet Datatilsynet også under høringen av SIS-loven og senere endringsforslag har anført at tilsynet bør være klageorgan for vedtak som gjelder innsyn, retting og sletting. Spørsmålet om Datatilsynet bør være klageorgan ble behandlet på prinsipielt grunnlag så sent som i 2007 i Ot.prp. nr. 38 (2007-2008) om lov om endringer i SIS-loven, der det ble tatt stilling til om Datatilsynet bør være klageorgan for vedtak om innsyn, retting og sletting etter nevnte lov. I punkt 5.7.3 ble det blant annet uttalt følgende:

«Hovedregelen innenfor norsk forvaltning er at overordnet organ også er klageorgan. Det karakteristiske for klageorganet er at det har full prøvelsesrett med tilhørende påleggskompetanse i forhold til underinstansens vedtak, og det er nettopp dette som skaper problemer dersom Datatilsynet skulle være klageorgan. Klager over avslag på innsyn, retting eller sletting vil ofte være begrunnet med at de materiellrettslige vilkårene i hjemmelsgrunnlaget ikke er oppfylt. Dersom det for eksempel er adgang til å registrere en person for å forebygge kriminalitet eller for å avverge en fare, vil en begjæring om sletting gjerne være begrunnet med at vedkommende hevder ikke å oppfylle disse vilkårene. Dersom politiet i et slikt tilfelle avslår begjæringen om sletting, er vurderingstemaet for klageinstansen om det er grunn til å tro at vedkommende vil begå straffbare handlinger eller om han representerer en fare. En slik vurdering er av ren politifaglig art og klagebehandling må derfor foretas av et organ som har kompetanse på området. Det var for øvrig også denne begrunnelsen som førte til at Datatilsynets påleggskompetanse ble begrenset i SIS-loven § 23, slik at tilsynet ikke kan gi pålegg om

innsyn i de tilfellene der innsyn ble avslått fordi det kan skade kriminalitetsbekjempelsen eller dersom vernet av andre personer tilsier det. Politiregisterutvalget har foreslått den samme begrensningen i utkast til § 53. Slike begrensninger er verken i SIS loven eller i utkastet til politiregisterloven nedfelt for klageinstansens vedkommende, og det hadde også vært prinsipielt uheldig at en klageinstans ikke har full påleggskompetanse. I tillegg til dette kommer at klager som gjelder vedtak om erstatning under enhver omstendighet ikke kunne ha blitt behandlet av Datatilsynet, noe som ville ha ført til at man måtte operere med to klageinstanser avhengig av vedtakets art.

Departementet mener etter dette at klage-reglene i SIS loven bør forbli som de er (...). Departementet kan heller ikke se at en endring av klageinstansordningen ville medføre en styrking av den registrertes personvern. Som det fremgår av SIS loven § 19 siste ledd gjelder forvaltningsloven kapittel VI så langt det passer. Dette innebærer blant annet at klager som er innkommet for sent blir avvist og at vedtaket i klagesaken avslutter saken med endelig virkning. Slike begrensninger finnes ikke i SIS loven § 21 annet ledd, hvorefter den registrerte uavhengig av frister og gjentatte ganger kan anmode Datatilsynet om å kontrollere om behandlingen av vedkommendes opplysninger er i samsvar med loven. Denne retten styrkes ytterligere gjennom de forslag som fremsettes nedenfor. Siden det er vanskelig å tenke seg en ordning der Datatilsynet både er klageinstans og adressat for anmodninger om kontroll, ville en endring i klageinstansordningen kunne medføre at SIS loven § 21 annet ledd måtte oppheves eller i alle fall endres, noe som igjen ville føre til at man helt eller delvis forlater lovens tosporete system. En slik konsekvens ville departementet anse som en svekkelse av den registrertes rettigheter, og det kan således ikke være den registrertes personvern som tilsier en annen klageinstansordning enn den eksisterende.»

Bakgrunnen for at spørsmålet knyttet til klageordningen ble tatt opp i Ot.prp. nr. 38 (2007-2008) var at Norge i forbindelse med EU's Schengen-evaluering fikk kritikk som var knyttet til klageregelen i SIS-loven § 19. Det ble fra EU's side påpekt at Politidirektoratet ikke er et uavhengig kontrollorgan, og at det ikke er tilstrekkelig at det uavhengige kontrollorganet – Datatilsynet – kun hadde uttalelsesrett. Norge avviste denne kritikken under henvisning til SIS-lovens tosporete system. Det ble vist til at den i Schengen-konvensjonen artikkel 114 nr. 2 nedfelte rett til å kunne anmode et uavhengig kontrollorgan om å kontrollere at opplysningene

er lovmessig behandlet, er gjennomført i SIS-loven § 21 annet ledd og ikke i § 19. EU konkluderte etter dette med at ordningen i SIS-loven er i samsvar med Schengen-konvensjonen. Utover dette ble det fra EU's side fremsatt enkelte forbedringsforslag, som dels gikk ut på å tydeliggjøre at det finnes et tosporet system og som dels tok sikte på å styrke den registrertes stilling i forhold til Datatilsynets behandling av en anmodning om kontroll. Således ble det anbefalt at SIS-loven § 19 skulle inneholde en henvisning til § 21 annet ledd og at Datatilsynets behandling av en anmodning om kontroll skulle være obligatorisk. EU's anbefalinger ble gjennomført, se forslag til endringer i SIS-loven §§ 19 og 21 i Ot.prp. nr. 38 (2007-2008).

Den prinsipielle avklaringen hva gjelder klageordningen som fant sted i SIS-loven må også gjøre seg gjeldende for politiregisterloven. Blant annet på bakgrunn av de misforståelser som har oppstått under nevnte Schengen-evaluering, mener departementet videre at man i større grad bør rendyrke det tosporete system, slik at det etableres et klarere skille mellom den ordinære klagebehandlingen på den ene siden og Datatilsynets kontrollfunksjon på den andre siden. Det vises her også til at ordningen om at Datatilsynet skal uttale seg i klagesaker for politiets vedkommende bare er nedfelt i SIS-loven, mens en slik ordning ikke praktiseres for vedtak som treffes i henhold til strafferegistreringsloven eller for vedtak som gjelder registrering i DNA-registeret. Man hadde heller aldri mulighet til å evaluere ordningen i SIS-loven i og med at det bare ble registrert noen få klager etter at SIS-loven trådte i kraft i 2000. Intensjonen bak å innføre uttalelsesretten i SIS-loven § 19 var å sikre at de personvernmessige sidene blir ivarettatt på en god måte i forbindelse med behandlingen av en klage. Departementet ser imidlertid nå at ordningen også kan være betenkelig. Helt bortsett fra at ordningen kan avstedkomme misforståelser, jf. EUs antakelse om at Datatilsynets rolle er begrenset til å være et uttalende organ i klagesaker, og at en uttalelsesrett regelmessig vil forsinke klagebehandlingen, vil en uttalelse i klagebehandlingen også til en viss grad binde Datatilsynet med den følge at en eventuell etterfølgende begjæring om kontroll fra den registrerte kan fortone seg som illusorisk for vedkommende.

Utover dette er det et viktig poeng at departementet foreslår flere endringer i forhold til utvalgets forslag til § 52 annet ledd, som gjelder den registrertes adgang til å be om kontroll. For det første foreslås det de samme endringene som ble foretatt i SIS-loven §§ 19 og 21, og i tillegg foreslås det at det gis en egen bestemmelse om denne ret-



ten for dermed ytterligere å fremheve at denne retten ikke bare er et ledd i Datatilsynets vanlige tilsynsfunksjon, se nærmere om dette i kapittel 16.

Departementet har på denne bakgrunn etter en helhetsvurdering kommet til at man ikke foreslår å videreføre utvalgets forslag om at Datatilsynet skal ha en uttalende funksjon i klagesaker som behandles av Politidirektoratet eller overordnet påtalemyndighet. Det kan for ordens skyld også nevnes at departementets forslag er i samsvar med bestemmelsene i rammebeslutning om personvern i tredje søyle, der det skilles mellom administrativ klageadgang/domstolskontroll i artikkel 20 og den registrertes rett til å be et uavhengig tilsynsorgan om kontroll i artikkel 25 nr. 3.

#### 15.1.6.3 *Gjenstand for klagebehandlingen*

Utvalget foreslår at avgjørelser om vandelskontroll, erstatning og om innsyn, retting, sperring og sletting skal kunne påklages. I tillegg foreslår utvalget at brudd på taushetsplikten skal kunne påklages. Utvalget understreker imidlertid samtidig i punkt 20.5.2.1 i utredningen at det også må være mulig å klage på andre avgjørelser som berører den enkeltes rettigheter gitt i medhold av politiregisterloven.

Departementet har i utgangspunktet ingen innvendinger mot utvalgets forslag. Som nevnt i punkt 15.1.6.2 er imidlertid noen av de forutsetninger utvalget har lagt til grunn endret, noe som også vil få betydning for rekkevidden av hva som er gjenstand for klagebehandling. Således vil for eksempel klager som gjelder innsyn, retting og sletting i DNA-registeret og foto- og fingeravtryksregisteret nå være omfattet av klagereglene i politiregisterloven. Utover dette reiser det seg særlige spørsmål i tilknytning til behandling av opplysninger i straffesaker som nå faller inn under lovens virkeområde. Utvalget har her vist til at klageordningen for saksbehandlingen i den enkelte straffesak er ivaretatt gjennom straffeprosessloven § 59a, og uttaler deretter i punkt 20.2.1 i utredningen at «selv om klageretten i straffesaker etter straffeprosessloven § 59a er begrenset, er det tradisjon for at også andre avgjørelser enn det det er klageadgang for blir behandlet.» Som følge av dette finner utvalget ikke grunn til å foreslå endringer i forhold til gjeldende rett. Departementet finner denne tilnærmingen noe for enkel og man kan heller ikke se at de forhold som er gjenstand for klage etter straffeprosessloven § 59a gjenspeiler de grunnleggende personvernmessige rettigheter som er nedfelt i politiregisterloven og i den alminnelige personvernlovgivningen for øvrig. I tillegg vil en ren hen-

visning til tradisjoner neppe tilfredsstillende kravene i artikkel 20 i rammebeslutningen om den registrertes rettigheter i forbindelse med klagesaker.

Når det gjelder innsyn fremgår det av forslaget til § 49 at innsyn i den enkelte straffesak reguleres av straffeprosesslovens regler om dokumentinnsyn. Avslag på dokumentinnsyn etter straffeprosessloven kan prøves for retten, jf. straffeprosessloven § 242 tredje ledd og en slik overprøvingsadgang må antas å tilfredsstillende kravene i rammebeslutningen. Straffeprosessloven inneholder imidlertid ikke regler om retting, sletting og sperring med unntak av slettingsbestemmelsene for opplysninger som er innhentet gjennom kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven § 216g. Bestemmelsen om å kunne påklage avgjørelser som gjelder disse spørsmålene vil derfor i utgangspunktet også måtte gjelde for behandling av opplysninger i straffesaker.

Som en følge av det som er sagt i punkt 14.5 vil bestemmelsen likevel ha liten realitet, idet dokumentene i en straffesak som sådanne alltid må anses for å være korrekte. Videre fremgår det av lovforslaget til §§ 50 og 51 siste ledd at reglene om retting og sletting ikke gjelder for straffesaksdokumenter. Begrunnelsen for dette er at disse dokumentene verken rettes eller slettes.

En klage på retting kan derfor bare tenkes i tilfeller der noen for eksempel nektes å fremsette supplerende eller nye opplysninger som er egnet til å gi et mer fullstendig bilde av den aktuelle situasjonen. Bestemmelsen vil imidlertid fullt ut komme til anvendelse for behandling av opplysninger i elektroniske straffesakssystemer, noe for øvrig også utvalget har forutsatt.

Departementet vil i denne sammenheng ytterligere en gang understreke at utvidelsen av lovens virkeområde hva gjelder behandling av opplysninger i straffesaker ikke er ment å medføre vesentlige endringer i forhold til den saksbehandlingen som foregår i dag. Flere av bestemmelsene i politiregisterloven kan fortone seg som uvante eller fremmede dersom de relateres til de opplysninger som er nedfelt i straffesaksdokumenter. Til dette vil man bemerke at flere av lovens bestemmelser er uttrykk for grunnleggende prinsipper og rettigheter som i utgangspunktet må gjelde for all behandling av opplysninger. Hvordan disse prinsippene og rettighetene omsettes i praksis må reguleres i forskriften, og i denne sammenheng vil det være nødvendig å tilpasse regelverket de ulike behandlingsformer. Således vil det i forskriften bli gitt regler om hvordan lovens bestemmelser blir å anvende på behandling av opplysninger i straffesaker, herunder særlig i forhold til straffesaksdoku-

mentene. På denne måten vil man unngå at anvendelsen av politiregisterloven for straffesaker kommer i konflikt med den praksis som følges i henhold til straffeprosesslovgivningen og regelverket om arkivering av straffesaksdokumenter.

Utover dette er departementet enig i utvalgets forslag om at avgjørelser om vandelskontroll, brudd på taushetsplikt og erstatning kan være gjenstand for klagebehandling og man viser til den begrunnelsen som er gitt av utvalget. Utvalget understreker at opplistingen i utvalgets utkast til § 50 første ledd ikke er uttømmende, noe departementet slutter seg til. For å tydeliggjøre dette foreslår departementet en noe annen ordlyd, slik at det kommer bedre frem at opplistingen er en eksemplifisering.

#### 15.1.6.4 Klageberettiget og saksbehandlingsregler

Utvalget foreslår i utkast til § 50 at det er den registrerte eller den som antar seg registrert som har adgang til å klage. Sistnevnte har sammenheng med at vedtak i de tilfellene der vedkommende ikke gis innsyn, skal utformes på en slik måte at de ikke tilkjennegir om vedkommende er registrert eller ikke. I punkt 20.5.2.2 i utredningen presiserer utvalget imidlertid at den foreslåtte bestemmelsen ikke er ment å være uttømmende, og viser til at den alminnelige klageadgangen slik den er nedfelt i forvaltningsloven § 28 kommer til anvendelse så langt den passer. Dette innebærer at også andre med rettslig klageinteresse vil kunne ha adgang til å klage. Departementet er ikke nødvendigvis uenig i dette, men etter hva man kan se vil dette bare kunne være aktuelt i forbindelse med klager som gjelder vandelskontroll. For eksempel kan det tenkes at en arbeidsgiver mener at opplysningene på en politiattest ikke er i samsvar med hjemmelsgrunnlaget for attesten. Når det gjelder saker om innsyn, retting og sletting kan man vanskelig se at andre enn den registrerte selv skal kunne være klageberettiget. Disse reglene er begrunnet i den registrertes personvern og bestemmelsene om innsyn, retting og sletting er utformet slik at det kun er den registrerte som kan påberope seg de rettighetene som er nedfelt der. Som følge av dette vil det også bare være den registrerte som kan påklage avgjørelser som gjelder disse. Likeledes vil adgangen til å klage på brudd på taushetspliktsreglene være forbeholdt den de utleverte opplysningene gjelder. Dette innebærer at for eksempel offentlige organer eller private som ber politiet om utlevering av opplysninger ikke vil kunne påklage et avslag om utlevering.

Når det gjelder saksbehandlingsregler for klagebehandlingen foreslår utvalget at forvaltningslovens regler i kapittel VI kommer til anvendelse så langt de passer. I tillegg foreslår utvalget at forvaltningsloven § 42 kommer til anvendelse ved utlevering av opplysninger i mottakerens interesser, men likevel slik at Kongen kan gi nærmere regler om utsatt iverksettelse av vedtaket før klagen er avgjort.

Departementet er enig i at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gis anvendelse så langt de passer, noe som også er fastsatt i SIS-loven § 19 tredje ledd. Man ser imidlertid ingen grunn til å gi særskilte regler i loven om utsatt iverksettelse i forbindelse med utlevering av opplysninger i mottakerens interesse. I forskriften til politiregisterloven vil det bli gitt regler om hvilke bestemmelser i forvaltningsloven kapittel VI som kommer til anvendelse for klagebehandling i henhold til politiregisterloven, herunder om og i hvilke tilfeller reglene om utsatt iverksettelse av vedtak kan komme til anvendelse. Dette er også i samsvar med departementets generelle utgangspunkt om at man bør unngå å gi detaljerte saksbehandlingsregler i politiregisterloven.

## 15.2 Erstatning

### 15.2.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Både personopplysningsloven og SIS-loven har egne erstatningsbestemmelser. Av personopplysningsloven § 49 følger det: «Den behandlingsansvarlige skal erstatte skade som er oppstått som følge av at personopplysninger er behandlet i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven, med mindre det godtgjøres at skaden ikke skyldes feil eller forsømmelse på den behandlingsansvarliges side». Bestemmelsen oppstiller et skjerpet skyldansvar med omvendt bevisbyrde. For kredittopplysningsforetak er det objektivt ansvar. Erstatningen omfatter både økonomisk og ikke-økonomisk tap.

Personverndirektivet artikkel 23 tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven § 49. Politirekommendasjonen har ingen bestemte uttalelser om erstatning.

I SIS-loven har politiet et objektivt ansvar for skade, jf. § 18. Begrunnelsen er delt, se Ot.prp. nr. 56 (1998-99) s. 82. Det legges der vekt på at behandlingen er underlagt forholdsvis detaljerte regler, og at det er nærliggende at det er begått en feil dersom det faktisk foreligger en skade. Objektivt ansvar ble ikke ansett å ramme urimelig hardt,

da det kun er det offentlige som blir erstatningsansvarlig. Erstatningen omfatter både økonomisk og ikke-økonomisk tap.

SIS-loven har en egen foreldelsesfrist på 1 år, som har sammenheng med at opplysningene i henhold til Schengen-konvensjonen oppbevares i kun 1 år etter at de er slettet i den nasjonale delen av registeret.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er erstatning regulert i artikkel 19 nr. 1 som lyder:

- « 1. Enhver som har lidt skade som følge av en ulovlig behandling av personopplysninger eller annen handling som er uforenlig med de nasjonale bestemmelser vedtatt i henhold til denne rammebeslutning, skal ha rett til erstatning for den skade han/hun har lidt fra den behandlingsansvarlige eller annen kompetent myndighet i henhold til nasjonal lovgivning.»

I tillegg regulerer artikkel 19 nr. 2 de tilfellene der skaden har oppstått på grunn av en mangelfull opplysning som ble mottatt av et annet land. I bestemmelsens første punktum slås det fast at mottakeren av opplysningen ikke kan fritas for ansvar under henvisning til at skaden skyldes en mangelfull opplysning som ble formidlet fra et annet land. I bestemmelsens annet punktum gis det anvisning på en regressordning, hvorefter det land som har formidlet den mangelfulle opplysningen plikter å erstatte det beløpet mottakeren måtte betale den skadelidte. Ansvar for det land som har formidlet opplysningen kan lempes dersom mottakeren har opptrådt uaktsomt og på denne måten har bidratt til at skaden har oppstått. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Dersom en kompetent myndighet i en medlemsstat har overført personopplysninger, kan mottakeren ikke påberope seg at de overførte opplysningene var uriktige for å unngå det ansvaret denne har overfor den skadelidte i henhold til nasjonal lovgivning. Dersom mottakeren utbetaler erstatning for skade påført som følge av bruk av feilaktig overførte opplysninger, skal den kompetente myndighet som har overført opplysningene refundere erstatningsbeløpet til mottakeren, idet eventuelle feil begått av mottakeren tas med i beregning.»

### 15.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 22.2 i utredningen.

Utvalget gjør i punkt 22.2.3 rede for de hensyn som begrunner erstatningsregler i politiregisterloven og anfører i denne forbindelse følgende:

«Erstatningsreglene i politiregisterloven skal som andre erstatningsregler både ha en gjenopprettende effekt overfor den som er blitt utsatt for en skade og virke forebyggende eller preventivt i forhold til at skade blir begått.

Politi og påtalemyndighet ivaretar en sentral samfunnsfunksjon, å bekjempe kriminalitet, og i denne sammenheng har de fått myndighet til å benytte inngripende midler overfor enkeltindividet. Som ledd i kriminalitetsbekjempelsen har politi og påtalemyndighet fått hjemmel til å behandle opplysninger, og det er brudd på disse reglene som vurderes her. Det er nærliggende at politi eller påtalemyndighet selv må bære risikoen dersom de ikke holder seg innenfor regelverket som er oppstilt i loven. Den som uskyldig rammes skal ikke måtte dekke et eventuelt tap, men kostnaden bør dekkes av det offentlige. Videre bør den som urettmessig er blitt utsatt for noe som oppleves som inngripende og ubehagelig, kunne få en økonomisk kompensasjon for dette, uavhengig av om det er påført et økonomisk tap eller ikke. Dette må ses i sammenheng med at det innenfor kriminalitetsbekjempelsen ofte oppleves som krenkende og ubehagelig når feil begås.»

Deretter drøfter utvalget i punkt 22.2.4 i utredningen ansvarsgrunnlaget, og skiller i denne sammenheng mellom ansvarsgrunnlaget for faktisk tap og oppreisning og ansvarsgrunnlaget ved brudd på taushetspliktsreglene. I tillegg drøfter utvalget forholdet til straffeprosesslovens regler om erstatning etter strafforfølgning, erstatningsutmåling og saksbehandlingsregler knyttet til krav om erstatning.

#### 15.2.2.1 Ansvarsgrunnlag for faktisk tap og oppreisning

Utvalget har vurdert hvilket ansvarsgrunnlag som bør benyttes i politiregisterloven. I vurderingen har utvalget tatt utgangspunkt i de to modellene i SIS-loven og i personopplysningsloven, som har henholdsvis objektivt ansvar og skjerpet skyldansvar med omvendt bevisbyrde.

Utvalget viser til at det er en økende tendens til at det offentlige er objektivt ansvarlig for sine feil. Det offentlige, og herunder politiet, bør ha rutiner og systemer som motvirker at det blir begått feil som fører til at borgerne lider skade. Har de ikke det, må de erstatte tapet den enkelte er påført, slik at det ikke er en tilfeldig skadelidte som må dekke tapet. Å styre politiets og politimyndighetens atferd på denne måten er ledd i erstatningens *preventive effekt*. Det kan imidlertid også hevdes at det offentlige bør innrette seg på en slik måte at reglene overholdes uten at det skal være nødven-

dig med en erstatningstrussel. Men nettopp fordi det er staten som er pliktsubjekt etter politiregisterloven, vil et objektivt ansvar etter utvalgets oppfatning ikke anses for tungt å bære for skadevolderen.

På samme måte som for SIS-loven vil regelverket sett under ett – det vil si både politiregisterloven, forskrifter og meldeskjema – oppstille forholdsvis detaljerte regler for den enkelte behandling. Ved en skade vil det således være stor sannsynlighet for at det er begått en feil som kan bebreides politiet. Det kan i følge utvalget forenkle regelverket dersom politiet i utgangspunktet er objektivt ansvarlige, samtidig som de tilfeller hvor ansvarsgrunnlag foreligger neppe blir særlig flere.

For politiets behandling av personopplysninger antar utvalget at reglene i SIS-loven og personopplysningsloven i de fleste tilfeller vil føre til likt resultat. Det vil være vanskelig for politiet å bevise at en overtredelse av reglene ikke skyldes en «feil eller forsømmelse» fra politiets side. Helt utenkelig er det likevel ikke, for eksempel når noen har fått tak i opplysningene ved å begå en straffbar handling, som innbrudd. Det kan derfor tenkes at det er unødvendig å iverksette store undersøkelser for hvert enkelt tilfelle for å få konstatert om det er begått en feil eller ikke, så lenge feil vil foreligge i de fleste tilfeller. Omfattende undersøkelser kan være belastende for den som har vært utsatt for feilen, og kan føre til en unødvendig forlengelse av saken. Det faktum at den registrerte ikke alltid har innsyn i opplysningene, kan komplisere dette ytterligere. Dette taler for et objektivt ansvar.

Et annet bærende hensyn for erstatning er *gjenoppbyggingshensynet*. For den enkelte kan et brudd på reglene i politiregisterloven få svært store konsekvenser. Dette har blant annet sammenheng med opplysningenes sensitivitet. Erstatningsreglene vil være en form for rettssikkerhetsgaranti for den enkelte. I forbindelse med vedtagelsen av de nye reglene om erstatning for uberettiget forfølgning, Ot.prp. nr. 77 (2001-2002) s. 15 uttales det: «(...) bør reglene i størst mulig grad sikre en rettferdig behandling av uskyldig strafforfulgte ved at samfunnet bærer risikoen for tap som strafferettspleien påfører uskyldige. Dette må anses som en driftsomkostning som fellesskapet bør bære. (...) Man må unngå den situasjonen at kriminalitetsbekjempelsen uthules ved at erstatningen gir mulighet til å finansiere fortsatt kriminalitet eller ved at den fører til overforsiktighet fra politiet og påtalemyndighetens side for å unngå at staten pådrar seg erstatningsansvar». Disse argumentene kan i følge utvalget overføres til politiets arbeid utenfor den enkelte straffesak, herunder på behandling av per-

sonopplysninger, som er en sentral del av det kriminalitetsbekjempende arbeidet.

Etter utvalgets oppfatning taler en rimelighetsbetraktning for et objektivt ansvar for politiet etter politiregisterloven for økonomisk tap. For skade av ikke-økonomisk art (oppreisning) anbefaler utvalget å benytte ansvarsgrunnlaget i personopplysningsloven, et såkalt skjerpet skyldkrav med omvendt bevisbyrde. Politiet vil således ikke være ansvarlig for ikke-økonomisk skade, dersom de kan bevise at det ikke var begått feil fra politiets side. Den skadelidte har på sin side bevisbyrden for at han har lidt en skade som er foranlediget av den erstatningsberettigende handling (årsakssammenheng).

#### 15.2.2.2 Forholdet til straffeprosesslovens regler om erstatning etter strafforfølgning

Utvalget viser til at straffeprosessloven har egne regler om erstatning for uberettiget forfølgning, men at det der er et vilkår for å få tilkjent erstatning at man har vært siktet. I politiregisterloven er erstatningen ikke knyttet til en bestemt posisjon i straffesak. Derimot er det den som er rammet som er erstatningsberettiget. Personkretsen som vil kunne kreve erstatning etter politiregisterloven er således langt større enn etter straffeprosessloven. Samtidig kan det være grunn til å tro at noen tilfeller hvor det blir aktuelt å kreve erstatning etter politiregisterloven er nettopp der en person er eller har vært siktet eller tiltalt, og det er feil behandling av opplysninger som har ført til at krav fremsettes. Utvalget har derfor sett nærmere på forholdet til erstatning for strafforfølgning og anfører om dette i punkt 22.2.4.2 i utredningen følgende:

«Det må i vurderingen av forholdet til reglene om erstatning etter strafforfølgning tas utgangspunkt i politiregisterlovens anvendelsesområde. Grensen mellom straffeprosessloven og politiregisterloven er nærmere trukket opp i punkt 8.7. Slik det fremgår, må straffeprosessloven anses som *lex specialis* i forhold til politiregisterloven for behandlingen av opplysninger i den enkelte straffesak. Det er imidlertid en rekke regler i politiregisterloven som retter seg mot den behandlingsansvarlige, og hvor straffeprosessloven ikke har noen tilsvarende bestemmelse. Reglene retter seg ofte mot det underliggende registeret der opplysningene i en straffesak behandles, og disse forholdene er foreslått regulert av politiregisterloven. Der politiregisterloven ikke regulerer behandlingen av opplysningene, kan heller ikke politiregisterloven regulere erstatningen. Dersom det registreres feil opplysninger om en person i en

straffesak, reguleres selve behandlingen av opplysningene av straffeprosessloven, og ved eventuell skade vil erstatningen etter politiregisterloven ikke være aktuelt. Derimot vil situasjonen være en annen dersom feilen er forårsaket av at internkontrollen i BL ikke er god nok, da dette er forhold som registreres av politiregisterloven. Dette er en forskjell fra SIS-loven, hvor det ikke er en slik avgrensning mot straffeprosesslovens regler (...).

Utvalget anbefaler at bestemmelsen som fremgår av SIS-loven § 18 tredje ledd også innføres i politiregisterloven. Det vil imidlertid være en materiell forskjell på de to bestemmelsene på grunn av politiregisterlovens anvendelsesområde. Likevel kan det være situasjoner hvor det er adgang til å kreve erstatning etter både politiregisterloven og straffeprosessloven, slik at det er opp til den enkelte hvilket grunnlag han ønsker å benytte. Dog kan det økonomiske tapet kun erstattes en gang. Det samme gjelder for oppreisning.

Bak regelen ligger en tanke om at det at noen urettmessig blir mistenkt og pågrepet, eventuelt gjenstand for ransaking med videre er en risiko vi alle bærer, og ligger jo latent i «skjellig grunn». Men at politiet og påtalemyndigheten ikke håndterer opplysningene riktig, kan det vanskelig være noen unnskyldning for.»

#### 15.2.2.3 Ansvarsgrunnlag ved overtredelse av taushetspliktsreglene

Utvalget vurderer i punkt 22.2.4.3 i utredningen hvilket ansvarsgrunnlag som skal gjelde ved overtredelse av taushetspliktsreglene. I dag må den som søker erstatning på bakgrunn av brudd på taushetspliktsreglene benytte seg av de alminnelige erstatningsreglene, hvor aktuelle ansvarsgrunnlag er den alminnelige regel om oppreisning i skadeserstatningsloven, erstatning for ærekrenking og krenking av privatlivets fred og arbeidsgiveransvaret.

Utvalget anbefaler at dagens regler opprettholdes for taushetsplikten. Årsaken er at brudd på taushetspliktsreglene, etter utvalgets oppfatning, ligger dårlig til rette for et rent objektivt ansvar. Reglene åpner i betydelig grad for skjønn for om opplysninger kan eller skal formidles videre. At en opplysning er kommet fra A til B kan avhengig av situasjonen derfor være helt rettmessig, akseptabelt, uskjønnsomt eller direkte galt og ulovlig. En konstatering av hvor en befinner seg på denne skala vil gjerne inneholde både objektive og subjektive momenter. Det vil si både hva situasjonen var og hva den som har stått for utleveringen la til

grunn. En slik situasjon er etter utvalgets oppfatning lite egnet for objektivt ansvar, idet grunnlaget for dette nesten alltid også må inngå forøverens forutsetninger og skyld.

Når klanderverdig behandling av opplysningene først er på det rene, mener utvalget at erstatning vil kunne kreves etter skadeserstatningsloven kapittel 2, i den grad utleveringen har skjedd som ledd i tjenesten, og ikke i rent privat sammenheng, for eksempel som underholdning i selskapslivet.

#### 15.2.2.4 Erstatningsutmåling

Utvalget anbefaler at den skadelidte skal ha dekket sitt økonomiske tap. Dette vil både gjelde tap som er påført og fremtidig tap. I vurderingen av det økonomiske tapet må det ses hen til de alminnelige reglene i skadeserstatningsloven § 3-1. Det er således skadelidte som må dokumentere årsakssammenheng etter de alminnelige reglene, og må føre bevis for tapets størrelse. Også beregningen av tapet skal skje i samsvar med prinsippene i § 3-1.

Utvalget finner ikke grunn til å legge opp til noen form for standardisert erstatning, slik som for strafforfølgning, da eksemplene etter politiregisterloven vil spenne over en rekke ulike tilfeller.

Ved et brudd på politiregisterloven vil ofte den personlige belastningen overstige et eventuelt økonomisk tap. Utvalget anbefaler derfor at det også skal være en erstatning for ikke-økonomisk tap (oppreisning). Utvalget mener erstatning for ikke-økonomisk tap delvis kan bøte på den krenkelse som den enkelte kan oppleve i slike tilfeller, og det er med på å understreke alvoret av en skade. Det nevnes i denne sammenheng at det i forarbeidene til nye regler om erstatning etter strafforfølgning, Ot.prp. nr. 77 (2001-2002) punkt 12.4, står:

«Den grunnleggende begrunnelsen for forslaget er at en strafforfølgning stort sett alltid vil oppleves som en påkjenning for siktede, og at det synes rimelig at samfunnet i noe større grad enn i dag yter en viss kompensasjon for den belastning som uberettiget er påført siktede pga. fellesskapets interesser i å straffe skyldige. Belastningen ved uberettiget strafforfølgning vil normalt vokse proporsjonalt med hvor inngripende forfølgningen har vært overfor siktede».

Utvalget viser videre til SIS-lovens forarbeider, der det understrekes at ikke enhver feil skal kunne lede til krav om oppreisning, men at det må være mer spesielle omstendigheter, som tap av aktelse, store personlige belastninger eller lignende som gir oppreisning. Svært mange behandlinger av opplysninger i politiet vil bero på avveininger av

nødvendighet og forholdsmessighet. Feilvurderinger i så henseende kan etter utvalgets oppfatning vanskelig gi grunnlag for oppreisning. Videre kan det at en person er registrert med feil opplysninger uten at det har fått noen konsekvenser for ham, alene ikke gi krav på oppreisning.

Hva angår erstatningsutmålingen, er det i følge utvalget naturlig å se hen til det som følger av personopplysningsloven og SIS-loven. Utvalgets forslag til § 57 gir, i likhet med skadeserstatningsloven, anvisning på en rimelighetsvurdering. Arten og omfanget av den aktuelle krenkelsen vil være sentrale momenter i utmålingen, likeledes graden av skyld som den behandlingsansvarlige kan bebreides for. Dreier det seg eksempelvis om opplysninger som er blitt utlevert og har fått en spredning som har vært i samsvar med unntakene fra taushetsplikten, men hvor det må konstateres at behandlingen i seg selv i utgangspunktet var nødvendig eller irrelevant, og hvor opplysningene er belastende for den det gjelder, vil det være av betydning hvor stor spredning opplysningen har fått. Videre vil graden av psykisk belastning som feilbehandlingen har påført vedkommende være av betydning. Har noen, etter urettmessig å ha blitt overvåket i lengre tid av politiet, fått store psykiske belastninger som har ført til sykemelding fra arbeid over lengre tid, vil dette måtte tas i betraktning ved utmålingen av oppreisning. Graden av urett som er begått mot vedkommende må likeledes tas i betraktning.

Når det gjelder det generelle erstatningsnivået for oppreisning etter politiregisterloven, bør det etter utvalgets oppfatning ses hen til så vel alminnelig utmålingspraksis, som den praksis man har i tilknytning til straffeprosessloven kapittel 31 og voldsoffererstatningsordningen.

#### 15.2.2.5 Saksbehandlingsregler

Utvalget har vurdert hvem som skal ta stilling til kravet om erstatning. Det er utvalgets oppfatning at krav om erstatning i første instans bør behandles av behandlingsansvarlig. Han er ansvarlig for den behandling som skjer, og også nærmest den handling som har skjedd.

Videre anbefaler utvalget at det skal være adgang til å påklage vedtak om erstatning, og viser til at den registrerte uansett vil ha mulighet til å bringe saken inn for domstolen, med mindre han er avskåret innsyn. I slike tilfeller er det Datatilsynet som må bistå.

Utvalget har vurdert hvorvidt det skal være egne foreldelsesregler. I SIS-loven er foreldelsesreglene ett år, hovedsakelig fordi opplysningene slet-

tes på dette tidspunktet. Forsikringsavtaleloven 16. juni 1989 nr. 69 § 8-5 har imidlertid også meldepiktbestemmelse med frist på ett år. Av hensyn til at det er en såkalt omvendt bevisbyrde, foreslår utvalget at det skal være en ett års foreldelsesfrist fra den dagen da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. Det må anses tilstrekkelig til å avbryte fristen at krav om erstatning er sendt den behandlingsansvarlige.

#### 15.2.3 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* foreslår at uttrykket «tort og smerte» byttes ut med «integritetskrenkelse», eller eventuelt «tort og sveie». Det stilles også spørsmål ved om tidsfristen på ett år i tredje ledd er noe kort, ettersom det kan ta noe tid før konsekvensene av en integritetskrenkelse kommer opp i dagen for den fornærmede part. Ordet «senest» foreslås i alle tilfelle byttet ut med «innen».

Utover dette har ingen av høringsinstansene merknader til utvalgets utkast til § 57 om erstatning.

#### 15.2.4 Departementets vurdering

Departementet finner det naturlig at man ved utformingen av erstatningsregler i politiregisterloven tar utgangspunkt i de tilsvarende bestemmelsene i SIS-loven og personopplysningsloven. Utvalget foreslår en rett til erstatning på objektivt grunnlag for brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av politiregisterloven med unntak av skade som kan tilbakeføres til brudd på taushetspliktsreglene. Departementet er enig i denne sonderingen. Som utvalget påpeker åpner taushetspliktsbestemmelsene i betydelig grad for skjønn for om opplysninger kan utleveres eller ikke, og er således lite egnet for objektivt ansvar. For skade som er forvoldt på grunn av brudd på reglene om taushetsplikt, vil den registrerte fortsatt kunne søke erstatning basert på de alminnelige erstatningsreglene, som for eksempel reglene i skadeserstatningsloven, erstatning for ærekrenkelse og krenkelse av privatlivets fred samt arbeidsgiveransvaret.

Den nevnte sonderingen kan heller ikke antas å være i strid med rammebeslutning om personvern i tredje søyle. Som nevnt ovenfor pålegger artikkel 19 i rammebeslutningen medlemsstatene å sørge for at den registrerte har rett til erstatning for brudd på nasjonale personvernregler. Artikkel 19 sier imidlertid ingenting om hvilket ansvarsgrunnlag som skal gjelde og det sies heller ikke noe om

hvor i lovgivningen et erstatningsansvar skal forankres. Det er derfor ikke noe i veien for at erstatningsansvaret for brudd på politiregisterlovens bestemmelser reguleres av bestemmelser utenfor politiregisterloven.

Når det gjelder erstatning for ikke-økonomisk tap (oppreisning) anbefaler utvalget å benytte ansvarsgrunnlaget i personopplysningsloven, et såkalt skjerpet skyldansvar med omvendt bevisbyrde. Dette innebærer at politiet ikke vil være ansvarlig for ikke-økonomisk skade dersom de kan bevise at det ikke ble begått feil fra politiets side. Utvalgets forslag på dette punkt fraviker dermed SIS-loven § 18, hvoretter også oppreisning er basert på objektivt ansvar. Departementet er enig i at ansvar for ikke-økonomisk tap reguleres i samsvar med den tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven. Bakgrunnen for at man i SIS-loven valgte en annen ordning var blant annet at meldinger i SIS registreres både av norske og utenlandske myndigheter. Man ville da unngå den situasjonen at den registrerte må gå i dialog med utenlandske myndigheter med henblikk på å avklare om disse har begått en feil eller ikke. Disse hensyn gjør seg ikke gjeldende ved behandling av opplysninger i henhold til politiregisterloven, og det er derfor etter departementets oppfatning mer nærliggende å videreføre personopplysningslovens bestemmelse på dette punkt.

Som det fremgår i punkt 15.2.2.2 foreslår utvalget at det på lik linje med SIS-loven § 18 siste ledd gis særlige bestemmelser for de tilfeller der det fremsettes krav om erstatning etter at en person har vært siktet i en straffesak, slik at behandlingsreglene i straffeprosessloven kapittel 31 med nærmere bestemte unntak skal gjelde i disse sakene. Utvalget påpeker i denne sammenheng at det likevel vil være en viss materiell forskjell mellom utvalgets utkast til § 57 siste ledd og SIS-loven § 18 siste ledd, idet politiregisterloven i følge utvalgets forslag ikke omfatter behandling av opplysninger i den enkelte straffesak. Der politiregisterloven ikke regulerer behandlingen av opplysningene, kan heller ikke politiregisterloven regulere erstatningen. Utvalget erkjenner imidlertid samtidig at det til tross for utvalgets avgrensning mot straffesaksbehandling kan oppstå situasjoner hvor det er adgang til å kreve erstatning etter både politiregisterloven og straffeprosessloven.

Departementet er i utgangspunktet enig i at den nevnte bestemmelsen i SIS-loven videreføres i politiregisterloven. Siden departementet foreslår at også behandling av opplysninger i den enkelte straffesak omfattes av loven, faller også den av utvalget skisserte forskjellen bort uten at man kan

se at dette vil medføre nevneverdige forskjeller i forhold til utvalgets forslag. Begrunnelsen for bestemmelsen i SIS-loven var å ivareta den skadelidtes interesser best mulig i de tilfellene der vedkommende grunnet feilen har blitt siktet, slik at erstatningskravet skulle avgjøres i henhold til de materiellrettslige reglene i SIS-loven samtidig som den skadelidte kunne nyte godt av de fordelene behandlingsreglene i kapittel 31 i straffeprosessloven gir i forhold klagereglerne i SIS-loven. I denne forbindelse var det særlig siktedes rett til fritt rettsråd i straffeprosessloven § 450 som var av vesentlig betydning, jf. nærmere om dette i Ot.prp.nr. 56 (1998-99) s. 128. Departementet mener som nevnt at dette utgangspunktet bør videreføres i politiregisterloven, men man foreslår at bestemmelsen forenkles noe ved at det legges opp til at det i forskriften gis nærmere bestemmelser om hvilke regler i kapittel 31 som kan komme til anvendelse i slike tilfeller.

Utover dette finner man grunn til å understreke at politiregisterlovens erstatningsregel bare kommer til anvendelse dersom skaden kan knyttes til en feil ved selve *behandlingen* av opplysninger. Derimot vil straffeprosesslovens regler eller for den saks skyld andre erstatningsregler komme til anvendelse for alle andre feil som har ført til økonomisk tap. Således vil erstatning for uberettiget forfølgelse reguleres av politiregisterloven dersom forfølgelsen skyldes en skrivefeil i etterlysningsregisteret med den følge at feil person blir pågrepet. Dersom politiet derimot feilaktig trodde at det var A som hadde begått en straffbar handling, mens det i virkeligheten var B, reguleres forholdet av straffeprosessloven selv om A ble registrert i etterlysningsregisteret. Som følge av dette må det antas at det bare unntaksvis vil være aktuelt at det må utbetales erstatning i medhold av politiregisterloven. Politiets erstatningsbetingende handlinger er i all hovedsak begrunnet i enten uriktige vurderinger/forutsetninger eller annen uaktksom atferd. At uriktige vurderinger også vil gjenspeile seg i registrering av «uriktige» opplysninger er uten betydning, idet kravet om korrekte opplysninger i politiregisterloven ikke likestilles med at opplysningene er riktige etter sitt innhold.

Departementet mener på lik linje med utvalget at krav om erstatning bør fremsettes for den behandlingsansvarlige, men man finner det ikke nødvendig at et slikt krav må gjøres gjeldende senest ett år etter at den skadelidte fikk kunnskap om det forhold som begrunner kravet. En tilsvarende tidsfrist finnes i SIS-loven § 18. Fristen i SIS-loven er begrunnet i at opplysninger bare oppbevares i ett år i det sentrale SIS-systemet etter at de har

blitt slettet i henhold til de vanlige slettereglene i SIS. Deretter blir de tilintetgjort og det vil da ikke lenger være mulig å dokumentere den feilaktige registreringen. Slike hensyn gjør seg ikke gjeldende i politiregisterloven, og man mener derfor det er de vanlige foreldelsesreglene som bør gjelde for fremsettelse av erstatningskrav. Dette er for øvrig også ordningen i kapittel 31 i straffeprosessloven.

## 15.3 Strafferettslige reaksjoner

### 15.3.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I personopplysningsloven er overtredelse av noen bestemmelser belagt med straff, jf. personopplysningsloven § 48. Av forarbeidene fremgår at det ble funnet nødvendig med straff i tillegg til de sivilrettslige sanksjonsmidlene, se Ot.prp. nr. 92 (1998-99) s. 97 andre spalte. Imidlertid var mange av bestemmelsene så vagt formulerte at de ikke kunne straffbelegges. Det som er straffbelagt er unnlatelse av å sende melding, behandling av personopplysninger uten nødvendig konsesjon og overtredelse av konsesjonsvilkår, unnlatelse av å etterkomme pålegg fra Datatilsynet, brudd på sikkerhetsbestemmelsen, markedsføringsforbudet, utlevering av billedopptak, samt brudd på informasjonsplikten. Skyldkravet er forsett og grov uaktsomhet, og strafferammen er tre år.

I SIS-loven er det ingen strafftrussel.

Personvern direktivet nevner ikke straff eksplisitt, men det fremgår av artikkel 24 at: «Medlemsstatene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at bestemmelsene i dette direktiv gjennomføres i fullt omfang, og skal særlig fastsette de sanksjoner som får anvendelse i tilfelle overtredelse av bestemmelser som vedtas i henhold til dette direktiv.»

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle er det i artikkel 24 uttalt følgende om sanksjoner:

«Medlemsstatene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre at denne rammebeslutningens bestemmelser gjennomføres fullt ut, og de skal særlig fastsette sanksjoner som får anvendelse ved overtredelse av bestemmelser som vedtas i henhold til denne rammebeslutning; sanksjonene skal være effektive, stå i rimelig forhold til overtredelsen og ha avskrekkende virkning.»

Rammebeslutningen forutsetter med andre ord at brudd på de bestemmelsene som gjennomfører rammebeslutningen skal kunne møtes med strafferettslige sanksjoner, men det betyr ikke nødven-

digvis at slik regulering må finne sted i den loven som regulerer behandling av opplysninger.

### 15.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget har vurdert om overtredelse av politiregisterloven ut over taushetspliktsreglene skal kriminaliseres. Personopplysningsloven er straffbelagt, noe som i følge utvalget må antas å ha sammenheng med at den også får anvendelse på private personer. SIS-loven har ingen strafftrussel, men straffeloven har flere bestemmelser som rammer offentlige tjenestemenn, blant annet § 123 som rammer den som misbruker «sin Stilling til ved Foretagelse eller Undladelse af Tjenestehandling at krænke nogens Ret». Bestemmelsen omfatter maktmisbruk knyttet til rettsgoder som tilfaller den enkelte. Et eksempel er dersom en offentlig tjenestemann tinglyser en pantobligasjon for sent, slik at personen taper prioritet. Utvalget mener at bestemmelsen også vil ramme overtredelse av politiregisterloven.

Utvalget finner grunn til å understreke at taushetspliktsreglene innebærer en aktiv plikt – både for etaten og den enkelte tjenestemann – til å hindre at taushetsbelagt informasjon blir kjent for uvedkommende. Dette innebærer at det forholdsvis lett kan bli aktuelt med foretaksstraff når taushetsplikten brytes. Det kan være fordi politidistriktet har for dårlig rutiner for sikring av opplysningene, for eksempel hvem som får tilgang til arealer hvor opplysninger er tilgjengelige, eller utilstrekkelige rutiner for hvem som skal svare på henvendelser fra massemedia, eller at det har skortet på opplæringen av nytilsatte.

Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette ingen egen straffebestemmelse. Det antas at en slik bestemmelse ikke vil ha en effekt på politiets behandling av opplysninger. Dersom det skal være noen ytterligere sanksjoner overfor tjenestemenn som behandler opplysninger, anbefaler utvalget at dette skjer internt i politiet på lik linje med annen tjenesteforsømmelse.

### 15.3.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til at det ikke foreslås en egen straffebestemmelse i politiregisterloven.

### 15.3.4 Departementets vurdering

Departementet har vurdert om artikkel 24 tilsier at det bør gis en egen straffebestemmelse i politiregisterloven, men har kommet til at dette ikke er



nødvendig. Utvalget synes i sin begrunnelse å legge til grunn at sanksjoner i politiregisterloven utelukkende vil rette seg mot tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten. En slik innfallsvinkel er noe for snever, idet for eksempel også databehandlere vil kunne gjøre seg skyldig i brudd på politiregisterlovens bestemmelser.

Departementet viser imidlertid til at brudd på politiregisterlovgivningen vil kunne straffes etter en rekke bestemmelser i straffeloven 1902 og straffeloven 2005. Særlig sentralt står bestemmelsene om straff for henholdsvis uberettiget befatning med

tilgangsdata, uberettiget tilgang til datasystem og brudd på taushetsplikt. I tillegg vil tjenestemenn som bryter bestemmelsene kunne straffes etter de mer generelle bestemmelsene om tjenestefeil eller, dersom forholdet er grovt, for misbruk av stillingen. I lys av dette kan man ikke se at er behov for særskilte straffetrusler i politiregisterloven.

Det kan for øvrig i denne sammenheng opplyses at man i Sverige har inntatt den samme holdning, jf. Regjeringens proposition 2008/09:16 om Godkännande av Dataskyddsråbeslutet punkt 5.12.

## 16 Meldeplikt og tilsynsordning

### 16.1 Meldeplikt

#### 16.1.1 Innledning

I dette punkt behandles spørsmålene knyttet til meldeplikt, herunder om det skal være meldeplikt eller konsesjonsplikt for politiets behandling av opplysninger. Da personopplysningsloven ble vedtatt ble meldeplikt innført som hovedregel, mens konsesjonsplikt var hovedregelen i den foregående personregisterloven. De særlige spørsmål som knytter seg til meldeplikt er hva som er meldepliktig, hva en melding skal inneholde, hvem som er ansvarlig for å melde og hvem det skal meldes til, når det skal meldes og om meldingene skal være offentlig tilgjengelige.

Meldeplikten har flere formål. Den skal gjøre behandlingens formål og viktigste særtrekk tilgjengelig for offentligheten, slik at enhver kan få kjennskap til behandlingen og kontrollere om den er i samsvar med de regler som gjelder for behandlingen. Å kjenne til behandlingen er en forutsetning for den registrerte for at han skal kunne utøve sine rettigheter. Videre bør kontrollmyndighetene ha oversikt over behandlingene, for å kunne utføre sin virksomhet. Meldingen kan også skape god kontakt mellom behandlingsansvarlig og kontrollorganet.

Meldeplikt vil også skape en høyere bevissthet om behandlingen hos den behandlingsansvarlige og andre brukere av systemet, da meldeskjemaet gjør det nødvendig å gå inn på detaljene ved aktuelle regler av betydning for behandlingen. For eksempel må formål, opplysningstyper, sikkerhetsrutiner og lignende rapporteres.

#### 16.1.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

Det følger av personopplysningsloven § 31 at «[d]en behandlingsansvarlige skal gi melding til Datatilsynet før a) behandling av personopplysninger med elektroniske hjelpemidler». For behandlinger som inneholder sensitive opplysninger, er hovedregelen at behandlingen er konsesjonspliktig, jf. personopplysningsloven § 33 første ledd. Datatilsynet har videre fått rett til å kreve konse-

sjon, uten at det behandles sensitive opplysninger, dersom behandlingen «åpenbart vil krenke tungtveiende personverninteresser», jf. § 33 annet ledd.

Fra disse hovedreglene er det gjort unntak. For det første er det ikke konsesjonsplikt for behandling av personopplysninger i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov, jf. personopplysningsloven § 33 fjerde ledd. For at unntaket skal komme til anvendelse, må lovbestemmelsen gi tilstrekkelig veiledning om behandlingen. Det er ikke nok at regelverket forutsetter en behandling, behandlingen må være eksplisitt regulert. Dette er en parallell vurdering med den som må foretas etter personopplysningsloven § 5. Selv om konsesjonsplikt er unntatt, må bestemmelsen forstås slik at behandlingsansvarlig likevel har meldeplikt for disse behandlingene etter personopplysningsloven § 31, da Datatilsynet har alminnelig tilsynskompetanse. For det andre kan konsesjonsplikt unntas i forskrift, jf. personopplysningsloven § 33 femte ledd. I personopplysningsforskriften kapittel 7 unntas både meldeplikt og konsesjonsplikt med hjemmel i denne bestemmelsen for en rekke situasjoner. Meldinger og konsesjoner er offentlig tilgjengelige.

Meldeplikten er også nedfelt i personverndirektivet artikkel 18. På samme måte som i personopplysningsloven kreves melding før behandlingen iverksettes. I henhold til direktivet artikkel 21 nr. 2 skal tilsynsmyndigheten føre et offentlig tilgjengelig register over behandlinger som er meldt. For behandlinger som kan innebære særlige farer for de registrertes rettigheter og friheter, skal det være forhåndskontroll, for eksempel ved konsesjonsplikt, jf. artikkel 20 nr. 1. Direktivet åpner ikke for unntak fra meldeplikten av hensyn til rikets sikkerhet eller kriminalitetsbekjempelse, slik det er gjort i en del andre rettigheter og plikter, som for eksempel innsynsrett og informasjonsplikt.

I politirekommandasjonen oppstilles i punkt 1.4 krav om informasjonsplikt til kontrollmyndigheten for permanente registre. Det skal varsles om filens natur, hvem som er ansvarlig for behandlingen, dets formål, typen data i registeret og til hvilke personer opplysningene kan utveksles. Det samme vil gjelde for ad hoc-registre som opprettes. For ikke

å skape unødig byråkrati, åpnes det imidlertid for at det fastsettes retningslinjer for hvilke ad hoc-registre som skal varsles. Register som blir opprettet for et bestemt formål og som raskt blir slettet, er ikke nødvendig å varsle. I evalueringen av Europarådets politirekommendasjon foreslås det at politiet må foreta forskjellige rapporteringer til overordnet myndighet, for eksempel hvor mange personer som er utsatt for «criminal intelligence».

Rammebeslutning om personvern i tredje søyle setter i artikkel 23 krav til en forutgående høring hos tilsynsmyndighetene for særlig sensitive opplysninger eller der behandlingsmåten innebærer særlige risiki for den registrerte. Denne bestemmelsen minner etter sitt innhold om norsk retts meldeplikt, men artikkel 23 er snevrere i sitt omfang slik at det i hovedtrekk bare kan sies at det etter denne bestemmelsen foreligger meldeplikt ved behandling av særlig sensitive opplysninger. Rammebeslutningen forutsetter imidlertid også i artikkel 25 om nasjonale tilsynsmyndigheter at tilsynsmyndighetene får kjennskap til behandlingen, jf. nærmere om dette i punkt 16.2.

### 16.1.3 Utvalgets forslag

Spørsmålet om meldeplikt blir behandlet i kapittel 19 i utredningen.

Utvalget skiller i utredningen mellom *å behandle* og *en behandling*. *Å behandle* er en betegnelse på politiets bruk av opplysningene, mens *en behandling* refererer til en konkret samling av opplysninger, gjerne et register eller et system. Utvalget legger dette skillet i begrepsbruk til grunn når utvalget behandler spørsmålet om meldeplikt og det er kun *en behandling*, etter utvalgets definisjon av begrepet, som skal underlegges meldeplikt. Begrepet *å behandle* er definert i lovforslaget § 2 nr. 2, og nærmere vurdert i pkt 7.2.2.

Utvalget foreslår at det skal være *meldeplikt* og ikke konsesjonsplikt for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. Utvalget finner at det er avgjørende at offentligheten får kunnskap om den behandling som skjer, slik at enhver kan ivareta sine rettigheter, samt at en oversikt over behandlingene vil gjøre kontrollorganets arbeid enklere. I og med at utvalget foreslår at enhver behandling må være hjemlet i lov eller forskrift før behandlingen kan starte, finner utvalget at det ikke vil være nødvendig med ytterligere forhåndskontroll gjennom konsesjon, selv om behandlingene kan være inngripende og inneholde store mengder sensitive opplysninger.

Med hensyn til *hva som utløser meldeplikt* anbefaler utvalget at alle behandlinger skal meldes, jf

også utgangspunktet i personopplysningsloven. Det er således tre situasjoner hvor det oppstår meldeplikt:

- Ved en ny behandling
- Ved endringer i en behandling som allerede er meldt (endringsmelding)
- En bestemt tidsperiode etter forrige melding (fornytt melding)

Vedrørende hva som skal regnes som en *ny behandling* uttaler utvalget følgende i utredningens punkt 19.6.1:

«Hva som skal regnes som en ny behandling, og som således utløser en meldeplikt, vil bero på en konkret vurdering. Det er ikke slik at det utløses meldeplikt hver gang politiet registrerer nye opplysninger, eller hver gang det foretas en annen form for operasjon, som innsamling, lagring, utlevering, eller noen av de andre alternativene som er nevnt i lovforslaget § 2 nr.2.

Vurderingen av om det er en eller flere behandlinger har flere likhetstrekk med vurderingen av om det foreligger ett eller flere formål, se punkt 11.4.1. I forarbeidene til helseresisterloven er det i generelle termer beskrevet hva som skal anses som en behandling: «Formålsbeskrivelsen, herunder en beskrivelse av kilden til og adressaten for opplysningene samt de ulike operasjonene eller håndteringene opplysningene forutsettes å gjennomgå, er avgjørende for om flere operasjoner skal anses å være en behandling av helseopplysninger» (se Ot.prp nr. 5 (1999-2000) s. 71). Dette vil gjelde også for politiet. Videre kan flere ulike personvernmessige behov tale for at det er en ny behandling. Et typisk eksempel er vaktjournalen, som i utgangspunktet består av flere andre behandlingsformål, men de særskilte personverninteressene gjør at journalen må anses som et eget formål, og også en egen behandling, se nærmere punkt 11.4.5.

I vurderingen av om en behandling hos politiet utløser meldeplikt, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i registerbegrepet, hvor ethvert register normalt utløser meldeplikt. For eksempel vil BL utløse meldeplikt i hvert eneste distrikt. Siden loven ikke er begrenset til registre, men generelt omfatter behandling av opplysninger, vil meldeplikten kunne gjelde mer enn registre. Behandlinger som foretas utenfor de tradisjonelle registrene, må også meldes, dersom det anses som en egen behandling. Meldeplikten unngås ikke ved at opplysningene behandles, herunder lagres og brukes, utenfor de etablerte registrene.

Et politidistrikt kan ha flere meldinger som i og for seg har samme formål, men som må meldes hver for seg. Et praktisk eksempel er der politidistriktet har lokale etterretningsregistre i tillegg til Krimsys. Den behandlingsansvarlige må sende melding både for det lokale etterretningsregisteret og Krimsys. Det lokale registeret skiller seg ad fra Krimsys, blant annet med tanke på hvem som har tilgang til det. Men hvis politiet tar opplysninger fra Krimsys, og behandler dem på en lokal PC, vil dette i prinsippet fortsatt være Krimsys, selv om opplysningene ikke oppbevares i registeret. Dette er således ikke meldepliktig. Det kan imidlertid tenkes unntak, for eksempel dersom den lokale PC ikke tilfredsstiller informasjonssikkerhetskravene i den opprinnelige meldingen. I så fall anses dette som et nytt lokalt register, og altså en behandling som må meldes.

Det som tidligere utløste konsesjonsplikt etter personregisterloven, utløser nødvendigvis ikke en meldeplikt etter politiregisterloven. At opplysningene flyttes over i et nytt fysisk register, der formål, tilgang, sikkerhet med videre er det samme, utløser ikke en meldeplikt. Dersom det for eksempel lages et nytt og forbedret etterretningsregister, hvor opplysningene, tilgang og alt annet er tilsvarende Krimsys, utløser det i utgangspunktet ikke ny meldeplikt. Derimot kan det være nødvendig med en endringsmelding»

For *sentrale systemer*, det vil si hvor systemet er landsdekkende i den forstand at alle eller de fleste politidistrikter har tilgang til det, anbefaler utvalget at både det sentrale organet og det lokale organet er forpliktet til å sende melding. Dette ut fra at utvalget anbefaler at det for sentrale systemer skal være et delt behandlingsansvar og at alle behandlingsansvarlige vil ha plikt til å melde sine behandlinger. Utvalget anbefaler videre at det for sentrale systemer benyttes en hovedmelding og en tilslutningsmelding. Hovedmeldingen skal sendes av den som er sentralt ansvarlig for registeret, og alle som har tilgang til systemet skal sende en tilslutningsmelding.

Når det gjelder *særskilte behandlinger eller egne registre i konkrete straffesaker* finner utvalget at de hensyn som begrunner meldeplikten i tilstrekkelig grad ivaretas uten at slike «etterforskningsregistre» meldes særskilt. Utvalget presiserer at de alminnelige saksbehandlingsreglene som gjelder for den enkelte straffesak vedrørende dokumentinnsyn vil komme til anvendelse uavhengig av hvor og hvordan opplysningene er lagret.

Utvalget åpner for to løsninger for så vidt gjelder meldeplikt for den behandling av opplysninger som skjer i forhold til politiets adgang til å oppbe-

*vare opplysninger i 4 måneder* uten at alle alminnelige kvalitetskrav er oppfylt, jf. utvalgets forslag til § 9. Behandling av opplysninger innenfor 4-månedersregelen kan anses både som en egen behandling som må meldes særskilt, men kan også ses som et unntak fra kvalitetsreglene for andre behandlinger og meldes sammen med disse. Utvalget finner at det må være opp til politiet hvorledes de velger å se på dette.

Utvalget foreslår at det må sendes ny melding, *endringsmelding*, dersom parametrene i meldingen endrer seg, jf også personopplysningsloven § 31. Meldingen må sendes før endringen tas i bruk. Dette vil gjelde både for alminnelig melding, hovedmelding og tilslutningsmelding. Plikten til å sende ny melding gjelder uavhengig av om det er en endring i den opprinnelige meldingen eller om endringen i behandlingen er så stor at det må anses som en helt ny behandling. Hensikten med og bruken av politiets meldinger tilsier at meldingene er oppdaterte til enhver tid.

På samme måte som etter personopplysningsloven § 31 tredje ledd anbefaler utvalget videre at det oppstilles et krav om at det skal sendes *fornyet melding* 3 år etter at forrige melding ble sendt. Hensikten med bestemmelsen er å sikre god kvalitet på opplysningene i meldingen, og det er hensiktsmessig at politiet etter 3 år ser på status på behandlingen, og vurderer om det har skjedd noen endringer.

Utvalget har vurdert *meldingens form og innhold*. I følge personopplysningsloven § 32 skal meldingen opplyse om «navn og adresse på den behandlingsansvarlige og på dennes eventuelle representant og databehandler, når behandlingen starter, hvem som har det daglige ansvaret for å oppfylle den behandlingsansvarliges plikter, formålet med behandlingen, oversikt over hvilke typer personopplysninger som skal behandles, hvor personopplysningene hentes fra, det rettslige grunnlaget for innsamlingen av opplysningene, hvem personopplysningene vil bli utlevert til, herunder eventuelle mottakere i andre stater og hvilke sikkerhetstiltak som er knyttet til behandlingen». Dette er i samsvar med kravene i personverndirektivet artikkel 19 nr. 1. Utvalget skiller mellom alminnelig melding, og hovedmelding og tilslutningsmelding. *Alminnelig melding* er melding etter personopplysningslovens modell, hvor meldingen skal angi hvordan behandlingsansvarlig behandler opplysninger innenfor de rammer forskriftene vil sette. Utvalget vurderer betydningen av forskriftsregulering av politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger opp mot meldingens innhold og uttaler i den sammenheng i utredning-

gens punkt 19.7.2: «Mens forskriftene oppstiller generelle behandlingsregler, skal meldingen gi en oversikt over hvorledes systemet brukes hos den enkelte behandlingsansvarlige. Der forskriftene gir valgfrihet, skal meldingen konkretisere hvordan behandlingsansvarlig har valgt å gjøre det. Mens forskriftene oppstiller en norm, gir meldingen en beskrivelse av faktum.»

Ut fra at forskriftene oppstiller en generell norm, og meldingen gir en beskrivelse av faktum, finner utvalget at forskriftenes detaljeringsgrad ikke bør ha noe å si for hva meldingen inneholder. Utvalget konkluderer med at meldingen må inneholde de samme opplysninger som etter personopplysningsloven, dersom politiet og allmennheten skal kunne dra nytte av meldingen.

Utvalget finner videre at det må utarbeides *et standard meldeskjema* med utgangspunkt i Datatilsynets konsesjonssøknadsskjema. Utvalget finner at det vil være naturlig å ta utgangspunkt i konsesjonssøknadsskjemaet og ikke meldepliktskjemaet, ettersom opplysningene hos politiet er sensitive. Skjemaet må imidlertid tilpasses politiet og de særlige forhold som der er til stede. Utvalget finner at skjemaet bør utformes på en slik måte at politiet kan melde behandlingene elektronisk.

For sentrale systemer foreslår utvalget at det må utarbeides særskilte meldingsskjemaer, såkalt *hovedmelding* og *tilslutningsmelding*. Hovedmeldingen vil blant annet inneholde en oversikt over systemet, samt avklaring av behandlingsansvar. I tilslutningsmeldingen vil det fremkomme opplysninger om de særlige forholdene ved det lokale organet og dets behandling, herunder hvilke sikkerhetstiltak som finnes, hvilken tilgang og hvilke rettigheter de har til systemet, om det foreligger noen lokale instruksjoner med videre.

Utvalget anbefaler at det skal være den behandlingsansvarlige som er *meldepliktig* på samme måte som etter personopplysningsloven. Dette innebærer etter utvalgets forslag at ved sentrale systemer vil både det sentrale og lokale organet være meldepliktig med henholdsvis hovedmelding og tilslutningsmelding.

Utvalget anbefaler videre at *Datatilsynet er mottaker for meldinger* fra politi og påtalemyndighet, etter samme modell som personopplysningsloven og helseregisterloven. Ved at melding sendes til Datatilsynet styrkes Datatilsynets rolle som tilsynsorgan og dette vil kunne bidra til bedre kommunikasjon mellom Datatilsynet og politiet. Utvalget anbefaler også i forslaget til § 49 at Datatilsynet gis både tilsynsadgang og påleggsmyndighet og ut fra dette finner utvalget at det mest hensiktsmessige vil være at den som har tilsyns- og kontroll-

kompetanse også mottar meldingen. Ved å sende meldingene til Datatilsynet sikres også at befolkningen kan gjøre seg kjent med informasjon om hvilke behandlinger som foretas i politiet på lik linje med andre meldinger. Å melde til et eksternt kontrollorgan understreker dessuten alvorret i meldeplikten. Utvalget ser at Politidirektoratet vil ha tilnærmet samme behov som Datatilsynet for å ha tilgang til opplysningene, på bakgrunn av at de vil være klageorgan for meldingene. Utvalget mener imidlertid at dette kan løses ved at politiet i instruks kan pålegges å melde til Politidirektoratet. Utvalget nevner også at andre enn Datatilsynet og Politidirektoratet ut fra sin tilsynsrolle kan ha behov for å få tilgang til meldingene i sin helhet, det vil si før opplysninger eventuelt blir unntatt av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen. Utvalget anbefaler at disse tilfellene reguleres i forskriften, der Datatilsynet og/eller Politidirektoratet kan pålegges en plikt til å videreformidle mottatte meldinger til for eksempel riksadvokaten og EOS-utvalget.

Utvalget finner at det vil være positivt for den behandlingsansvarlige med en enhetlig løsning for alle meldinger, uavhengig av hvem som har tilsyn. Politiet slipper da å ta stilling til om behandlingens formål er i eller utenfor den enkelte straffesak og om det derfor er riksadvokaten eller Politidirektoratet som skal ha meldingen.

Når meldingen er innkommet til meldeorganene, bør det gis en *kvittering* for at meldingen er mottatt. Kvitteringen er kun en konstatering av at meldingen er mottatt, og meldeorganet har ikke foretatt en materiell prøvelse av om behandlingen ligger innenfor lovens og forskriftenes rammer. Utvalget finner imidlertid at det for flere meldinger vil ligge innenfor tilsynsorganets oppgaver og kompetanse å foreta en slik materiell prøvelse og pålegge eventuelle endringer i eller stans av behandlingen dersom de mener den ikke har hjemmel. Tilsynsorganet vil videre ha hjemmel til å kreve flere opplysninger, dersom dette er nødvendig for at de skal ivareta sine arbeidsoppgaver. Dersom politiet iverksetter en behandling uten at den er meldt, kan tilsynsorganet stanse behandlingen frem til melding er sendt. Utvalget mener det er hensiktsmessig at politiregisterloven viderefører den alminnelige bestemmelsen i personopplysningsloven § 31 annet ledd om at meldingen må sendes 30 dager før behandlingen starter.

I forhold til spørsmålet om hvem som skal ha *tilgang til meldingene* er det utvalgets utgangspunkt at meldingen skal gjøre det mulig for enhver å gjøre seg kjent med politiets behandlinger, og en nødvendig konsekvens er at meldingene er offent-

lig tilgjengelige. Utvalget finner at dette kan gjøres ved at de er tilgjengelige ved henvendelse til Datatilsynet eller Politidirektoratet.

Utvalget mener imidlertid også at det av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen eller rikets sikkerhet kan være aktuelt at deler av meldingene er unntatt fra offentligheten. Utgangspunktet er at det kun er de delene av meldingen som kan skade kriminalitetsbekjempelsen eller rikets sikkerhet som kan unntas. Vurderingen av hva som må unntas av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen, vil være parallell med vurderingen om å unnta innsyn, men det må tas hensyn til at det er forskjell på en allmenn, offentlig tilgjengeliggjøring og et eventuelt innsyn i egne opplysninger.

#### 16.1.4 Høringsinstansenes syn

Politiets sikkerhetstjeneste hadde merknader til meldeplikts innhold, samt hvilke behandlinger som foreslås underlagt meldeplikt.

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* ser at det i personverndirektivet ikke er åpnet for unntak fra meldeplikten av hensyn til rikets sikkerhet, og at PST følgelig ikke er unntatt fra meldeplikt i lovforslaget. PST merker seg likevel at slike meldinger etter utvalgets forslag til § 49 ikke skal være en del av den systematiske og offentlige fortegnelsen som føres av Datatilsynet. PST anfører imidlertid at meldeplikts innhold, slik den er beskrevet i utvalgets rapport, ikke lar seg forene med reglene for behandling av graderte opplysninger etter sikkerhetsloven og de prinsipper som ligger til grunn for samarbeidet mellom PST og andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester.

PST anfører videre at de på generelt grunnlag finner at det er upraktisk og unødvendig byråkratisk at enhver behandling av opplysninger etter loven skal underkastes meldeplikt. Som eksempel nevnes at ad hoc-registre bør kunne opprettes uten meldeplikt. For slike behandlinger/registreringer finner PST at det bør være tilstrekkelig at behandlingen/registreringen er forankret i lov eller forskrift for tjenesten.

#### 16.1.5 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det skal være meldeplikt og ikke konsesjonsplikt for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, og den begrunnelse som utvalget gir for dette. Departementet er også enig i utvalgets utgangspunkt om at alle behandlinger av opplysninger skal meldes. Man finner imidlertid også grunn til å foreta

enkelte endringer i utvalgets forslag om meldeplikt, herunder at PST ikke skal ha meldeplikt, jf. nærmere om dette nedenfor.

##### 16.1.5.1 Meldeplikts omfang

Når det gjelder hvilke vurderinger som skal legges til grunn i forhold til hva (som er en behandling) som skal meldes har departementet valgt en noen annen innfallsvinkel enn utvalget. Utvalget tar utgangspunkt i at det er *en behandling* som skal meldes. Utvalget skiller her mellom *en behandling*, som refererer seg til konkret samling av opplysninger, gjerne et register eller et system, og *å behandle*, som er en betegnelse på politiets bruk av opplysningene. Departementet kan ikke slutte seg til utvalgets oppfatning om at det i vurderingen av om det foreligger en behandling hos politiet som utløser meldeplikt, er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i registerbegrepet, hvor ethvert register normalt utløser meldeplikt, jf. utredningens pkt 19.6.1.

Personverndirektivet art 18 nr 1 knytter meldeplikten til «en behandling som helt eller delvis utføres elektronisk, eller en rekke slike behandlinger med samme innbyrdes relaterte formål». Departementet finner at det vil være en stor pedagogisk utfordring å bruke begrepene *å behandle* og *en behandling* slik utvalget foreslår og ønsker derfor å benytte registerbegrepet i noe større grad enn utvalget har gjort. Det vil imidlertid være viktig også å få frem at meldeplikten må forankres i et tilstrekkelig presist angitt formål. Ved å bruke registerbegrepet, kombinert med at man i noe større grad benytter seg av ordlyden i personverndirektivet, vil dette føre til at meldeplikten både blir mer presis og lettere å praktisere for den behandlingsansvarlige. Dette vil også i større grad tydeliggjøre at det er de mer overordnede politimessige formål som skal meldes, jf også lovforslaget til kapittel 3. Det må imidlertid understrekes at i praksis vil dette ikke innebære særlig forskjell fra utvalgets forslag da de store registrene som Straffesaksregisteret og DNA-registeret har klart angitte formål. Det samme gjelder for andre registre som for eksempel Indicia, der kriminalitetsbekjempelse er det overordnede formål. Her vil man imidlertid også gjerne ha ytterligere detaljerte delformål i forhold til de enkelte typer og kategorier opplysninger som behandles i forhold til hvilken type kriminalitet (narkotika, pornografi, pedofili, osv) som skal bekjempes, noe som reiser særlige spørsmål i forhold til en eventuell meldeplikt hva gjelder disse delformålene.

I den grad det behandles opplysninger utenfor de tradisjonelle registrene skal registermeldingen

omfatte også disse behandlingene dersom disse har samme formål som registeret. Hvis behandlingen derimot har et annet formål, må behandlingen meldes særskilt. Det vil her være viktig å merke seg at det i disse tilfellene også kan dreie seg om flere ulike behandlinger eller forskjellig bruk av opplysninger utenfor registrene, men hvor disse behandlingene har samme eller innbyrdes relaterte formål. I disse tilfellene vil det være formålet som avgjør hva som skal meldes, slik at en melding gjerne kan omfatte flere behandlinger. Angivelsen av formålet må være så presist at de ulike behandlingene, herunder tilgang, utlevering med videre kan relateres til dette. Dette vil sette krav til detaljnivået i meldingen slik at man kan få frem forskjeller i de ulike behandlingene og hvilke typer opplysninger som behandles.

Departementet anser det også som et selvstendig poeng at man tilstreber en ensartet terminologi i spesiallovgivningen på personvernfeltet, og viser i denne sammenheng til at helseregisterloven i stor grad benytter begrepet «register», jf for eksempel helseregisterloven §§ 6, 7 og 8. Departementet foreslår etter dette at meldeplikten knyttes til etablering av registre eller annen behandling av opplysninger som innebærer en eller en rekke behandlinger som har samme eller innbyrdes relaterte formål. Siden politiregisterloven er begrenset til behandling av opplysninger til politimessige formål vil meldeplikten regelmessig relatere seg til de ulike politimessige formål slik de er definert i lovforslaget til § 2 nr. 13.

Når det gjelder meldeplikten for *sentrale systemer* legger departementet utvalgets vurderinger til grunn, og er enig i at det for disse systemene bør være meldeplikt både for systemet som sådan (hovedmelding) og for alle som er tilsluttet (tilslutningsmelding). I tråd med departementets vurderinger over foreslår departementet imidlertid at begrepet «registre» benyttes i stedet for «systemer». Ved slike registre vil det altså være en rekke behandlingsansvarlige som har plikt til å melde sine registre. Departementet er også enig i at det for denne type meldinger utarbeides særskilte meldingsskjemaer, og viser til utvalgets vurdering av dette, jf utredningen punkt 19.6.2.

Utvalget foreslår at behandling som skjer i tilknytning til en enkelt straffesak er unntatt meldeplikt, jf utvalgets forslag til § 49 første ledd siste punktum. Departementet er enig i forslaget og tiltrer utvalgets begrunnelse. Departementet har likevel endret systematikken i reguleringen på bakgrunn av at behandling av opplysninger i straffesaker nå vil falle inn under lovens virkeområde, se nærmere om dette kapittel 8. Utvalgets forslag

unntar slik behandling fra lovens virkeområde i utvalgets forslag § 3 nr 1, men likevel slik at meldeplikten ble opprettholdt, jf utvalgets forslag til § 3, nr 1 bokstav b. Når utvalget på tross av dette foreslår å unnta slik behandling fra meldeplikt i utvalgets forslag til § 49, kan dette fremstå som selvmotsigende. Utvalgets intensjon må antas å ha vært at de registre som inneholder straffesaksdokumenter omfattes av meldeplikten, mens behandlingen av opplysninger i forbindelse med en konkret etterforskning ikke omfattes. Siden behandling av opplysninger i straffesaker nå er omfattet av lovens virkeområde og for å unngå eventuelle misforståelser, foreslår departementet at straffesaksbehandling i utgangspunktet omfattes av meldeplikten, men at det gjøres særskilte unntak i forhold til den behandlingen som ikke er gjenstand for meldeplikten, jf. lovforslaget til § 57 om meldeplikt.

Utvalget har når det gjelder politiets adgang til å oppbevare opplysninger i inntil fire måneder uten at de alminnelige kvalitetskrav er oppfylt, forutsatt at det kan være opp til den behandlingsansvarlige å vurdere hvorvidt dette er å anse som en egen behandling som må meldes, eller om dette skal ses som et unntak fra kvalitetskravene for andre behandlinger og meldes sammen med disse. Departementet tiltrer ikke utvalgets vurdering om valgfrihet på dette punkt. Adgangen til å oppbevare opplysninger i inntil fire måneder utenfor straffesak for å avklare om de lovpålagte vilkårene for behandling er oppfylt, vil følge direkte av loven. Tidsfristen vil være absolutt og det foreslås også en tilnærmet absolutt taushetsplikt for opplysningene. Når opplysningene er av en slik karakter som det her er tale om er det viktig med en streng regulering og ensartet praksis. Utvalget har forutsatt at opplysninger som faller inn under 4-månedersregelen skal lagres i en egen «pool». Forutsetningen er således at disse opplysningene holdes atskilt fra andre opplysninger. I så fall vil denne ansamlingen kunne betegnes som et register, og meldeplikten vil da relatere seg til dette registeret. Departementet foreslår at den nærmere reguleringen av hvordan bestemmelsen skal gjennomføres, herunder meldeplikten, gis i forskrift.

Når det gjelder plikten til å sende ny melding på bakgrunn av endringer eller for oppdatering, er departementet enig med utvalget i at det må sendes henholdsvis endringsmelding og fornyet melding. Plikten til å sende ny melding inntreffer både dersom det er en endring i den opprinnelige meldingen og dersom endringen i behandlingen er så stor at det må anses som en helt ny behandling. Dette er også i tråd med dagens praksis og hensik-

ten med meldingene tilsier at det er viktig at disse er oppdaterte til enhver tid.

#### 16.1.5.2 *Meldingens form og innhold*

Departementet tiltrer utvalgets vurdering om at det må utarbeides et standard meldeskjema med utgangspunkt i Datatilsynets konsesjonssøknadsskjema, noe som er begrunnet i opplysningenes sensitive karakter. Meldeskjemaet må tilpasses politiet og deres særskilte behov. Departementet er videre enig i modellen med alminnelig melding som angir hvordan den behandlingsansvarlige behandler opplysningene innenfor forskriftens rammer, og de særlige typer melding - hovedmelding og tilslutningsmelding - som benyttes i forhold til sentrale registre, jf. nærmere om dette ovenfor.

Når det gjelder hvilke opplysninger meldeskjemaet skal inneholde, er departementet enig i utvalgets utgangspunkt om at meldeskjemaet skal inneholde de samme opplysninger som etter personopplysningsloven. Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) anfører i den forbindelse at meldeplikten innhold, slik den er beskrevet i utvalgets rapport, ikke lar seg forene med reglene for behandling av graderte opplysninger etter sikkerhetsloven og de prinsipper som ligger til grunn for samarbeidet mellom PST og andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester. Departementet viser til at dette ikke lenger er noe problem, idet departementet ikke vidererfører utvalgets forslag om at PST skal sende melding til Datatilsynet. For det første er det uansett ikke noen grunn til at PST skulle sende melding til Datatilsynet når det er EOS-utvalget som fører tilsyn med PST. Som det fremgår av kapittel 17, finner departementet det heller ikke nødvendig at PST sender melding til EOS-utvalget, idet utvalget gjennom sin virksomhet er kjent med den behandlingen som foretas i PST.

Utover dette slutter departementet seg til utvalgets vurderinger om at det er den behandlingsansvarlige som er pålagt meldeplikt, at Datatilsynet er mottaker av meldinger fra politiet, samt utvalgets forslag med hensyn til kvittering og tilgang til meldingene.

## 16.2 Tilsynsordning

### 16.2.1 Innledning

I dette punkt behandles spørsmålene knyttet til tilsynsordning, herunder hvem som skal være tilsynsorgan for politiets og påtalemyndighetens

behandling av opplysninger og hvilken påleggskompetanse tilsynsorganet skal ha. Det vil her være nødvendig å sondre mellom PSTs og det øvrige politiets behandling av opplysninger.

Siden tilsynsordningen, og ikke minst tilsynsorganets påleggskompetanse, reiser enkelte særskilte spørsmål gis det i tillegg en oversikt over de internasjonale rammer for lovgivningen, jf. punkt 16.2.2, samt en oversikt over hvordan spørsmålet er regulert i annen registerlovgivning, jf. punkt 16.2.3.

### 16.2.2 Internasjonale rammer for lovgivningen

I personvern direktivet reguleres tilsynsoppgavene i artikkel 28, hvor det står: «Hver medlemsstat skal fastsette at én eller flere offentlige myndigheter skal ha til oppgave å overvåke anvendelsen på dens territorium av de bestemmelser som medlemsstatene vedtar i henhold til dette direktiv. Disse myndighetene skal i full uavhengighet utføre de oppgaver de er pålagt». Kontrollmyndighetens uavhengighet understrekes i direktivets fortale punkt 62: «Opprettelsen av tilsynsmyndigheter i medlemsstatene som utøver sine funksjoner i full uavhengighet, er av avgjørende betydning for personvernet i forbindelse med behandlingen av personopplysninger. Disse myndigheter må ha de nødvendige virkemidler for å utføre sine oppgaver, herunder myndighet til å foreta undersøkelser og til å gripe inn, særlig i forbindelse med klager, samt myndighet til å opptre som part i rettssaker. Myndighetene skal også bidra til å sikre innsyn i behandlinger av opplysninger i den medlemsstat den er underlagt».

Av politirekommandasjonen punkt 1.1 følger det at alle stater skal ha en uavhengig kontrollmyndighet utenfor politisektoren, som skal være ansvarlig for å sikre at de prinsippene som er nedfelt i rekommandasjonen blir overholdt. Rekommandasjonen anbefaler at en slik kontrollmyndighet tillegges de alminnelige personvernmyndighetene, fordi de vil spille en sentral rolle i å sette rammer for behandlingen av personopplysninger. Dersom kontrollen legges utenfor de alminnelige personvernmyndighetene, må organet ikke være underlagt politiets instruksjonsmyndighet. Det er ikke nødvendig at kontrollorganet er et kollegialt organ, men det må ha tilstrekkelige ressurser til å ha en reell mulighet til å kontrollere virksomheten.

I rammebeslutning om personvern i tredje søyle inneholder artikkel 25 bestemmelser om nasjonale tilsynsmyndigheter, der det heter:



- «1. Hver medlemsstat skal sørge for at én eller flere offentlige myndigheter har til oppgave å veilede og overvåke anvendelsen, innenfor dens territorium, av de bestemmelser medlemsstaten vedtar for å gjennomføre denne rammebeslutning. Disse myndighetene skal utøve de funksjoner de er tillagt i full uavhengighet.
2. Hver tilsynsmyndighet skal særlig ha:
- a) myndighet til å foreta undersøkelser, f.eks. få tilgang til opplysninger som er gjenstand for behandling og innhente alle opplysninger som er nødvendige for å ivareta sine tilsynsoppgaver,
  - b) faktisk myndighet til å gripe inn ved f.eks. å kunne avgi uttalelser før behandling finner sted og sikre en hensiktsmessig offentliggjøring av slike uttalelser, beordre sperring, sletting eller tilintetgjøring av opplysninger, forby en behandling midlertidig eller definitivt, gi den behandlingsansvarlige en advarsel eller irettesettelse, eller forelegge saken for nasjonale parlamenter eller andre politiske institusjoner,
  - c) myndighet til å innlede rettslige skritt ved overtredelse av nasjonale bestemmelser vedtatt i henhold til denne rammebeslutning eller gjøre rettslige myndigheter oppmerksom på slike overtredelser. Beslutninger truffet av tilsynsmyndigheten som er gjenstand for klage, kan bringes inn for en domstol.
3. Enhver person kan fremsette en begjæring til en tilsynsmyndighet om beskyttelse av sine rettigheter og friheter i forbindelse med behandling av personopplysninger. Den registrerte skal underrettes om utfallet av begjæringen.
4. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at tilsynsmyndighetenes medlemmer og ansatte er bundet av datavernsbestemmelsene som gjelder for den berørte kompetente myndighet, og at de er underlagt taushetsplikt, også etter sin fratredelse, med hensyn til fortrolige opplysninger de har tilgang til.»

Under forhandlingene i Brussel var særlig spørsmålet vedrørende tilsynsorganets påleggskompetanse et sentralt tema. Bakgrunnen for dette var at en rekke land i henhold til sin nasjonale lovgivning ikke hadde ordninger som gir det uavhengige tilsynsorganet påleggskompetanse, det vil si at tilsynsorganet kan pålegge retting, sletting eller noen annen form for behandling av opplysninger. Disse landene var derfor ikke innforstått med at artikkel 25 på dette punkt får en utforming som

binde landene til å innføre en slik påleggskompetanse. Som resultat av dette ble tilsynsorganets virkemidler i artikkelens nr. 2 bokstav b opplistet som alternative eksempler på hva som kan være slike «effektive» virkemidler, og det var enighet om at ett av de der nevnte virkemidlene er tilstrekkelig for å oppfylle kravet i bestemmelsens nr. 2 bokstav b.

### 16.2.3 Gjeldende rett

Det alminnelige kontroll- og tilsynsorganet for behandling av personopplysninger er Datatilsynet. Videre har politiet overordnede organer som utfører alminnelig tilsyn, som Politidirektoratet. Der nest finnes mer generelle former for kontrollordninger. Som nevnt innledningsvis har den enkelte rett til domstolskontroll, dersom han har innsyn, men uten innsyn blir det praktisk vanskelig. Den enkelte har rett til å klage til Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen har behandlet en del saker om politiets registre, særlig om utlevering av opplysninger ved opptak til Politihøgskolen.

Nedenfor vil det bli gitt en kort oversikt over politiets generelle kontrollordninger, samt tilsyn etter personopplysningsloven, SIS-loven og helseregisterloven.

#### 16.2.3.1 *Politiets oppbygning og kontrollordninger*

Politidirektoratet har ansvaret for ledelse og oppfølging av politidistriktene og politiets særorganer, hvor hovedoppgavene vil være strategisk og operativ samordning, etatsledelse, personal- og organisasjonsutvikling, støtte- og tilsynsoppgaver, forvaltningsoppgaver, beredskap, samt behandling av klagesaker. Politidirektoratet er underlagt Justisdepartementet, og handler under justisministerens konstitusjonelle ansvar. Politidirektoratet har alminnelig instruksjonsmyndighet innenfor sitt område. Riksadvokaten har det øverste ansvaret for straffesaksbehandlingen, og er i denne relasjon bare underlagt regjeringen. Overordnet påtalemyndighet har alminnelig instruksjonsmyndighet innenfor sitt område.

PST er underlagt Justisdepartementet. Det er imidlertid opprettet et eget tilsynsorgan ved lov, EOS-utvalget, som skal kontrollere PSTs virksomhet, jf. lov om kontroll med de hemmelige tjenestene 3. februar 1995 nr. 7. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 17. Formålet med kontrollen fremgår av § 2, hvor det er sentralt «å klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen, herunder påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn

det som er nødvendig etter forholdene». Formålet er imid

#### 16.2.3.2 Personopplysningsloven

Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan som administrativt er underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Datatilsynets oppgaver fremgår av personopplysningsloven § 42 annet ledd. Datatilsynet skal kontrollere at lover og forskrifter som gjelder for behandling av personopplysninger blir fulgt, og at alle feil eller mangler blir rettet, jf. personopplysningsloven § 42 annet ledd nr. 3. Videre skal Datatilsynet behandle og føre en oversikt over alle meldinger og konsesjoner, jf. nr. 1 og nr. 2. Utover den kontrollerende rollen har de også en veiledende rolle, samt noen andre oppgaver, se personopplysningsloven § 42.

I situasjoner hvor den registrerte har rettigheter som innsyn, retting og sletting i kraft av personopplysningsloven, vil den registrerte kunne bringe saken inn for Datatilsynet. Datatilsynet er ikke et klageorgan, men utøver som tilsynsorgan et visst skjønn i forhold til hvilke saker som skal behandles og hvordan det skal gås frem. Datatilsynet er ikke tilsynsorgan for opplysninger som behandles i sikkerhetsøyemed.

Etter personopplysningsloven § 46 kan Datatilsynet gi pålegg om at ulovlige behandlinger skal opphøre eller stille vilkår for at behandlingene skal være i samsvar med loven. I forarbeidene uttales at en slik utvidet påleggsadgang er sentral når man går over til å fokusere sterkere på etterfølgende kontroll, se Ot.prp. nr. 92 (1998-99) s. 96 andre spalte. Påleggskompetansen gjelder alle sider ved behandlingen, som for eksempel innsyn, varsling og krav til sikring. Påleggskompetansen understøttes av adgangen til å ilegge tvangsmulkt, som skal bidra til gjennomføring av de vedtak som er truffet, jf. personopplysningsloven § 47.

Datatilsynet er i loven sikret tilgang til opplysninger, lokaler, hjelpemidler med videre for å kunne utføre sine oppgaver, jf. personopplysningsloven § 44, og underlagt taushetsplikt i henhold til forvaltningsloven, jf. personopplysningsloven § 45.

Personvernemnda har som hovedoppgave å avgjøre klager over Datatilsynets avgjørelser, jf. personopplysningsloven § 43 første ledd. De har samme tilgang til opplysninger som Datatilsynet, og er underlagt samme taushetsplikt.

#### 16.2.3.3 SIS-loven

SIS-loven har et tosporet system, som er nedfelt i SIS-loven § 19. Den fastslår at den registrerte kan påklage avgjørelser om innsyn, retting og sletting

til Politidirektoratet. Videre kan den registrerte rette sin henvendelse til Datatilsynet. Det opprinnelige forslaget i høringsutkastet var at klageordningen internt i politiet måtte være uttømt før det var mulig å henvende seg til Datatilsynet, men departementet gikk vekk fra dette. Med andre ord står den registrerte fritt til å velge om han vil rapportere til Datatilsynet eller klage til overordnet organ i politiet.

Datatilsynet er det alminnelige, uavhengige kontrollorganet, og det fremgår av § 21 første ledd at tilsynet skal kontrollere at loven og forskrifter gitt i medhold av den overholdes, og at feil og mangler blir rettet. Det er eksplisitt fastsatt i SIS-loven § 21 at Datatilsynet etter begjæring fra den registrerte skal kontrollere om vedkommendes opplysninger er riktige, samt at registrering og bruk samsvarer med SIS-loven. Regelen finnes i Schengenkonvensjonen, og lovgiver valgte å lovfeste den for å styrke den registrertes rettigheter. Regelen er praktisk der den registrerte ikke har innsyn.

Datatilsynet har fått påleggskompetanse, slik at tilsynet kan pålegge den registeransvarlige at behandling av opplysninger i strid med SIS-loven skal opphøre, eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven, jf. SIS-loven § 23 første ledd. Likevel kan Datatilsynet ikke pålegge innsyn, dersom slikt innsyn kan skade det tiltaket opplysningen er registrert for eller tredjemann. Begrensningen er begrunnet i at vurderingen av om det skal gis innsyn eller ikke beror på en politifaglig vurdering, og at det kan få alvorlige følger for politiets kriminalitetsbekjempelse og/eller tredjemann dersom «feil» person gis innsyn. Dette er en vesentlig innskrenkning i forhold til Datatilsynets myndighet i kraft av personopplysningsloven. Datatilsynet kan imidlertid ta opp forholdet med den behandlingsansvarlige, og gjøre oppmerksom på sitt syn.

Datatilsynet kan som ledd i sin kontroll kreve tilgang til opplysninger, steder og hjelpemidler, jf. SIS-loven § 22.

Utover dette skal klager om innsyn, retting og sletting forelegges Datatilsynet før klageinstansen avgjør klagen, jf. SIS-loven § 19 annet ledd.

#### 16.2.3.4 Helseregisterloven

Innenfor helsesektoren er Statens helsetilsyn og fylkeslegen kontrollorganer, som i henhold til lov om statlig tilsyn med helsetjenester 30. mars 1984 nr. 15 har kontrolloppgaver, herunder «medvirke til at lover, forskrifter og retningslinjer for helsetjenesten blir kjent og overholdt», jf. § 2 tredje ledd. I helseregisterloven 18. mai 2001 nr. 24 er derfor

kontrolloppgavene innen helsesektoren delt mellom Statens helsetilsyn, fylkeslegen og Datatilsynet, avhengig av den kompetanse de besitter: «Datatilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i loven blir fulgt og at feil og mangler blir rettet, jf. personopplysningsloven § 42, med mindre tilsynsoppgaven påligger Statens helsetilsyn eller fylkeslegen (...)», jf. helseregisterloven § 31. Adgangen til å gi pålegg er regulert etter samme prinsipp: «Datatilsynet kan gi pålegg om at behandlingen av helseopplysninger i strid med bestemmelser i eller i medhold av denne loven skal opphøre, eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven. Dersom det i tillegg må antas at behandlingen av helseopplysninger kan ha skadelige følger for pasienter, kan Statens helsetilsyn gi pålegg som nevnt. Når Datatilsynet har gitt et pålegg, skal Statens helsetilsyn informeres om dette. Når Statens helsetilsyn har gitt et pålegg, skal Datatilsynet informeres om dette», jf. helseregisterloven § 32.

Det fremgår av forarbeidene at Datatilsynet og Statens helsetilsyn/fylkeslegen ofte vil ha ulikt fokus på tilsynet, og at utgangspunktet for Datatilsynets kontroll- og tilsynsansvar er det personvern-faglige, mens Statens helsetilsyn skal føre tilsyn med loven i forhold til helsefaglige spørsmål, se Ot.prp. nr. 5 (1999-2000) s. 155. Det fremgår videre at: «Helsetilsynets viktigste oppgave er å føre tilsyn med at pasienter mottar nødvendig og faglig forsvarlig helsehjelp og at helselovgivningen for øvrig, herunder taushetsplikten, overholdes (...) Dersom elektroniske pasientjournaler etableres og føres på en måte som kan ha skadelige følger for pasientene, må Statens Helsetilsyn kunne gi pålegg om å rette på forholdet». Dette er sammenlignbart med bestemmelsene i SIS-loven, hvor Datatilsynet ikke kan pålegge innsynsrett, fordi dette er basert på en politifaglig vurdering.

#### 16.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget skiller i tilsyns- og påleggsspørsmålet mellom behandling av opplysninger i og utenfor straffesak.

##### 16.2.4.1 Tilsyn og pålegg i den enkelte straffesak

Utvalget finner at behandling av opplysninger i straffesaksbehandlingen har tilfredsstillende og effektive garantier mot misbruk, og foreslår ingen endringer i dette. I straffesaker følger flere regler for behandling av personopplysninger av straffeprosessloven. I de saker hvor det blir tatt ut tiltale, vil domstolen være kontrollinstans. Videre er det

utenrettslig kontroll med politiet og påtalemyndighetens behandling av personopplysninger. Riksadvokaten har i kraft av sin alminnelige tilsynskompetanse også tilsyn med behandling av personopplysninger i den enkelte straffesak, herunder taushetspliktsreglene. Riksadvokaten kan også gi pålegg overfor politiet og underordnet i påtalemyndigheten.

Utvalget presiserer likevel at *straffesakssystemene* som sådanne vil falle innenfor politiregisterloven slik denne er foreslått, og således underlegges tilsyn slik som beskrevet i utvalgets rapport punkt 21.5, og gjengitt nedenfor i pkt 16.2.4.2.

##### 16.2.4.2 Tilsyn og pålegg utenfor den enkelte straffesak

Tilsyns- og påleggskompetansen kan enten omfatte hele loven eller kun deler av den. Både personopplysningsloven og SIS-loven er utformet slik at tilsynet i utgangspunktet gjelder hele loven, slik at Datatilsynet skal kontrollere at lover og forskrifter som gjelder for behandling av personopplysninger blir fulgt, og at feil eller mangler blir rettet.

Tilsynsmyndighet og påleggskompetanse er svært viktige instrumenter for å ha effektive og adekvate garantier mot misbruk. Et sentralt poeng i denne sammenheng er at kriminaletterretningsregistre, samt enkelte andre opplysninger kan være unndratt innsynsrett. Siden det kan variere når den registrerte har innsynsrett, anbefaler utvalget at det legges opp til felles kontrollordning for all behandling, som tar hensyn til at innsyn kan være unntatt. For mer om begrunnelsen vises til punkt 21.2.2 i utredningen.

Utvalget foreslår at Datatilsynet gis full tilsynskompetanse i forhold til politiregisterloven, også i forhold til taushetspliktsreglene og vandelskontroll, dog med unntak av opplysninger som behandles av PST. Tilsynet bør etter utvalgets oppfatning omfatte kontroll av at loven og forskrifter gitt i medhold av den blir fulgt, og at feil eller mangler blir rettet. Med andre ord skal tilsynet både kontrollere at loven blir etterlevd og at eventuelle endringer blir gjort.

Bakgrunnen for utvalgets forslag er at Datatilsynet i kraft av personopplysningsloven er alminnelig tilsynsorgan for forvaltningens behandling av personopplysninger, med mindre noe annet fremgår av særlov. Helseregisterloven fastslår at dette også gjelder for helseforvaltningen og helsetjenesten. Videre har Datatilsynet tilsyn med politiets behandling av personopplysninger etter SIS-loven.

Politiregisterloven foreslås å omfatte både taushetsplikt og vandelskontroll, og dette har ikke noe

motstykke i personopplysningsloven. Som utgangspunkt finner utvalget at Datatilsynet ikke bør tillegges oppgaver som faller utenfor deres kjernekompetanse. Innenfor helsesektoren har dette ført til en delt tilsynskompetanse og delt klageordning i helseregisterloven, hvor Datatilsynet har hånd om personvernet, mens helsemyndighetene (Helsetilsynet og fylkeslegene), ser på helsefaglige spørsmål. Helsetilsynet og fylkeslegen er selvstendige organer, som ikke er underlagt departementet, jf. lov om statlig tilsyn med helsetjenester. Innenfor politisektoren er det kun PST som har et uavhengig kontrollorgan gjennom EOS-utvalget. Politidirektoratet er underlagt Justisdepartementet, og det er derfor en vesensforskjell på Politidirektoratet og Helsetilsynet når det gjelder tilsynsoppgaven. Utvalget finner således at det ikke er samme grunnlag i politiet for å dele kompetansen på den måten som det er gjort i helseregisterloven.

Datatilsynet har spesialkompetansen på personvern faglige vurderinger, mens politiet har kompetanse på den politifaglige vurderingen. En typisk politifaglig vurdering vil i følge utvalget være om innsyn skal nektes av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen, eller om færre opplysninger skal anmerkes på politiattesten. Det er imidlertid ikke alltid enkelt å trekke skillet mellom hva som er en politifaglig vurdering og hva som er en personvernmessig vurdering. I spørsmål om retting og sletting bør begge hensyn vurderes, men utvalget finner at det i denne sammenheng må anses som en «personvernmessig vurdering» i den forstand at det er sentrale rettigheter i personopplysningsloven. Ved utlevering av opplysninger reguleres dette av taushetspliktsreglene, men vurderingen av om det kan gjøres unntak fra taushetsplikten tar opp i seg de hensynene som tas i betraktning ved spørsmål om personopplysningsloven tillater utlevering.

Datatilsynet har en kontrollerende rolle i forhold til politiet gjennom SIS-loven. SIS-loven er basert på at noen spørsmål krever en politifaglig vurdering. Datatilsynet har full tilsynskompetanse, har uttalerett i klagesaker og en begrenset rett til å gi pålegg, hvor blant annet adgangen til å pålegge innsyn er unntatt. Utvalget finner etter dette at det ikke foreligger grunner som tilsier at andre enn Datatilsynet bør ha full tilsynskompetanse etter politiregisterloven. Utvalget har i vurderingen av hvem som skal være tilsynsmyndighet lagt vesentlig vekt på praksis fra EMD og kravene til tilfredsstillende og effektive garantier mot misbruk og effektiv prøvingsrett. Det vises i utvalgets rapport særskilt til at Høyesterett i Rt. 2001 s. 402 kom til at

vilkårene i EMK artikkel 8 og artikkel 13 var oppfylt for DNA-registerets del, i og med at det var et personregister underlagt kontroll av Datatilsynet etter dagjeldende personregisterlov. At Datatilsynet har tilsynskompetanse i forhold til hele loven kan være et moment i denne sammenheng.

Utvalget finner at tilsynsordningene ikke bør være avhengig av om den registrerte har innsyn eller ikke. Innsyn er ifølge utvalgets forslag unntatt i kriminaletterrettingsregistre og utvalget foreslår at innsyn for øvrig unntas etter en konkret vurdering, se utvalgets forslag til § 44 andre ledd tredje punktum. For at vilkårene til tilfredsstillende og effektive garantier mot misbruk og effektiv prøvingsrett skal være oppfylt, tilsier dette et uavhengig kontrollorgan. Et uavhengig kontrollorgan anbefales også i politirekommendasjonen og personverndirektivet. Det anses å ha en egenverdi at reglene som gjelder for politiet er like, slik at de er lettere å praktisere, både for politiet og publikum, og utvalget finner at dette støtter anbefalingen om at Datatilsynet bør ha full tilsynskompetanse.

Utvalget anbefaler at det inntas en bestemmelse i loven hvor det nedfelles en *rett* for Datatilsynet, i tilfeller hvor den registrerte ikke har innsyn, til å gå inn i opplysninger om en person og kontrollere at opplysningene om vedkommende er riktige, og om opplysningene er registrert og brukt i samsvar med loven. Så lenge bestemmelsen ikke pålegger en plikt for tilsynsorganet til å kontrollere opplysningene, gir bestemmelsen materielt sett neppe noe mer enn den alminnelige tilsynskompetansen, men utvalget finner at å gjøre allmennheten oppmerksom på en slik rett vil bidra til å sikre effektive og adekvate garantier mot misbruk. Videre blir løsningen lik den som også gjelder etter SIS-loven.

#### 16.2.4.3 Påleggskompetanse

Utvalget har drøftet om tilsynskompetansen skal kombineres med en påleggskompetanse, slik det er gjort i både SIS-loven, helseregisterloven og personopplysningsloven. Utvalget anbefaler at Datatilsynet, som tilsynsorgan, gis påleggskompetanse. I følge utvalget er det usikkert hvorvidt praksis fra EMD oppstiller et krav om at tilsynsorganet trenger påleggskompetanse, eller om et tilsynsorgan alene er tilstrekkelig for å oppfylle kravet om effektive og adekvate garantier mot misbruk. Imidlertid kan en etablert praksis hvor det kontrollerte organ følger tilsynsorganets anbefalinger anses å oppfylle vilkårene, slik PST følger EOS-utvalgets anbefalinger. Ved opprettelsen av en ny ordning, mener imidlertid utvalget at det er nødvendig at tilsyns-

ganet får påleggskompetanse, og at ordningen ikke kan baseres på frivillig etterlevelse. Det ses også hen til at reglene bør være lik dem som gjelder for behandling av opplysninger etter Schengen-konvensjonen.

Utvalgets anbefaling er at Datatilsynet gis tilsynskompetanse i forhold til hele politiregisterloven, også taushetsplikt og vandelskontroll. Utvalget har så vurdert hvor langt *påleggskompetansen* skal gå i forhold til tilsynskompetansen. Utvalget anbefaler at Datatilsynet i utgangspunktet ikke skal ha noen påleggskompetanse i forhold til spørsmål om *taushetsplikt*. Det har Datatilsynet heller ikke etter personopplysningsloven. Utvalget finner at Datatilsynet heller ikke skal ha påleggskompetanse i forhold til utlevering av opplysninger til et annet formål, såkalt *sekundærbruk*, jf utvalgets forslag til §§ 22 og 23 om utlevering av opplysninger i mottakerorganets interesse, se for øvrig punkt 14.8. i utredningen.

*Vandelskontrollen* vil stå i samme stilling som taushetsplikten. I henhold til utvalgets forslag til § 34 vil politiet ha kompetanse til å notere flere eller færre opplysninger på politiattesten. I disse tilfellene finner utvalget at det på bakgrunn av vurderingens art ikke er naturlig at Datatilsynet har påleggskompetanse.

Etter SIS-loven har Datatilsynet ikke rett til å pålegge *innsyn*. Regelen er begrunnet i at vurderingen av om det skal gis innsyn eller ikke beror på en politifaglig vurdering, da innsyn unntas på grunn av tiltaket – som tilsvarende begrepet kriminalitetsbekjempelse i politiregisterloven – eller tredjeperson. Utvalget mener at de samme hensyn gjør seg gjeldende for politiets behandling av opplysninger utenfor SIS-loven. Etter EMK-praksis er det klart at det ikke er et brudd på artikkel 8 at den registrerte ikke har innsyn i egne personopplysninger, og det kan således neppe være konvensjonsstridig at Datatilsynet ikke får kompetanse til å pålegge dette. Utvalget anbefaler derfor at denne begrensningen også gjøres i politiregisterloven. Se nærmere i utredningen pkt 21.5.3.2 vedrørende fremgangsmåten der det er uenighet mellom Datatilsynet og politiet i innsynspørsmålet.

#### 16.2.4.4 Tilgang til opplysningene og krav til tilsynspersonale

Utvalget anbefaler at tilsynsorganet får tilgang til opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for at de skal kunne utføre sitt arbeid. Utvalget finner at en slik tilgang er nødvendig dersom tilsynsorganer og klageorganer skal kunne utføre sine arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte, og at ret-

ten til slik tilgang er nedfelt i personvernlovgivningen.

Utvalget innser at dette kan være problematisk, i og med at det kan resultere i at tilsynsorganet får større tilgang til opplysningene enn andre polititjenestemenn, men finner at dette er en absolutt forutsetning for tilsyns- og påleggskompetanse. Tilsynsorganet, og de som gjennomfører tilsynet, må imidlertid gjøres kjent med den taushetsplikt de er underlagt. Det er naturlig at de underlegges samme taushetsplikt som andre som har tilgang til opplysningene, det vil si taushetsplikten i politiregisterloven. Utvalget anbefaler også at det må være adgang til å kreve uttømmende politiattest fra dem som skal gjennomføre kontrollen og gjennom dette også begrense det antallet mennesker som får utlevert opplysninger, og eventuelt sikkerhetsklarering dersom dette er nødvendig. Utvalget finner også at dersom tilsynssituasjonen eller andre forhold tilsier at Datatilsynet trenger ytterligere opplysninger, bør tilsynsorganet ha mulighet til å kreve dette. Tilsynet vil ikke bli reelt dersom det begrenses til det materialet som fremskaffes av den som blir kontrollert.

I forhold til PST anbefaler utvalget at kontrollen opprettholdes uendret som i dag, det vil si at ordningen med at PST underlegges EOS-utvalgets kontroll videreføres, se nærmere punkt 23.12 i utvalgets rapport om PSTs kontrollorganer.

### 16.2.5 Høringsinstansenes syn

Datatilsynet, Politidirektoratet og Advokatforeningen hadde generelle merknader til utvalgets forslag.

#### 16.2.5.1 Generelle merknader

*Datatilsynet* finner at Datatilsynets begrensede myndighet i medhold av utvalgets forslag til §§ 50 og 53 sammenholdt med den vide hjemmel Datatilsynet gis i § 52 til å utføre sin kontrolloppgave, kan medføre vanskeligheter for Datatilsynet. For det første er tilsynet ikke gitt vedtakskompetanse i klagesaker som gjelder innsyn, retting, sperring og sletting. Tilsvarende kan Datatilsynet ikke gi pålegg om innsyn i opplysninger som er unntatt fra innsynsrett. Samtidig skal Datatilsynet etter utvalgets forslag til § 52 siste ledd kunne kontrollere at opplysninger fra en fysisk eller juridisk person behandles i samsvar med lovverket. Dette selv om vedkommende ikke er blitt innvilget innsyn. Datatilsynet vil da kunne komme i den vanskelige situasjon overfor enkeltpersoner og andre, at Datatilsynet vet hva som er registrert om vedkommende,

uten at dette kan videreformidles, men må nøye seg med å avgi en erklæring om at behandlingen er tilfredsstillende. Dette er ingen ønsket situasjon for et tilsyn som har enkeltmennesket og dets personlige integritet, herunder retten til kontroll med egne personopplysninger, som overordnet prinsipp for sitt arbeid.

Datatilsynet er videre av den oppfatning at tilsynet bør ha vedtakskompetanse også i klagesaker som gjelder brudd på taushetsplikten utenfor den enkelte straffesak i den grad brudd på taushetsplikten er skjedd gjennom tolking av den foreslåtte unntaksbestemmelsen i utvalgets forslag til kapittel 4. Disse bestemmelsene bærer sterkt preg av å være utleveringshjemler. Utlevering er å anse som en behandling av personopplysninger og det ligger således nært at Datatilsynet bør ha en videre kompetanse enn en rett til uttalelse i disse tilfellene. Tolkningen av disse bestemmelsene vil være av stor betydning for enkeltmenneskets personvern, og Datatilsynet med sin kompetanse på dette feltet, bør derfor ha avgjørende myndighet.

Hva gjelder klager på avgjørelser om innsyn, retting, sperring og sletting, finner Datatilsynet at de samme argumentene for en stor del vil gjøre seg gjeldende. Dersom en fysisk eller juridisk person er blitt nektet en av disse grunnleggende rettighetene, fremstår det som lite tilfredsstillende for Datatilsynet at Datatilsynet som skal kontrollere at disse rettighetene oppfylles, ikke samtidig kan behandle en klagesak på området. Det samme gjelder kompetanse til å gi pålegg knyttet til de ovennevnte områder og utvalgets forslag til kapittel 5 om vandelskontroll. Datatilsynet mener at gjennomføring av kontrolloppgaven vil bli vanskelig å håndtere på en tilfredsstillende måte når man ikke kan følge opp eventuelle avdekkede avvik med et pålegg. Tilsynshjemmelen blir, sett i denne sammenheng, ufullstendig og lite slagkraftig.

*Politidirektoratet* er i hovedsak enig i utvalgets vurderinger når det gjelder Datatilsynet som tilsynsorgan med påleggskompetanse, men mener det må foretas enkelte modifiseringer.

Politidirektoratet er enig med utvalget i at Datatilsynet ikke skal ha påleggskompetanse i forhold til spørsmål om taushetsplikt. Det har Datatilsynet heller ikke etter personopplysningsloven. Politidirektoratet er videre enig i at det på grunn av vurderingens art ikke er naturlig at Datatilsynet skal ha påleggskompetanse i forbindelse med vandelskontroll eller innsyn.

Når det gjelder de krav som skal stilles til tilsynspersonale, vil Politidirektoratet understreke viktigheten av at det gis adgang til å kreve uttømmende politiattest. Dette vil også bidra til å

begrense det antallet mennesker som får utlevert opplysninger. Dersom det er snakk om graderte opplysninger, vil det videre være aktuelt å kreve sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven.

Politidirektoratet finner videre at en vurdering av om registrerte opplysninger om enkeltpersoner er uriktige eller ufullstendige i de fleste tilfeller vil kreve politifaglig kompetanse og ofte en grundig kjennskap til den aktuelle saken. Dette er kompetanse Datatilsynet ikke besitter. Kompetanse i forhold til pålegg om retting eller sletting på vegne av den registrerte vil også i praksis medføre at Datatilsynet får en funksjon som klageorgan.

Datatilsynet som tilsynsorgan vil som hovedregel kunne gis innsyn i politiets ordinære registre, herunder kriminaletterretningsregistre. Politidirektoratet fremholder at det her må gjøres unntak for behandlinger/registre i forbindelse med vitnebeskyttelse og informantbehandling. Dette er opplysninger som ikke er alminnelig tilgjengelige i politiet, men hvor kun et meget begrenset antall personer har tilgang. Opplysningene er også i større grad enn ved annet politiarbeid registrert på bakgrunn av samtykke fra den registrerte. Som et ledd i oppfølging av Ot. prp. nr. 40 (1999-2000) om endringer i straffelovgivningen som tiltak for å beskytte aktørene i straffesaker mot trusler og represalier, er det i politiet utarbeidet nasjonale retningslinjer for vitnebeskyttelse og igangsatt arbeid i forbindelse med beskyttelse av trusselutsatte. I 2002 vedtok Stortinget lovendringer i politiloven og straffeloven som gir mulighet for fiktiv identitet (nytt navn, fødselsnummer m.v). Datatilsynet bør ikke ha tilgang til informasjon som behandles i forbindelse med vitnebeskyttelse. Spesielt opplysninger som gjelder fiktiv identitet og re-lokalisering må være unntatt innsyn. Dette i første rekke av hensyn til trygghet og sikkerhet for den trusselutsatte. Det kan imidlertid også anføres at ansatte i Datatilsynet ved sin kunnskap om ny identitet eller tilholdssted for trusselutsatte, selv kan bli utsatt for trusler fra kriminelle miljøer. Politiets arbeid med alvorlig og organisert kriminalitet kan også vanskeligliggjøres, eventuelt umuliggjøres, dersom Datatilsynet gis tilgang til og kunnskap om informanters identitet. Politidirektoratet finner derfor at denne type opplysninger også må unntas innsyn.

*Advokatforeningen* uttaler at innholdet i utvalgets forslag til kapittel 7 sikrer mulighetene for kontroll og tilsyn av bruken av opplysningene. I og med at det stilles krav til sporbarhet i behandlingen, vil internkontrollen bli mer effektiv.

Advokatforeningen finner også at ved at Datatilsynet i tillegg er tillagt tilsynsoppgaver, samt at loven stiller krav til at den behandlingsansvarlige

skal ha et personvernombud bidrar dette til at den behandlingsansvarlige opprettholder fokus på de personvernrettslige aspekter.

## 16.2.6 Departementets vurdering

### 16.2.6.1 Tilsyn

Departementet er enig i utvalgets forslag om at Datatilsynet skal være tilsynsorgan for politiet etter politiregisterloven og den begrunnelsen som er gitt. Datatilsynet er i kraft av personopplysningsloven alminnelig tilsynsorgan for forvaltningens behandling av personopplysninger, med mindre noe annet fremgår av særlov. Helseregisterloven fastslår at dette også gjelder for helseforvaltningen og helsetjenesten. Videre har Datatilsynet allerede tilsyn med politiets behandling av personopplysninger etter SIS-loven. Siden det ikke finnes et eget uavhengig tilsynsorgan for politiet og påtalemyndigheten er det derfor naturlig at denne oppgaven tillegges Datatilsynet.

Når det gjelder tilsynskompetansen har utvalget valgt å skille mellom tilsyn i og utenfor straffesak, og anbefalt at Datatilsynets tilsyn ikke skulle gjelde behandling av opplysninger i den enkelte straffesak. Utvalget la i denne sammenheng til grunn at den kontroll som allerede eksisterer i straffesaker gjennom domstolens og Riksadvokatens kontroll er tilstrekkelig for å oppfylle kravene i EMK art 8 om tilfredsstillende garantier mot misbruk.

Utvalgets sontring kan heller ikke på dette punkt opprettholdes i og med at loven nå også foreslås å gjelde for behandling av opplysninger i straffesaker. Departementet viser her også til rammebeslutning om personvern i tredje søyle artikkel 25, der det ikke åpnes for unntak fra kravet om at all behandling av opplysninger skal være gjenstand for tilsyn som foretas av et uavhengig organ. Departementet kan heller ikke se at domstolens kontroll i forbindelse med behandlingen av straffesaker i tilstrekkelig grad gjelder personvernlovgivningen. Videre vil heller ikke Riksadvokatens tilsyn med politiets og påtalemyndighetenes behandling av personopplysninger i straffesaker være uavhengig. Denne kontrollen kan derfor ikke sies å oppfylle kravene i personverndirektivet, politirekommendasjonen eller rammebeslutningen om personvern i tredje søyle.

Det vil på bakgrunn av dette ikke være mulig å videreføre utvalgets forslag om et skille i tilsynskompetansen i og utenfor straffesak, og departementet foreslår derfor at Datatilsynet får tilsynskompetanse i forhold til politiregisterloven også i straffesaker, noe som blant annet innebærer at

Datatilsynet gis tilgang til de opplysninger som behandles i straffesaker. Dette vil også videreføre personopplysningslovens og SIS-lovens system i forhold til tilsynsorgan og kompetanse.

Utvalget foreslår at Datatilsynet gis full tilsynskompetanse i forhold til politiregisterloven, også i forhold til taushetspliktsreglene og vandelskontroll, dog med unntak av opplysninger som behandles av PST. Tilsynet bør etter utvalgets oppfatning omfatte kontroll av at loven og forskrifter gitt i medhold av den blir fulgt, og at feil eller mangler blir rettet. Med andre ord skal tilsynet både kontrollere at loven blir etterlevd og at eventuelle endringer blir gjort. Departementet tiltrer denne vurderingen.

For PST vil tilsynet falle inn under EOS-utvalgets kompetanse, se mer om kontroll av PST og EOS-utvalgets kompetanse i kapittel 17.

Utvalget anbefaler at tilsynsorganet får tilgang til opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for at de skal kunne utføre sitt arbeid. Utvalget finner at en slik tilgang er nødvendig dersom tilsynsorganer og klageorganer skal kunne utføre sine arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte, og at retten til slik tilgang er nedfelt i personvernlovgivningen.

Politidirektoratet fremholder i sin høringsuttalelse at det bør gjøres unntak for behandlinger/registre i forbindelse med vitnebeskyttelse og informantbehandling. Dette er opplysninger som ikke er alminnelig tilgjengelige i politiet, men hvor kun et meget begrenset antall personer har tilgang. Opplysningene er også i større grad enn ved annet politiarbeid registrert på bakgrunn av samtykke fra den registrerte. Spesielt opplysninger som gjelder fiktiv identitet og re-lokalisering må etter Politidirektoratets oppfatning være unntatt innsyn. Politidirektoratet nevner videre informanternes identitet som en annen type opplysninger hvor Datatilsynet ikke bør gis tilgang.

Departementet ser disse utfordringene, men finner at disse må løses gjennom kontroll av tilsynspersonalet gjennom uttømmende politiattest, strenge taushetspliktregler samt mulig begrensning i antallet personer som kan føre tilsyn med denne type opplysninger. Som nevnt ovenfor kan det ikke gjøres unntak fra kravet om uavhengig tilsyn for særskilte typer opplysninger, jf. også artikkel 25 i rammebeslutning om personvern i tredje søyle, og tilsynskompetansen må således også omfatte slike opplysninger. Departementet er således enig i utvalgets vurderinger og foreslår at det skal være krav til uttømmende politiattest for dem som skal gjennomføre kontrollen. Gjennom dette kan også det antallet mennesker som får utlevert

opplysninger begrenses. Departementet foreslår også at tilsynsmyndighetene underlegges samme taushetsplikt etter politiregisterloven som andre som har tilgang til opplysningene.

Utvalget anbefaler at det inntas en bestemmelse i loven hvor det nedfelles en rett for Datatilsynet, etter begjæring fra den registrerte, til å gå inn i opplysninger om en person og kontrollere at opplysningene om vedkommende er riktige, og om opplysningene er registrert og brukt i samsvar med loven. Departementet tiltrer denne vurderingen, men foreslår å gjøre bestemmelsen lik løsningsen i SIS-loven § 21 slik at Datatilsynet etter begjæring fra den registrerte plikter å kontrollere om opplysningene om vedkommende er riktige, om reglene om innsyn er fulgt samt at registrering og bruk samsvarer med loven, jf. endringen i SIS-loven § 21 i Ot.prp. nr. 38 (2007-2008). Bakgrunnen for endringene i SIS-loven § 21 er nærmere omtalt i punkt 15.1.6.2. Departementet mener videre at den registrertes rett til å begjære kontroll bør komme tydeligere frem, og foreslår derfor en egen bestemmelse i lovforslaget. Selv om dette ikke innebærer noen realitetsendring blir det på denne måten i større grad synliggjort at kontroll etter begjæring fra den registrerte ikke bare er et ledd i Datatilsynets vanlige tilsynsfunksjon, men at det også er en rettighet for den registrerte. Adgangen til å be Datatilsynet om kontroll består uavhengig av om den registrerte har benyttet seg av adgangen til å klage til overordnet myndighet eller ikke, noe som også foreslås uttrykkelig nevnt i lovforslag til § 55 siste ledd. De foreslåtte endringene sett under ett innebærer etter departementets oppfatning en styrking av den registrertes personvern. I tillegg rendyrker man samtidig det såkalte tosporete system, blant annet ved at det forelås at Datatilsynet ikke lenger skal bli involvert i klagebehandlingen til overordnet organ, jf. nærmere om dette i punkt 15.1.6.2. På denne måten unngår man den situasjon at Datatilsynet i forbindelse med en tidligere klagesak allerede har uttalt seg om nettopp det spørsmålet den registrerte ber om å få kontrollert i etterkant av en klagesak.

#### 16.2.6.2 Påleggskompetanse og andre virkemidler

Når det gjelder spørsmålet om påleggskompetanse og påleggskompetansens omfang anbefaler utvalget at Datatilsynet, som tilsynsorgan, gis påleggskompetanse. Utvalget legger vekt på at det er nødvendig at man ved opprettelsen av en ny ordning ikke kan basere denne på frivillig etterlevelse, men må gi tilsynsmyndigheten påleggskompetanse. Utvalget legger også vekt på at reglene bør være

lik dem som gjelder for behandling av opplysninger etter Schengen-konvensjonen. Utvalget foreslår imidlertid enkelte innskrenkninger i påleggskompetansen i forhold til spørsmål om taushetsplikt, sekundærbruk av opplysninger, vandelskontroll og i forhold til spørsmål om innsyn. Felles for disse innskrenkningene er at dette av utvalget anses som spørsmål av politifaglig art.

I forbindelse med forhandlingene om rammebeslutning om personvern i tredje søyle var som nevnt ovenfor særlig spørsmålet vedrørende tilsynsorganets påleggskompetanse et sentralt tema. Resultatet av forhandlingene ble at tilsynsorganets virkemidler i bestemmelsens art 25 nr. 2 bokstav b ble opplistet som alternative eksempler på hva som ble ansett å være slike «effektive» virkemidler som var tilstrekkelig for å oppfylle kravet i bestemmelsen. Det er således flere alternative modeller for de sanksjoner tilsynsorganet kan benytte.

I påtalesporet er behandling av opplysninger og prosessen fra påtale til eventuell domfellelse inngående regulert. Straffeprosessloven regulerer prosessen fra etterforskning settes i gang frem til straffesaken endelig avsluttes. I denne prosessen må det være klart at det vanskelig er rom for pålegg om retting og sletting når det gjelder behandling av opplysninger i den enkelte straffesak. I denne sammenheng kan det også vises til straffeprosessloven § 56 annet ledd annet punktum hvoretter bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av riksadvokatens verv. Dersom man ville åpne for å gi et tilsynsorgan adgang til å gripe direkte inn i behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, ville dette etter departementets oppfatning være vanskelig å forene med det prinsippet som kommer til uttrykk i nevnte bestemmelse. Departementet mener etter dette at Datatilsynet ikke kan gis påleggskompetanse i forhold til påtalemyndighetens behandling av opplysninger i straffesaker. Rammebeslutningen om personvern i tredje søyle setter imidlertid krav om bruk av «effektive» virkemidler, og et av disse virkemidlene er påtale av brudd på regelverket, jf. artikkel 25 nr. 2 bokstav b nest siste alternativ. Departementet foreslår derfor at Datatilsynet må ha adgang til å anmerke funn om behandling av opplysninger i straffesaker som etter tilsynets oppfatning er i strid med politiregisterloven. Datatilsynets anmerkning bør meddeles den behandlingsansvarlige med kopi til riksadvokaten som øverste ansvarlig for straffesaker. Slik anmerkning vil ikke være bindende for den behandlingsansvarlige, men det må forutsettes at den behandlingsansvarlige vurderer saken og kontrollerer om det har



forekommet uregelmessigheter i forbindelse med behandling av opplysninger. Departementet antar imidlertid at en slik situasjon bare unntaksvis vil bli aktuell. De opplysningene som er nedfelt i straffesaksdokumentene vil regelmessig ikke være gjenstand for endringer, og med de vide rammer som er gitt for behandling av opplysninger i straffesaker er det også ellers lite sannsynlig at behandlingen vil være i strid med lovens bestemmelser.

Det som er sagt ovenfor må imidlertid ikke forveksles med Datatilsynets påleggskompetanse hva gjelder spørsmål knyttet til informasjonssikkerhet og hvordan behandlingen av opplysninger ellers er innrettet, jf. nærmere om dette nedenfor.

Utenfor straffesak er situasjonen annerledes og behandlingen av opplysninger vil fullt ut reguleres av politiregisterloven i den forstand at de ikke suppleres av straffeprosesslovens bestemmelser. Utvalget tar utgangspunkt i at tilsynsmyndigheten må ha påleggskompetanse her, men med unntak for de bestemmelser som innebærer politifaglige vurderinger, slik som taushetsplikt, utlevering av opplysninger til annet formål (sekundærbruk), vandelskontroll og innsyn.

Før departementet kommenterer utvalgets forslag på dette punkt, finner man grunn til å nevne at personvern er mer enn lovmessighet i behandlingen av opplysninger. En sentral del av personvernet er informasjonssikkerheten knyttet til behandling av opplysningene, og den internkontroll som skal sikre etterlevelse av lovverket. Utvalget synes ikke å ha berørt disse sidene av personvernet i sin drøftelse av påleggskompetanse. Slik departementet ser det vil det være viktig også i straffesaker å føre tilsyn med, og kunne gi pålegg om, informasjonssikkerhet og internkontroll. Dette er sider ved behandlingen av opplysninger som ikke er gjenstand for egen regulering i straffeprosessloven, eller kontroll fra overordnet påtalemyndighet eller domstol. Likeledes mener departementet at det ved behandling av opplysninger utenfor straffesak må være full påleggskompetanse i forhold til informasjonssikkerhet og internkontroll. Dette er grunnleggende bestemmelser som skal sikre den enkeltes personvern og vil ikke støte an mot politifaglige vurderinger.

Når det gjelder øvrig påleggskompetanse utenfor straffesak er departementet enig i utvalgets forslag, herunder at innsynsrett, vandelskontroll og brudd på taushetsplikten er unntatt fra Datatilsynets påleggskompetanse. Samtlige av disse spørsmålene er av utpreget politifaglig art, og man finner det derfor ikke naturlig at Datatilsynet skal kunne gi bindende pålegg i slike saker. Dette må også ses i sammenheng med den begrunnelsen

som ligger til grunn for at Datatilsynet ikke er klageinstans for denne typen avgjørelser, jf. nærmere om dette i punkt 15.1.6. Departementet har merket seg at Politidirektoratet har gitt uttrykk for betenkeligheter hva gjelder utvalgets forslag om at Datatilsynet skal ha påleggskompetanse i saker som gjelder retting og sletting av opplysninger. Utvalgets forslag på dette punkt er en videreføring av den tilsvarende bestemmelsen i SIS-loven § 23 første ledd, og utvalget så ikke noen grunn til å foreslå en annen regulering i politiregisterloven. Det er imidlertid i denne sammenheng viktig å merke seg at det heller ikke var utvalgets intensjon at Datatilsynet skulle overprøve politifaglige vurderinger.

Departementet har under noe tvil kommet til å videreføre utvalgets forslag på dette punkt. At man har den samme ordning i SIS-loven kan i utgangspunktet ikke være et avgjørende moment, idet opplysningene i SIS er av en annen karakter enn de opplysninger som kan registreres i henhold til politiregisterloven. I SIS-loven er det i § 6 gitt en uttømmende opplisting av de opplysninger som kan registreres om personer, og hovedformålet er å kunne identifisere den registrerte. SIS inneholder således ingen ikke-verifiserte opplysninger eller vurderinger med unntak av at det kan registreres om vedkommende anses som voldelig. Som følge av dette vil det for eksempel være enklere å overprøve om de registrerte opplysningene er i samsvar med loven eller ikke, noe som igjen gjør det uproblematisk å utstyre tilsynsmyndigheten med påleggskompetanse. Dette vil kunne stille seg annerledes når registrering, og dermed retting og sletting, i større grad er knyttet til politifaglige vurderinger, jf. også anførselene i Politidirektoratets høringsuttalelse. På den annen side må det igjen minnes om at Datatilsynets oppgave er å påse at behandlingen av opplysninger er i samsvar med den aktuelle lovgivningen. Etter hva man forstår er Politidirektoratets bekymring først og fremst begrunnet i at Datatilsynet gjennom påleggskompetanse kan overprøve politifaglige vurderinger knyttet til nødvendighetskriteriet. Til dette vil man bemerke at Datatilsynet i slike tilfeller ber om å få dokumentert at politiet faktisk har foretatt en vurdering av om behandlingen er nødvendig og hva denne vurderingen går ut på. Når slik dokumentasjon kan forelegges, er kravet om lovmessig behandling oppfylt og de personvernmessige aspektene vil da i tilstrekkelig grad være ivarettatt. Datatilsynet vil således ikke overprøve den konkrete politifaglige vurderingen som ligger til grunn for registreringen, og departementet kan på denne bakgrunn ikke se at

det er betenkelig å gi Datatilsynet påleggskompetanse hva gjelder retting og sletting. I tillegg kan det nevnes at lovforslaget legger opp til en detaljert regulering av blant annet sletting. I lovforslaget til § 14 skal de enkelte behandlinger/registre reguleres i forskrift. Forskriftsreguleringen vil innebære at de enkelte vurderinger knyttet til for eksempel retting og sletting undergis en dels detaljert og dels skjematisk regulering, og det vil etter dette være lite rom for ytterligere vurderinger. Den politifaglige vurderingen vil på denne måten ivaretas og påleggskompetansen vil etter dette kun knyttes til lovmessigheten i behandlingen.

Departementet er videre enig i utvalgets forslag om at spørsmålet om innsyn og brudd på taushetspliktsreglene ikke kan være gjenstand for pålegg fra tilsynsmyndigheten, noe som også er i samsvar med den tilsvarende regelen i SIS-loven § 23 første ledd annet punktum hva gjelder innsyn. Slike tilfeller må vurderes fra sak til sak og hvorvidt innsyn kan gis eller opplysninger kan utleveres vil være en vurdering av utpreget politifaglig art. Derimot foreslår departementet på lik linje med behandling av opplysninger i straffesaker at Datatilsynet gis adgang til å gi anmerkning på behandling som etter tilsynets oppfatning er lovstridig. På denne måten er Datatilsynet utstyrt med effektive virkemidler for all behandling av opplysninger, slik også rammebeslutning for personvern i tredje søyle gir anvisning på.

Departementet foreslår etter dette at Datatilsynet skal ha påleggskompetanse i forhold til informasjonssikkerhet, jf lovforslaget til § 15 og internkontroll, jf lovforslaget til § 16. I tillegg foreslås at Datatilsynet skal ha påleggskompetanse utenfor straffesak, med unntak av spørsmål vedrørende innsyn, overholdelse av taushetsplikt og vandelkontroll. For behandling av opplysninger som er unntatt fra påleggskompetansen foreslår departementet at Datatilsynet gis adgang til å anmerke forholdet overfor den behandlingsansvarlige.

## 16.3 Personvernombud

### 16.3.1 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

I personverndirektivet artikkel 18 nummer 2 åpnes det for at det kan opprettes et personvernombud. Den behandlingsansvarlige kan utpeke en person med ansvar for beskyttelse av personopplysninger, hvilket etter direktivet medfører en forenkling av eller bortfall av meldeplikten.

Et personvernombud skal ha som oppgave å sikre at den behandlingsansvarlige følger personopplysningsloven og personopplysningsforskriften. Regler om ombudet finnes blant annet i personopplysningsforskriften § 7-12, hvor det fremgår at Datatilsynet kan gjøre unntak fra meldeplikten etter personopplysningsloven §§ 31-32 dersom den behandlingsansvarlige utpeker et personvernombud. I kgl. res. 15. desember 2000 nr. 1265 ble ordningen utdypet noe:

«Etter ordningen skal den behandlingsansvarlige utpeke en person med ansvar for beskyttelse av personopplysninger. Datatilsynet kan da samtykke i at det gjøres unntak fra den meldeplikten som ellers foreligger. Ombudet skal være en fysisk person. Vedkommende som utpekes, skal ha ansvar på et bestemt og begrenset område. Ombudet skal føre fortegnelser over behandlinger og behandlingsansvarlige, kontrollere den behandlingsansvarliges behandlinger og bistå de registrerte med å ivareta sine rettigheter etter personopplysningsloven og forskrifter gitt i medhold av den. Ordningen innebærer at meldinger sendes til ombudet i stedet for Datatilsynet. Dersom ombudet har mistanke om brudd på reglene om behandling av personopplysninger, skal dette påpekes overfor den behandlingsansvarlige og meddeles Datatilsynet.

I forbindelse med godkjenning av ombudet kan Datatilsynet stille konkrete krav til vedkommende. Datatilsynet vil også kunne trekke tilbake samtykket som er gitt. Det må kunne avtales hvilke opplysninger ombudet skal overføre til Datatilsynet.»

I selve personopplysningsloven har man imidlertid ingen regler om ombudsordningen. I tiden etter ikrafttreddelsen av personopplysningsloven og personopplysningsforskriften er den i det alt vesentlige blitt utviklet av Datatilsynet. I tillegg til at man på Datatilsynets nettsider finner en oversikt over samtlige personvernombud (totalt 104 pr. 9. mai 2008) og virksomhetene disse fører tilsyn med, er det her også publisert en veiledning om ordningen («Personvernombud – Ombudets rolle og arbeidsoppgaver»).

### 16.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget anbefaler en ordning med plikt til opprettelse av personvernombud i politiet. Ombudets rolle foreslås å være dels rådgivende og dels kontrollerende. Ombudet må kunne bistå ledelsen i spørsmål om behandling av personopplysninger og mer generelt i spørsmål om personvern. Samtidig må ombudet ha en tilsynsrolle innad i politiet,

og si i fra dersom politiregisterloven eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdes. Utvalget ser det også som naturlig at personvernombudet har en sentral rolle ved utarbeidelse av meldinger. Tilsvarende bør ombudet bistå i forbindelse med utarbeidelse av internkontrollsystemer og gjennomføringen av disse. Ombudet bør også kunne gis en intern opplæringsfunksjon i forhold til tjenestemenn om regelverket for behandling av opplysninger.

Ut fra personvernombudets oppgaver ser utvalget det som naturlig at ombudet blir et kontaktpunkt og støttespiller for Datatilsynet i sin kontakt med distriktene. Det samme anses naturlig i forhold til Politidirektoratet i spørsmål som faller inn under ombudets arbeidsoppgaver.

Utvalget ser det som viktig at det opprettes en slik stilling med tanke på å høyne bevisstheten og kunnskapen innenfor politiet om behandling av personopplysninger og personvernspørsmål generelt. I et system hvor det er lagt opp til at den behandlingsansvarlige selv har ansvaret for å oppfylle vilkårene, vil det være viktig med kompetanse i distriktene og særorganene. Utvalget tror dessuten at et personvernombud kan styrke tilliten til etaten.

At det opprettes et personvernombud er ikke tenkt å få innvirkning på de andre bestemmelsene i politiregisterloven, og ombudet kommer således som et tillegg til de andre kontrollfunksjonene. Utvalget anser likevel stillingen som et viktig ledd i en effektiv garanti for en god gjennomføring av loven, samt oppfyllelse av EMK artikkel 8, og foreslår derfor at det etableres en plikt til å ha personvernombud.

Utvalget har drøftet om stillingen skal kalles et ombud, men har ikke funnet et annet forslag på navn, og har derfor valgt terminologien fra personopplysningsloven.

Utvalget mener at det bør være et personvernombud i alle politidistrikt og i særorganene. I mindre distrikter kan ombudsfunksjonen utføres av en person i kombinasjon med andre gjøremål.

Ombudets oppgaver får etter utvalgets mening også betydning for om, og i så fall hvor i organisasjonen, ombudet skal plasseres i linjen. Det er viktig at ombudet har lokalkunnskap og god kontakt med dem som daglig bruker politiets systemer. I tillegg må ombudet ha kontakt med ledelsen ved distriktet eller særorganet, som er behandlingsansvarlig, men det er også viktig at det er uavhengig av disse. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at ombudet får en fristilt rolle i det enkelte distrikt eller særorgan. Deres fysiske arbeidsplass vil imidlertid være i distriktet.

### 16.3.3 Høringsinstansenes syn

I høringsrunden var Datatilsynet svært positiv til forslaget, og også Kripos støtter forslaget. Ingen av høringsinstansene hadde innvendinger.

*Datatilsynet* uttaler at de i flere år og i flere sammenhenger har tatt til orde for etablering av en ordning med personvernombud i politisektoren. Flere andre land har tilsvarende ordninger som fungerer bra. Tilsynet mener at tiden er mer enn moden for etablering av personvernombud i politiet også i Norge.

Datatilsynet finner at ordningen med personvernombud dessverre har fått en lite sentral plass i utredningen og i lovforslaget. For å vise bestemmelsens viktighet, bør den komme tidligere i lovforslagets kronologi, for eksempel i kapittelet om informasjonssikkerhet mv. Enkelte av ombudets hovedoppgaver bør konkretiseres i bestemmelsen. Datatilsynet er videre av den oppfatning at hvert politidistrikt bør ha sitt eget personvernombud. Dette bør fremgå av lovbestemmelsen. Ombudet vil få omfattende oppgaver, og det vil ikke være overkommelig dersom et personvernombud er ansvarlig for flere distrikter.

*Kripos* støtter tanken om et nasjonalt personvernombud, i tillegg til de lokale. Kripos finner at denne bør ligge til Kripos.

*Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)* kan se positive sider ved opprettelsen av et eget personvernombud for politiet og viser til den begrunnelse som er gitt for forslaget, med spesiell henvisning til erfaringene fra land i EU. Flere av de oppgaver som er tiltenkt ombudet, vil imidlertid for PSTs vedkommende, allerede være ivaretatt innenfor dagens organisasjon. Hvis det i fremtiden opprettes et personvernombud for PST, bør ombudet være plassert ved DSE (den sentrale enhet).

### 16.3.4 Departementets vurdering

Departementet ser det i utgangspunktet som uheldig positivt at det innenfor politiet og påtalemyndigheten etableres stillinger som kan ivareta de oppgaver utvalget beskriver. Departementet viser imidlertid til at en etablering av en ordning med personvernombud vil måtte ses i sammenheng med den personvernombudsordning som er etablert i personopplysningsloven. Professor dr.juris Dag Wiese Schartum og førsteamanuensis dr. juris Lee A. Bygrave har på oppdrag fra blant annet Justisdepartementet vurdert dagens ordning med personvernombud og gjeldende regulering av denne, jf rapport 2006 side 126 flg (Utredning av behovet for endringer i personopplysningsloven). Utrederne foreslår flere endringer i personopplysningsloven

for å klargjøre og styrke denne ordningen. Forslagene vil bli sendt på høring som ledd i den større etterkontrollen av personopplysningsloven som departementet arbeider med. De nærmere reglene om bruk av personvernombud eller lignende stilling i politiet bør ses i sammenheng med det som vil bli den endelige reguleringen i personopplysningsloven når etterkontrollen av loven er avsluttet.

Departementet ønsker likevel å lovfeste en slik ordning i politiet. Nedenfor har departementet derfor gjennomgått enkelte problemstillinger som man finner å kunne avklare allerede nå. Hvordan den nærmere utformingen av ordningen blir må imidlertid avventes, da man tar sikte på å tilpasse ordningen for politiet til den som vil bli etablert i personopplysningsloven. En nærmere regulering og tilpasning må således skje i forskriften. Det antas at forslaget til en endret personopplysningslov vil foreligge når forskriften vedtas, slik at ordningen er på plass når politiregisterloven trer i kraft.

Utvalget har valgt terminologien ombud etter personopplysningslovens modell. Utvalget beskriver en kompetanseperson som skal bistå registrerte, behandlingsansvarlige og andre i arbeidet med å oppfylle personopplysningslovens krav. Departementet mener imidlertid at terminologien

kan by på utfordringer i forholdet mellom rollebetegnelse og rollekompetanse, og foreslår derfor betegnelsen «personvernrådsgiver» i lovforslaget til § 63.

Utvalgets forslag innebærer en plikt for den enkelte behandlingsansvarlige til å etablere personvernombud. Departementet tiltrer ikke utvalgets vurdering på dette punkt. Etter departementets oppfatning er det mindre hensiktsmessig dersom plikten til å ha personvernrådsgiver knyttes til den enkelte behandlingsansvarlige. En slik modell vil være svært ressurskrevende uten at det er sikkert om det er behov for en så stor mengde personvernrådsgivere.

Departementet foreslår i stedet en modell hvor opprettelse av ordningen ikke knyttes til den enkelte behandlingsansvarlige. I praksis vil også kontrollen knyttes mot behandlingen, og ikke den behandlingsansvarlige.

Som nevnt over vil man komme tilbake til den nærmere utformingen av ordningen i forskriften, herunder hvilke konsekvenser ordningen vil ha for den behandlingsansvarlige. Siden man antar at forslaget til en endret personopplysningslov vil foreligge når forskriften vedtas, vil ordningen være på plass når politiregisterloven trer i kraft. For øvrig vises til punkt 20.4.3 hva gjelder omfanget av den foreslåtte ordningen.

## 17 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

### 17.1 Innledning

Behandlingen av opplysninger i PST har i flere år vært gjenstand for vurdering, blant annet av Lund-kommisjonen (Dokument nr. 15 (1995-96)) og senere Danielsen-utvalget (NOU 1998: 4 Politiets overvåkingstjeneste). Sistnevnte utvalg påpekte behovet for å lovregulere de viktigste reglene om tjenestens registre og registrering av personopplysninger, og at dette burde skje ved inkorporering i den alminnelige politilovgivning, det vil si strafferegistreringsloven, eventuelt en ny lov om politiets registre. Behovet for lovregulering av PSTs behandling av opplysninger var således også en viktig del av begrunnelsen for å nedsette politiregisterlovutvalget.

Utvalget omtaler PST i kapittel 23 i utredningen og foreslår et eget kapittel om PST i utkast til kapittel 8 i lovforslaget. Bakgrunnen for dette er at PST på flere måter skiller seg fra det øvrige politi, noe som også vil måtte få betydning for utformingen av regelverket for PSTs behandling av opplysninger. Det må likevel understrekes at de fleste bestemmelsene i lovforslaget også gjelder for PST, slik at kapitlet om PST i lovforslaget bare regulerer forhold der man har funnet det nødvendig å fravike lovens ordning for øvrig. På hvilke områder dette er tilfelle vil det bli gjort rede for nedenfor.

Departementet finner i denne sammenheng også grunn til å nevne at enkelte av utvalgets forslag hva gjelder PST i praksis allerede er gjennomført i instruks for PST fastsatt ved kgl. res. 19 august 2005, noe man vil komme tilbake til i punkt 17.3.3.1.

### 17.2 Nærmere om behovet for særregler for PST

Utvalget gir i punkt 23.1 i utredningen en nærmere redegjørelse for hva som skiller PST fra det øvrige politi og hvilke hensyn som begrunner særregler for tjenesten.

Forskjellen mellom Politiets sikkerhetstjeneste og det øvrige politi kan i følge utvalget sammenfattes som følger: Mens det alminnelige politiets vik-

tigste oppgave, foruten å opprettholde alminnelig ro og orden, må sies å være tradisjonell straffefølgning i form av etterforskning og iretteføring, må PSTs viktigste oppgave sies å være å *forebygge* straffbare handlinger som kan true sikkerheten. Den store vekten på rent forebyggende virksomhet gjør i følge utvalget i seg selv at personvernet kommer i en mer utsatt posisjon enn i forhold til politiets øvrige arbeid. De vitale interesser som står på spill medfører på den annen side at avveiningen mellom personvern og samfunnsforsvar også kommer i en annen stilling enn for politiet for øvrig. Skal PST være i stand til å oppfylle sine forebyggende oppgaver på en måte som står i forhold til trusselbildet og de truede interesser, må adgangen til å behandle opplysninger utenfor straffesaksbehandlingen om personer som ikke er mistenkt for et konkret straffbart forhold, etter utvalgets oppfatning vurderes annerledes enn for politiet ellers. I lys av de behov som gjør seg gjeldende på dette området, mener utvalget at personkretsen som det kan behandles opplysninger om uten at de er mistenkt for et konkret straffbart forhold, må defineres annerledes enn for politiet for øvrig.

I punkt 23.1.2 i utredningen viser utvalget også til at PST er satt til å bekjempe straffbar virksomhet som er svært alvorlig og samfunnsskadelig, og som i sin ytterste konsekvens kan ramme landets sikkerhet og selvstendighet dersom den blir fullbyrdet. Det har tradisjonelt dreid seg om spionasje og ulovlig etterretningsvirksomhet, men heller ikke terrorisme, annen politisk motivert vold og spredning av masseødeleggelsesvapen kan ses på som vanlig kriminalitet. Her er trusselen knyttet til sikkerhetsinteresser i vid forstand, og til opprettholdelsen av demokratiske verdier og strukturer. Det dreier seg videre om en form for organisert kriminalitet som pågår i et langt tidsperspektiv, planlagt i miljøer som det er svært vanskelig for politiet å bekjempe gjennom alminnelig politietterforskning og hvor de som står bak gjerne er organisert med store ressurser til disposisjon med hensyn til materiell og personell. Hva angår terrorhandlinger, er de som står bak gjerne drevet av en særlig overbevisning som gjør dem målrettede og hensynsløse. Terrorismen fordømmes av det inter-

nasjonale samfunn uansett hvilke motiver som ligger bak, fordi slike handlinger rammer uskyldige menneskers liv og helse på en helt uakseptabel måte. Hensynet til samfunnsforsvaret kan derfor i følge utvalget tilsi at PST gis hjemler for behandling av personopplysninger som er videre enn for politiet for øvrig.

Utvalget har på denne bakgrunn vurdert behovet for særregler for PST i forhold til de bestemmelser som foreslås for politiet generelt. Utvalget har ved denne vurderingen tatt utgangspunkt i de forslag som er fremmet gjennom NOU 1998: 4 Politiets overvåkingstjeneste (Danielsen-utvalget). Utvalget påpeker at Danielsen-utvalget generelt sett gikk inn for at registreringsreglene for PST burde være de samme som for politiet ellers. Utvalget har fulgt denne forutsetningen opp, slik at alle bestemmelser i politiregisterloven gjelder PST, så lenge noe annet ikke fremgår av spesialreglene i et eget kapittel, jf. utvalgets utkast til kapittel 8.

I det følgende foretas det en gjennomgang av de spørsmålene der utvalget fant det nødvendig å foreslå særregler for PSTs behandling av opplysninger. Disse gjelder nødvendighetskravet, informasjonsplikt og innsyn, personkontroll samt klage og tilsyn.

## 17.3 Nødvendighetskravet

### 17.3.1 Utvalgets forslag

I punkt 23.3.2.1 i utredningen vurderer utvalget om det er behov for en særbestemmelse for PSTs adgang til å behandle opplysninger.

Utvalget gjør innledningsvis rede for Danielsen-utvalgets vurderinger og forslag med henblikk på hva som skal være den nedre terskel for at PST skal kunne innhente og registrere opplysninger. Helt konkret foreslo Danielsen-utvalget følgende bestemmelse:

«Når det er rimelig grunn til å undersøke om noen forbereder eller har begått et straffbart forhold som Politiets overvåkingstjeneste har til oppgave å forebygge eller etterforske, kan tjenesten innhente opplysninger om personer, grupper, organisasjoner og annen virksomhet som har saklig sammenheng med undersøkelsens formål».

Danielsen-utvalgets forslag har med andre ord tatt utgangspunkt i straffeprosessloven § 224, og utvidet ordlyden i denne til også å omfatte undersøkelser i det forebyggende sporet. Utvalget foretar deretter en vurdering av de forhold som taler for og mot Danielsen-utvalgets forslag. Til støtte for

Danielsen-utvalgets forslag kan det i følge utvalget anføres at det tydeliggjør likheten mellom etterforskning og forebyggende virksomhet. Denne likheten er større for PSTs del enn for politiet for øvrig. Utvalget viser til at det ofte kan være tilfeldigheter, formelt eller reelt, som avgjør hvorvidt undersøkelser foretatt av PST skal klassifiseres som etterforskning eller forebyggende virksomhet. I all hovedsak er det meste PST foretar seg av forebyggende karakter, særlig i forhold til politisk motivert vold og terrorisme. Siden en del forberedelseshandlinger til alvorlige skadedelikter er gjort straffbare, vil imidlertid også en del av PSTs undersøkelser skje i etterforskingssporet. De målrettede undersøkelsene PST foretar i forebyggende øyemed har på sin side svært mye til felles med den skjulte etterforskningen av straffbare forberedelseshandlinger som befinner seg på saksnivå. At undersøkelsene befinner seg på saksnivå, i motsetning til personnivå, vil si at de ikke er rettet mot en eller flere enkeltpersoner på en slik måte at vedkommende ville hatt status som mistenkt, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999.

Ikke minst av hensyn til ansvarsforholdene forbundet med etterforskning og forebyggende virksomhet har man i PST sett betydningen av å ha et bevisst forhold til hvilket «spor» de ulike undersøkelser befinner seg i. Det er således etablert en ordning med utstedelse av etterforskningsordre når undersøkelsene følger straffeprosesslovens regler og ansvarsforhold. Men det er også etablert notoritet rundt undersøkelser i forebyggende øyemed, ved at det opprettes såkalt *forebyggende sak*.

Utvalget viser til at det følger av Justisdepartementets rundskriv G-80/99 at forebyggende sak opprettes når det er rimelig grunn til å undersøke om noen forbereder et forhold som PST har til oppgave å forebygge eller etterforske, og at begrepet «forhold» innebærer at man sikter til et straffbart forhold. Definisjonen av «forebyggende sak» er sammenfallende med den del av Danielsen-utvalgets forslag som nettopp gjelder den forebyggende virksomheten.

Deretter omtaler utvalget enkelte forhold som kan tale for å justere, og dels endre Danielsen-utvalgets forslag, og anfører blant annet:

«For det første omfatter Danielsen-utvalgets forslag også undersøkelser om noen har begått slikt straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge eller etterforske. Det er det ikke grunn til å ha med i en bestemmelse som tar sikte på å regulere det som skjer utenfor straffesaksbehandlingen, ettersom straffeprosessloven § 224 fortsatt vil gjelde også for PSTs del. For øvrig kan også «etterforske» i Danielsen-

utvalgets forslag med fordel sløyfes, ettersom PST ikke har et etterforskningsansvar for noen forhold som det ikke også har til oppgave å forebygge (...).

Enn videre skapes det gjennom Justisdepartementets rundskriv G-80/99 en viss uklarhet om det rettslige grunnlag for å behandle såkalte arbeidsregisteropplysninger, sett i forhold til Danielsen-utvalgets forslag. Samtidig er det grunn til å påpeke at et så vidt viktig spørsmål som å definere når en forebyggende sak skal opprettes, med fordel kunne vært regulert på høyere nivå enn i rundskrivs form. Som nevnt ovenfor ser utvalget det som viktig at det for PSTs del er søkt etablert notoritet rundt undersøkelser i forebyggende øyemed ved at det opprettes forebyggende sak. En lovregulering, eller i det minste en forskriftsregulering, av når en forebyggende sak skal opprettes, bør trolig vurderes. I dag følger det bare av rundskriv G-80/99 at «forebyggende sak» opprettes når det er rimelig grunn til å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge eller etterforske. Når definisjonen av forebyggende sak på denne måten sammenfaller med Danielsen-utvalgets forslag til når PST kan behandle opplysninger i forebyggende øyemed, blir det i utgangspunktet ikke rom for i forebyggende øyemed å behandle opplysninger utenfor forebyggende sak. Dette synes uheldig, og også uforenlig med departementets eget rundskriv, G-80/99, som forutsetter at PSTs sentrale NCR-register, i tillegg til å være henvisningsregister for etterforskingssaker, forebyggende saker og så videre, også skal være et arbeidsregister «for opplysninger som ut fra en faglig vurdering må antas å kunne bli brukt i POTs virksomhet, men som for tiden ikke kvalifiserer til opprettelse av eller innleggelse i forebyggende sak, etterforskingssak eller emnesak, og som anses å være av interesse for flere enn overvåkings-sentralen, eller et politidistrikt» (rundskrivets punkt 5, se også punkt 4.21.3.2 ovenfor om NCR-registeret). I tillegg kommer, som også beskrevet av Danielsen-utvalget, den behandling av opplysninger i en bearbeidingsfase som skjer før registrering, men som vil falle innenfor nærværende lovforslag, herunder regelen om tidsbegrenset unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans, jf. lovutkastet § 59. Det er også et poeng i denne sammenheng at den generelle adgangen til å drive forebyggende virksomhet i henhold til politiloven §§ 17b og 17c er videre enn det som er tema for en forebyggende sak. Opprettelse av forebyggende sak må således ha sitt grunnlag i en mulighet for at konkrete straffbare handlinger vil bli begått, mens det for forebyg-

gende virksomhet generelt sett er tilstrekkelig å vise til de oppgaver som er beskrevet i politiloven.»

I stedet for Danielsen-utvalgets forslag går utvalget derfor inn for en regel som tar utgangspunkt i et alminnelig nødvendighetskrav, der behandling av opplysninger i forbindelse med forebyggende sak vil utgjøre et vesentlig element, men med tillegg av behandling av opplysninger som for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed i forhold til PSTs arbeidsoppgaver etter politiloven § 17b. Utvalget presiserer at det verken i prinsippet eller i praksis er noen motsetning mellom de begreper som her benyttes. Nødvendighetsbegrepet knytter seg i første rekke til hvilke personer det er nødvendig å behandle opplysninger om, mens begrepet «rimelig grunn» knytter seg til terskelen for å foreta undersøkelser i forhold til opprettelse av forebyggende sak. Videre foreslår utvalget tilføyd en bestemmelse om at PST må kunne behandle personopplysninger om visse utlendinger, samt opplysninger til bruk for tjenestens utarbeidelse av trusselvurderinger, jf. politiloven § 17c nr. 1, samt personopplysninger som er nødvendige for personkontroll eller akkreditering. I slike tilfeller må PST kunne behandle opplysninger om personer, grupper, organisasjoner eller annen virksomhet som har saklig sammenheng med undersøkelsens formål, slik Danielsen-utvalget har foreslått. Et særtilfelle er dessuten hvor det av notoritetshensyn er nødvendig å behandle overskuddsinformasjon som PST videreformidler til andre deler av politiet.

#### 17.3.1.1 Nærmere om nødvendighetskravet

Utvalget gjør i punkt 23.3.2.2 nærmere rede for forståelsen av nødvendighetskravet for PSTs behandling av opplysninger. Utvalget viser til at de beste grunner taler for at det innføres en regel som i utgangspunktet bygger på et nødvendighetskrav i forhold til PSTs oppgaver, med nærmere utdyping og presisering av hva som ligger i dette for PSTs del. Innenfor hva det i en slik sammenheng er nødvendig å behandle av opplysninger, vil opplysninger knyttet til forebyggende saker utgjøre en vesentlig del. Den definisjonen som rundskriv G-80/99 gir av forebyggende sak, kan etter utvalgets syn med fordel beholdes. Især den dominerende rolle det saksrelaterte og målrettede forebyggende arbeid spiller i PST, sammenholdt med den store grad av likhet dette arbeidet har med etterforskning i PST, tilsier at man i utgangspunktet har de samme kriterier for adgangen til å behandle

opplysninger under de to sakstyper. Utvalget mener at det må stilles visse krav til sannsynligheten for at straffbare forhold er under forberedelse eller planlegging. Vurderingen av sannsynlighet må baseres på visse objektive holdepunkter, og det må i utgangspunktet kreves at det forhold som skal forebygges ikke bare fremstår som en helt fjern mulighet. Noe mer enn et utgangspunkt er imidlertid ikke dette, og det modifiseres av blant annet at de forebyggende tiltak må være forholdsmessige. Dessuten må det gjelde et krav om at den forebyggende virksomheten er saklig begrunnet. Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på de enkelte kriterier, men uttaler at det ligger i sakens natur at selve trusselens alvor, med andre ord konsekvensene dersom den realiseres, vil være av stor betydning for hvilke tiltak som anses påkrevd. Foreligger opplysninger i form av anonyme tips om en forestående terroraksjon, vil forholdsmessighetsprinsippet tilsi at en sikkerhetstjeneste går til innhenting av ytterligere opplysninger, samt treffer andre tiltak, selv om sannsynligheten for at noe vil skje synes liten. I den grad den forebyggende virksomheten skjer åpent, vil det i forholdsmessighetsvurderingen på den annen side måtte tas hensyn til hvor inngripende eller stigmatiserende det vil være å bli gjenstand for undersøkelsen eller tiltaket.

Er det først opprettet forebyggende sak, vil det i følge utvalget regelmessig også være nødvendig å behandle personopplysninger med saklig tilknytning til saken. Slike opplysninger må, på tilsvarende måte som opplysninger innhentet under etterforskning, anses uten videre å tilfredsstille nødvendighetskravet. En slik regel vil etter utvalgets syn ta behørig hensyn til at nødvendighetsvurderingen for PST må skje i et vesentlig lenger tidsperspektiv enn for politiet for øvrig. Årsaken er at de som står bak sikkerhetstruslene arbeider langsiktig, og for tidlig sletting av usikker informasjon som senere kunne vist seg å ha hatt en vesentlig kriminalitetsbekjempende verdi, vil være svært uheldig på et område som gjelder grunnleggende sikkerhetsinteresser. I tidsperspektivet ligger også at de som står bak truslene, særlig på etterretningssiden, også driver en lovlig virksomhet, dels i tillegg til og dels som dekke for, den ulovlige virksomheten. For å være i stand til å vurdere hva som konkret har sammenheng med ulovlig virksomhet, er det nødvendig å vurdere virksomheten i en helhet, og følgelig vil det over noe tid også være behov for å kartlegge og behandle opplysninger om lovlig virksomhet hos dem som mistenkes for å forberede og utføre ulovligheter.

Utenfor forebyggende sak blir nødvendighetsvurderingen annerledes, i det man her konkret må vurdere hvorvidt opplysningen er nødvendig sett i forhold til arbeidsoppgavene i politiloven §§ 17b og 17c.

Når det gjelder hva slags virksomhet PST i forebyggende øyemed skal ha anledning til å behandle personopplysninger om, enten det er i eller utenfor forebyggende sak, må dette i følge utvalget bero på den til enhver tid aktuelle trusselsituasjon. Dette lar seg etter utvalgets syn ikke lov- eller forskriftsregulere. Utvalget viser i denne sammenheng til Lund-kommisjonens omtale av overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd, der følgende ble uttalt (rapporten s. 137): «Hvilke organisasjoner det skal følges med på, fremgår til enhver tid av årlige dokumenter fra overvåkingssjefen. Slike dokumenter er utarbeidet fra og med 1993. De grupper og organisasjoner som er nevnt i disse dokumentene, er av en slik karakter at registrering av medlemmer og sympatisører etter kommisjonens vurdering ikke vil være i strid med overvåkingsinstruksen».

Utvalget er enig i Lund-kommisjonens kommentar om at det av notoritetshensyn og i forhold til tjenestens kontrollutvalg alltid bør fremgå internt hvorfor en opplysning er registrert.

I den grad det dreier seg om å forebygge en organisert virksomhet, kan det stilles spørsmål om hvilken tilknytning en person må ha til et bestemt miljø eller virksomhet som er mistenkt for å begå eller planlegge ulovligheter som PST er satt til å forebygge. Dette spørsmålet kan i følge utvalget deles i to.

For det første er det spørsmål om i hvilken grad en klart påvist tilknytning kan sies å nødvendiggjøre registrering og behandling. Det ovennevnte sitatet fra Lund-kommisjonens rapport gir i så måte en viss veiledning. Dette er klart nok myntet på grupperinger som bekjenner seg til politisk motivert vold. Er det først på det rene at en organisasjon, eller dens toneangivende medlemmer, har tatt i bruk vold eller terrorhandlinger som politisk virkemiddel, vil det være grunnlag for opprettelse av en forebyggende sak, og det skal da ikke mye til før det må anses nødvendig og relevant å behandle opplysninger om medlemmer og sympatisører. Spørsmålet om hvor sterk tilhørighet som må kreves og hvor lenge opplysninger kan behandles, må overlates til en konkret skjønnsmessig vurdering, som imidlertid er gjenstand for kontroll fra overordnet myndighet og kontrollorgan.

Det andre er det faktiske spørsmål om en forbindelse mellom en person og en mistenkt virksomhet er av en slik karakter at det ovennevnte



nødvendighetskriterium utløses. Således vil vurderingen kunne bli om vedkommende person er et medlem eller en sympatisør i forhold til det aktuelle, voldelige miljøet, eller om det dreier seg om en forbindelse som er uten betydning i så måte. Utvalget nevner et eksempel av et tenkt tilfelle som kan være illustrerende: I forbindelse med en såkalt nazikonsert har politiet stanset et kjøretøy på grunnlag av opplysninger om at det befinner seg ulovlige våpen i kjøretøyet. PST deltar i kontrollen, som utføres under ledelse av det alminnelige politi i vedkommende politidistrikt. Intet blir funnet, men føreren er kjent for å tilhøre et voldelig, høyreekstremt miljø. En ung jente som tidligere ikke er registrert, verken av PST eller det alminnelige politi, er passasjer i kjøretøyet. Det alminnelige politi ser for sin del ikke behov for å behandle opplysninger om henne. PST ønsker derimot å registrere henne, med sikte på nærmere avklaring av hvilken tilknytning hun har til voldelig, høyreekstrem virksomhet. Dersom det er opprettet en forebyggende sak med utgangspunkt i en organisasjon eller en toneangivende person i et bestemt miljø, vurderer utvalget det slik at det for PST, på samme måte som for politiet i en etterforskingssituasjon, vil være nødvendig å behandle en slik type opplysning.

Sett i forhold til en hovedperson som en forebyggende sak er registrert på, kan spørsmålet om behandling av andre personer med tilknytning til vedkommende også ses som en relevansvurdering. I så måte kan det sies å være relevant å behandle opplysninger om en som var passasjer i bilen da hovedpersonen var på nazikonsert, men ikke om en som jobbet på bensinstasjonen der hovedpersonen kjøpte grillpølser på vei hjem fra konserten.

Dreier det seg om en opplysning som antas å kunne bli brukt i PSTs virksomhet, men som ikke refererer seg til en bestemt sak, eksempelvis hvor det så langt ikke er så sikre holdepunkter for at det dreier seg om en voldelig virksomhet at det er funnet grunnlag for opprettelse av forebyggende sak mot noen, vil det på et mer fritt grunnlag måtte vurderes hvorvidt det er nødvendig å behandle opplysningen som ledd i PSTs forebyggende arbeid. På grunnlag av en individuell vurdering kan resultatet bli at det anses nødvendig å registrere vedkommende person selv om opplysningen for tiden ikke kvalifiserer til opprettelse av eller innleggelse i forebyggende sak. Dersom nødvendighetsspørsmålet er uklart, vil opplysningen måtte undergis den tidsbestemte ordningen som er beskrevet i utredningens punkt 23.4.3.

Utvalget legger videre til grunn at forslaget til bestemmelsen om nødvendighetskravet vil dekke behovet for å behandle opplysninger om personer som er eller kan være utsatt for risiko av sikkerhetsmessig karakter, eventuelt personer som er tilknyttet rettssubjekter som er utsatt for slike risiki.

#### 17.3.1.2 Særlig om utlendinger

I punkt 23.3.2.3 i utredningen uttaler utvalget at det ser behov for å foreslå en særskilt bestemmelse om behandling av opplysninger om utlendinger når det etter en konkret sikkerhetsmessig vurdering finnes nødvendig å ha opplysninger om dem.

Utvalget viser til at forslaget er en videreføring av bestemmelsen i overvåkingsinstruksen § 4 første ledd siste punktum om at PST i samarbeid med utlendingsmyndighetene skal foreta nødvendig kontroll med tilreisende og fastboende utlendinger. Utvalget mener at regelen krever en nærmere begrunnelse og anfører i denne forbindelse følgende:

«Utvalgets forslag om at PST utenfor den enkelte straffesak kan behandle opplysninger når det er nødvendig for å forebygge et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge, eller det er nødvendig for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven §§ 17b og 17c, vil også fange opp behovene for forebyggende virksomhet i forhold til aktuelle utlendingsmiljøer. Utvalget finner likevel at det vil være i samsvar med EMKs krav til forutberegnelighet at det inntas en egen regel i selve loven om PSTs adgang til å behandle opplysninger om utlending når det etter en konkret sikkerhetsmessig vurdering anses nødvendig å ha opplysninger om vedkommende, samt om referansepersoner i Norge for slik utlending. Sett i lys av trusselbildet, utgjør utlendinger en så vidt vesentlig del av fokuseringsområdet for sikkerhetstjenestene i de fleste demokratiske land at det synes riktig å nevne området uttrykkelig. Det kan likevel ikke være slik PST uten videre skal kunne behandle opplysninger om enhver utlending fra bestemte områder. I lovteksten bør fremgå at det skal skje en konkret sikkerhetsmessig vurdering, der det ved vurderingen av hva som er nødvendig må legges vekt på hvorvidt behandlingen av opplysninger vil være forholdsmessig ut fra vedkommende utlendingsbakgrunn, herunder hvorvidt utlendingen kommer fra land eller område som det i henhold til de gjeldende trusselvurderinger knytter seg en risiko til, sett i forhold til oppgavene etter politiloven § 17b og § 17c.»

Utvalget viser dernest til at det i utgangspunktet er en nær sammenheng mellom utlendingsforvaltningen og PSTs arbeid, ettersom det allerede av utlendingsloven følger at sikkerhetsmessige hensyn skal vektlegges når tillatelser skal gis. Det vises videre til at det for eksempel følger av flyktningekonvensjonen og utlendingsloven § 15 tredje ledd at det vern en flyktning normalt skal gis mot forfølgelse ikke gjelder dersom vedkommende med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet.

Utvalget mener at det må erkjennes at de trusler i form av ulovlig etterretningsvirksomhet og terrorisme som er til stede i Norge i dag, i det alt overveiende er av internasjonal karakter, og anfører om dette:

«Tradisjonelt, i den kalde krigs tid, var det særlig spionasjefaren fra Sovjetsamveldet og andre land med kommunistisk styresett som utgjorde den viktigste del av trusselbildet, og som gjorde det nødvendig å innhente opplysninger om utlendinger fra slike land. Etterretningsvirksomheten rettet seg i stor grad mot militære mål. I dag er det norske borgere, firmaer og institusjoner som i større eller mindre grad er etterretningsmål for fremmede staters etterretningstjenester. Gjennom informasjonsinnhenting ønsker andre stater å oppnå politiske, økonomiske, teknologiske og militære fordele. Innsamlede opplysninger kan bli brukt på en måte som kan skade norske interesser, og på denne måten utgjør ulovlig etterretningsvirksomhet en trussel mot Norges nasjonale interesser.

Tilstrømningen av flyktninger og asylsøkere har skapt andre sikkerhetsmessige problemer. Det er for det første grunn til å peke på at eksilmiljøer i Norge medfører fare for såkalt flyktningspionasje, hvilket har klare sikkerhetsmessige implikasjoner for både forholdet mellom Norge som vertsland og myndighetene i utlendingenes hjemland, og for forholdet mellom Norge og det aktuelle eksilmiljøet. I asylretten ligger det rent folkerettslig at det å innvilge andre lands borgere opphold på et humanitært grunnlag ikke skal betraktes som en uvennlig handling mot utlendingens hjemland. Dette innebærer på den annen side et ansvar for at dissidenter eller andre utlendinger i eksil i Norge ikke må tillates å utføre direkte ulovlige handlinger, eksempelvis voldelige anslag mot representanter for hjemlandet, ambassadeinntrengninger eller andre forhold som er egnet til å undergrave forutsetningene for at opphold er gitt. Videre må Norge som mottakerland forhindre at landets territorium utnyttes til planlegging av terrorhandlinger, attentater eller andre ulovlige handlinger rettet mot hjemlan-

det. Rene meningsytringer eller politisk agitasjon kan imidlertid ikke hindres uten at det kommer i strid med anerkjente prinsipper om ytringsfrihet og utøvelse av demokratiske rettigheter. Samtidig vil ikke all mulig konspirativ virksomhet kunne avdekkes av mottakerlandets myndigheter. Regimene i utlendingenes hjemland vil av denne grunn ofte føle et subjektivt behov for å holde oppsyn med dissidenter i eksil. Det er dette som kjennetegner flyktningspionasjen, idet enkelte land driver etterretningsvirksomhet rettet mot egne borgere som befinner seg i utlandet, i den hensikt å øve kontroll over dem eller legge press på dem i ulike sammenhenger. Det har i andre land også vært foretatt likvidasjoner i slike sammenhenger.

Spørsmålet om voldelige eksilgrupper og flyktningspionasje har også en side til utleveringsinstituttet. Enkelte land kan være nok så pågående i sitt press for å få utlevert personer innvilget politisk asyl eller opphold på humanitært grunnlag, som de mistenker for å være terrorister, men hvor vilkårene for utlevering ikke finnes oppfylt. Å tillate slike personer å benytte norsk territorium til planlegging eller støtte til voldsbruk i hjemlandet, kan også ha utenrikspolitiske implikasjoner.

Enn videre er bekjempelse av internasjonal terrorisme et ansvar som nødvendiggjør at PST har god oversikt over alle de miljøer som kan tenkes å benytte norsk territorium til planlegging av terrorhandlinger, enten det er mot norske interesser eller utenlandske interesser i eller utenfor landets grenser. Bekjempelsen av terrorisme er kanskje det forhold som mer enn noe annet nødvendiggjør en forholdsvis omfattende behandling av opplysninger om utlendinger. På dette området mottar PST ikke ubetydelige mengder informasjon om utlendinger som befinner seg i utlandet, og som ikke alltid er av interesse for norske forhold. Hensynet til det internasjonale samarbeidet nødvendiggjør imidlertid behandling, dog uten at forebyggende sak opprettes.»

Utvalget mener også at det forhold at identiteten til en meget stor andel av asylsøkerne er usikker, i seg selv utgjør en sikkerhetsmessig risiko.

Metodemessig har det vært fremholdt at PST bør legge stor vekt på informasjonsinnhenting gjennom kontaktvirksomhet i de aktuelle utlendingsmiljøer for å oppfylle sin forebyggende oppgave. For å klare dette, ser utvalget det som nødvendig at PST gis anledning til fortsatt å behandle opplysninger om utlendinger fra aktuelle land og områder, uavhengig av om det foreligger noen forbindelse mellom den enkelte utlending og andre personer eller grupper som kan mistenkes for å planlegge straffbare handlinger. Også opplysnin-

ger som befinner seg hos politiet som utlendingsmyndighet om referansepersoner, for eksempel visumsøkere, må i følge utvalget kunne behandles av PST i et forebyggende øyemed.

Utvalget understreker imidlertid at PST til enhver tid må kunne vise overfor kontrollutvalget hvorfor en opplysning er tatt under behandling, og således oppfylle kravet om at det av sikkerhetsmessige grunner er nødvendig å ha opplysninger om vedkommende utlending.

#### 17.3.1.3 Særlig om trusselvurderinger

Adgangen til å behandle personopplysninger i forbindelse med trusselvurderinger omtaler utvalget i punkt 23.3.2.4 i utredningen.

Utvalget viser til at det fremgår av politiloven § 17c nr. 1 at PST skal utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter. Med politiske myndigheter er det regjeringen og justisministeren man her har hatt i tankene, og det er således de mer overordnede analyser av det generelle trusselbildet og strategidokumenter som skal utarbeides periodisk. Trusselvurderingene gir legitimitet til PSTs generelle disposisjoner og innretningen av virksomheten ved at det på politisk nivå tas ansvar for oppfølging av vurderingene gjennom fastsettelse av overordnede rammebetingelser og prioriteringer.

I tillegg til slike generelle, overordnede trusselvurderinger utarbeider PST også mer spesifikke trusselvurderinger, enten beregnet generelt for et samfunnsområde, så som luftfarten eller petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen, eller knyttet til helt konkrete hendelser, så som et bestemt statsbesøk, et stort internasjonalt idrettsarrangement eller utdelingen av Nobels fredspris.

Utvalget ser det slik at PST i forbindelse med utarbeidelsen av trusselvurderinger kan ha et behov for behandling av opplysninger om personer som faller på siden av det nødvendighetskrav som er omtalt i punkt 17.3.1.1. Det kan dreie seg om innhenting av opplysninger om personer i et bestemt miljø hvor man i utgangspunktet ikke har grunnlag for å tro at noen forbereder et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge, men hvor man på den annen side ikke kan utelukke det, hensett til for eksempel en internasjonal situasjon. I forhold til de mer spesifikke trusselvurderingene kan det i følge utvalget være praktisk å innhente opplysninger om mentalt forstyrrede personer som det ut fra tidligere kjennskap kan være en viss grunn til å opplyse om eller holde øye med i konkrete situasjoner, uten at det nødvendigvis foreligger rimelig grunn til å undersøke om de forbere-

der straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge. Danielsens-utvalget så det slik at det ikke var grunn til å ha en egen hjemmel for behandling av opplysninger i forhold til trusselvurderingsoppgaven. Utvalget ser det imidlertid slik at EMK gjør det nødvendig med en klar hjemmel også for slike forhold.

#### 17.3.1.4 Unntak fra kravet til nødvendighet mv

I punkt 23.4.3 i utredningen foreslår utvalget at det også for PSTs vedkommende innføres den såkalte 4-månedersregelen, slik at det kan behandles opplysninger i fire måneder for å avklare om opplysningene blant annet tilfredsstiller nødvendighetskravet. For det øvrige politi er den samme regelen foreslått i lovforslaget til § 8.

Utvalget nevner i punkt 23.4.3.2 en rekke eksempler der unntaksregelen kan tenkes å komme til anvendelse i forbindelse med PSTs behandling av opplysninger, og det vises til den beskrivelsen som der er gitt.

Utover dette legger utvalget til grunn at det i forskriften gis nærmere bestemmelser om behandling av personopplysninger i PST som skal undergis en tidsbestemt ordning.

### 17.3.2 Høringsinstansenes syn

*Kommunal- og regionaldepartementet* er skeptisk til innføringen av en hjemmel som gir adgang til å behandle opplysninger om enkeltpersoner kun fordi de kommer fra visse land eller områder, slik det fremgår i punkt 23.3.2.3 i utredningen. Det uttales at man antar at dette først og fremst vil gjelde personer fra muslimske land, og det påpekes at dette blant annet kan virke stigmatiserende og skape fordommer.

*Datatilsynet* anfører at bestemmelsen bør plasseres frem i lovforslaget, til bestemmelsen om nødvendighetskravet i politiet generelt. Datatilsynet har videre innvendinger mot at det i for stor grad legges opp til at PST kan behandle opplysninger etter eget forgoedtbefinnende, spesielt der behandlingsgrunnlaget er tjenestens egen trusselvurdering. Det savnes også en større grad av retningslinjer for PST.

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* er positive til forslaget om tidsavgrenset unntak fra kravene nødvendighet mv. og påpeker blant annet at fristen på fire måneder gir tjenesten tilstrekkelig tid til å finne ut om kravene til behandling av opplysninger er oppfylt. Det uttales at bestemmelsen vil bidra til at PST på en effektiv og rettssikker måte setter det rette fokus på opplysningenes verdi, slik at tjenes-

ten på best mulig måte kan målstyres i forhold til de til enhver tid rådende trusselvurderinger og sentralt gitte prioriteringer.

### 17.3.3 Departementets vurdering

#### 17.3.3.1 Nødvendighetskravet

Departementet er enig i at det er behov for særskilte regler om nødvendighetskravet for PSTs behandling av opplysninger. Som utvalget påpeker skiller PSTs oppgaver seg fra det øvrige politiets virksomhet ved at PSTs viktigste oppgave er å forebygge straffbare handlinger som truer sikkerheten, noe som også fører til at personvernet kommer i en mer utsatt posisjon enn i forhold til politiets øvrige arbeid. Spørsmål knyttet til rikets sikkerhet og samfunnsforsvar er av vital interesse for samfunnet, noe som tilsier at PST utstyres med de virkemidlene som er nødvendige for at PST skal være i stand til å oppfylle sine oppgaver. Et viktig element i denne sammenheng er at PST må gis adgang til å behandle opplysninger om en større personkrets enn hva som er tilfelle for politiet for øvrig.

Personvernet blir etter departementets oppfatning likevel ivaretatt på en god måte ved at det i lovforslaget legges opp til en detaljert utforming av nødvendighetskravet. Således knyttes adgangen til å behandle opplysninger til PSTs ulike oppgaver samtidig som det gis anvisning på hvilke vilkår som må være oppfylt for at slik behandling kan finne sted. En ytterligere presisering av hvilke kategorier opplysninger som kan behandles til de ulike oppgavene vil bli gitt i forskriften. En slik fremgangsmåte sikrer klare rammer for PSTs behandling av opplysninger og skaper forutberegnelighet.

Som nevnt i punkt 17.1 ble utvalgets utkast til § 58 gjennomført i instruks for PST fastsatt ved kgl. res. 19. august 2005, slik at PST allerede i dag behandler opplysninger i samsvar med den foreslåtte reguleringen. PST har i tillegg utarbeidet nærmere retningslinjer som i det alt vesentlige tilsvarer den reguleringen som er tiltenkt i forskriften. Bakgrunnen for at man inntok utvalgets forslag til nødvendighetskravet i den nye instruks for PST var å sikre bedre personvern, og man ønsket derfor ikke å vente til den nye politiregisterloven trer i kraft.

#### 17.3.3.2 Tidsbegrenset unntak fra nødvendighetskravet mv

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering med henblikk på at det også for PSTs vedkommende er behov for å hjemle et tidsbegrenset unntak fra bestemmelsene om formålsbestemthet, nød-

vendighet og relevans. En tilsvarende unntaksregel er foreslått for politiet for øvrig, jf. lovforslaget til § 8, og begrunnelsen for at det for PST kreves en egen bestemmelse er at det også er gitt en egen og annerledes bestemmelse om nødvendighetskravet. Det må imidlertid understrekes at bestemmelsen i lovforslaget til § 8 annet ledd også gjelder for PST når de behandler opplysninger i straffesaker.

Ved behandling av opplysninger utenfor den enkelte straffesak må 4-månedersregelen for PST i lovforslaget til § 65 ses i sammenheng med de oppgaver som er listet opp i lovforslaget til § 64. Som utvalget påpeker vil anvendelsen av unntaksbestemmelsen i praksis få en noe annen betydning enn for politiet for øvrig, selv om utgangspunktet er det samme. Dersom nødvendighetsspørsmålet er uklart i forhold til kriteriene i lovforslaget til § 64, kan opplysningene etter lovforslaget til § 65 behandles i fire måneder mens kvalitetskravene avklares. Ved PSTs forebyggende virksomhet vil anvendelsen av unntaksbestemmelsen derimot være avhengig av om det er opprettet forebyggende sak eller ikke. Er det opprettet forebyggende sak, må opplysningene, såfremt de har saklig sammenheng med undersøkelsens formål, regelmessig anses nødvendige å behandle utover fire måneder. Dreier det seg derimot om personopplysninger som antas å kunne bli brukt i PSTs virksomhet, men som ikke refererer seg til en bestemt sak, må det først vurderes hvorvidt opplysningene er nødvendige og relevante for en av de andre oppgavene som er nevnt i lovforslaget til § 64, som for eksempel utarbeidelse av trusselvurderinger. Likeledes vil tips med lav troverdighet kunne oppbevares i fire måneder for å undersøke om det er grunn til å gå videre med saken. Som anført av utvalget vil unntaksbestemmelsen også kunne fungere som en restanseregel i forhold til enkelte personkontrollopplysninger. For eksempel må PST kunne oppbevare overskuddsinformasjon som er innhentet gjennom PSTs virksomhet for å undersøke om opplysningene kan være av interesse i forbindelse med en sikkerhetsklarering.

Departementet legger utover dette til grunn at det i forskriften gis nærmere bestemmelser om behandling av opplysninger i PST som skal undergis en slik tidsbegrenset ordning.

## 17.4 Informasjonsplikt og innsyn

### 17.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget behandler emnet i punkt 23.6 i utredningen.

Utvalget gjør i punkt 23.6.2.1 i utredningen rede for de hensyn som taler for og mot innsyn i PSTs opplysninger, og viser til at spørsmålet tidligere har vært drøftet i flere sammenhenger. I denne forbindelse anfører utvalget:

«I forbindelse med Stortingets behandling av Lund-kommisjonens rapport innhentet kontroll- og konstitusjonskomitéen en betenkning om temaet fra professor dr. juris Hans Petter Graver, jf. hans brev av 23.05.97, inntatt som vedlegg 2 til Innst.s. nr. 240 (1996-97) til Lund-rapporten. Foruten å gi en oversikt over gjeldende rett, peker Graver på en del av de hensyn som gjør seg gjeldende for og imot innsyn, så som personvernet, den personlige integritet og kontradiksjon på den ene side, og, på den annen side, rikets sikkerhet, tredjepersoner og kilder, etterforskningsmessige hensyn og det forebyggende sikkerhetsarbeidet. Graver ga for øvrig også synspunkter på forslaget som den gang forelå om innsynsrett for dem som i henhold til Lund-kommisjonens granskning var blitt utsatt for ulovlig overvåking.

Det forannevnte arbeid førte frem til lov 17. september 1999 nr. 73 om midlertidig og begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven).»

Utvalget viser dernest til at også Danielsen-utvalget har drøftet om det skulle være innsyn i personopplysninger PST behandler, se NOU 1998: 4, s. 150 flg., og at flertallet kom til at det ikke bør åpnes for en permanent innsynsrett. Som begrunnelse anfører Danielsen-utvalget blant annet:

«Et særlig problem er at selv om innsyn i den enkelte sak kan synes ubetenkelig, vil innhentede opplysninger fra flere saker kunne sammenholdes på en slik måte at opplysninger likevel røper forhold f.eks. om kilder, arbeidsmetoder eller samarbeid med utenlandske tjenester som kan medføre skade om opplysningene offentliggjøres eller kommer vedkommende i hende på annen måte» (se s. 151 første spalte).

Utvalget vurderer deretter i punkt 23.6.2.2 i utredningen om det bør foreslås en innsynsrett i PSTs opplysninger. Utvalgets utgangspunkt for vurderingen er om det er noen særskilte hensyn som tilsier at det bør være andre innsynsbestemmelser for PST enn for politiet for øvrig, og anfører i den forbindelse:

«Et eksempel i så måte er at det for PSTs virksomhet i langt større grad enn for politiet ellers mottar opplysninger fra utlandet, hvor avsender av opplysningene ofte forventer at det ikke skal gis innsyn i opplysningene.

Et annet særtrekk er at det for PST er etablert et eget kontrollutvalg, som i henhold til EOS-loven § 3 annet ledd skal undersøke alle klager fra enkeltpersoner, og som kan gi uttalelser til klagere, jf. § 8.

Innsynsloven 17. september 1999 nr. 73 gir også foranledning til å vurdere spørsmålet om en egen innsynsordning for PST.

Utvalget har vurdert hvorvidt det bør åpnes for en generell og permanent innsynsadgang for den registrerte i opplysninger PST behandler, eventuelt etter at en viss tid er gått, og når verken hensynet til etterforskning eller forebyggende sikkerhetsarbeid tilsier noe annet.

Danielsen-utvalget uttalte at spørsmålet om permanent innsynsordning bør avvendes til man har fått en evaluering av den begrensede innsynsordningen. Noen slik evaluering er ikke foretatt, og nærværende utvalg har ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om permanent innsynsordning på grunnlag av den midlertidige ordningen.

Selv om en permanent innsynsordning ville bli oppfattet som et gode som ville være egnet til å skape større åpenhet og følgelig bedre tillit til tjenesten, finner utvalget det ikke tilrådelig å foreslå en permanent innsynsordning.»

Utvalget anfører at unntakene fra innsyn av hensyn til rikets sikkerhet, personvern, kildevern og metodebruk ville bli så mange at forsøk på å innføre en innsynsordning etter utvalgets syn ikke vil ha noe for seg. Skal PST kunne fungere etter sin hensikt, må behovet for innsyn etter utvalgets oppfatning vike.

Det vises videre til at det knytter seg flere prinsipielle betenkeligheter til en permanent innsynsrett, til forskjell fra den midlertidige innsynsordningen ved loven 17. september 1999 nr. 73. Om dette uttaler utvalget:

«Det innsyn som følger av den midlertidige innsynsordningen knytter seg til en avsluttet tidsepoke med et tilhørende trusselbilde som for lengst er uaktuelt. Den kalde krigs tid er forbi, og frykten for subversiv, eller endog voldelig, virksomhet fra tilhengere av en kommunistisk ideologi er likeså borte. Noe helt annet vil det være å gi en fremtidsrettet innsynsrett der man løper en risiko for skadelig eksponering av opplysninger knyttet til det enkelte trusselbilde. Det forhold at de som står bak de trusler PST er satt til å bekjempe regelmessig arbeider i et langt tidsperspektiv, gjør at en regel om innsyn en viss tid etter registrering eller behandling, vanskelig lar seg praktisere uten betydelige skadevirkninger. I tillegg kommer at PST i enda større grad enn politiet for øvrig er avhengig av opplysninger fra kilder, enten det dreier

seg om utenlandske tjenester eller personer i aktuelle miljøer. Skadevirkningene ved at kilder over tid «tørker inn» som følge av en innsynsordning er følgelig større for PST enn for mange andre deler av politiet.»

Utvalget viser videre til at det har vært hevdet at de sikkerhetsmessige hensyn sjelden vil være til hinder for innsyn i den forstand at opplysning om at man har vært undergitt undersøkelser eller registrering i første rekke vil skade undersøkelses effektivitet, og at det ikke nødvendigvis skader rikets sikkerhet om en mulig forbrytelse ikke blir oppklart. Til dette anfører utvalget at en slik tankegang lar seg til en viss grad anvende i forhold til etterforskning. Det meste av PSTs undersøkelser skjer imidlertid i det forebyggende sporet, og i forhold til dette arbeidet vil det i følge utvalget gjerne anses som helt avgjørende at den undersøkelsen gjelder ikke blir kjent med opplysningene. Hvis for eksempel våpen eller sprengstoff er stjålet, og PST mottar opplysninger om at de skal overleveres en terrororganisasjon, vil det, på samme måte som i narkotikasaker, være aktuelt å forsøke å følge våpnene, og la kontrollert leveranse finne sted. Opplysninger til de involverte vil, også lenge etter avsluttet sak, kunne skade fremtidig arbeid, gitt et konstant trusselbilde. For øvrig mener utvalget at innsyn vil kunne skade sikkerhetsinteresser i de tilfeller den registrerte gjennom innsyn får bekreftelse på sitt eget etterretningsarbeid. Dersom eksempelvis en som ønsker å avsløre forhold som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, jf. straffeloven § 90, tror at et hemmelig militært anlegg befinner seg på ett av fem mulige steder, kan innsyn i behandlede opplysninger tenkes å gi ham den kunnskapen han var ute etter.

På grunnlag av de hensyn som er nevnt ovenfor foreslår utvalget i utkast til § 60 at bestemmelsene om informasjonsplikt og innsyn i utvalgets utkast til §§ 43 og 44 ikke skal gjelde for PST.

#### 17.4.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde innvendinger mot utvalgets forslag.

#### 17.4.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger om at PST ikke skal ha noen informasjonsplikt og at det heller ikke gis innsyn i PSTs opplysninger som behandles i henhold til politiregisterloven, og det vises til den begrunnelsen som er gitt av utvalget. Som det fremgår i punkt 17.3.1 er

utvalgets anbefaling på dette punkt også i samsvar med hva flertallet i Danielsen-utvalget har kommet til.

Den innsynsordningen som ble etablert i forbindelse med vedtakelsen av lov 17. september 1999 nr. 73 om midlertidig og begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven) kan etter departementets oppfatning heller ikke anføres som argument for å etablere en permanent innsynsordning. Denne innsynsretten gjaldt opplysninger som tilhørte en avsluttet tidsepoke med et trusselbilde som ikke lenger er aktuelt.

Det er videre et viktig poeng at en eventuell innsynsordning for opplysninger i PST ikke ville medføre en reell innsynsrett, idet unntakene fra innsyn på grunn av hensynet til blant annet rikets sikkerhet, kildevern og metodebruk ville komme til anvendelse i nærmest samtlige tilfeller. I så måte kan det også trekkes paralleller fra offentlighetsloven med tilhørende forskrift, der innsyn fra opplysninger i PSTs dokumenter og journaler av samme grunn kan unntas i sin helhet, jf. § 9 tredje ledd i forskrift til offentlighetsloven.

Hensett til at en eventuell innsynsrett på bakgrunn av det ovennevnte i realiteten ikke ville gi den registrerte muligheten til å føre kontroll med opplysninger om seg selv, kan departementet heller ikke se at lovforslaget til § 66 innebærer en svekkelse av personvernet. Etter hva man kan se blir den registrertes personvern i tilstrekkelig grad ivaretatt gjennom muligheten til å be EOS-utvalget om kontroll med henblikk på om en eventuell behandling av opplysninger er i samsvar med politiregisterloven, jf. lovforslaget til § 68.

Utvalget har i utredningen ikke berørt forholdet til offentlighetsloven i forbindelse med dets omtale av innsyn i PSTs opplysninger. Som det fremgår av lovforslaget til § 66 foreslår departementet at det inntas en bestemmelse om at offentlighetsloven ikke gjelder. Bakgrunnen for dette er at PST i den senere tid under henvisning til offentlighetsloven har mottatt begjæringer om innsyn av personer som mener seg registrert. Selv om PST i utgangspunktet kan avslå slike begjæringer i henhold til bestemmelsene som nevnt ovenfor, må PST likevel behandle slike søknader grunnet prinsippet om meroffentlighet. Dette spørsmål ble også drøftet i forbindelse med vedtakelsen av forskriften til den nye offentlighetsloven. I kgl. res. 17. oktober 2008 om ikraftsetting av lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig virksomhet (offentliglova) med forskrift til loven er det i punkt 5.2.3 uttalt at det ikke er adgang til å fastsette unntak fra plikten til å vurdere meroffentlig-

het i forskriften. Deretter uttales det imidlertid også at det i den nye politiregisterloven vil være mulig å unnta fra denne plikten. Når lovgiveren har inntatt det standpunkt at det ikke åpnes for partsinnsyn i PSTs opplysninger, vil det etter departementets oppfatning ikke være noen sammenheng i systemet dersom PST likevel må behandle innsynsbegjæringer på grunn av merofentlighetsprinsippet.

## 17.5 Personkontroll

### 17.5.1 Gjeldende rett

Politiloven § 17c nr. 3 fastsetter at den sentrale enhet i PST skal foreta personkontroll til bruk ved sikkerhetsundersøkelser. Personkontrollen og klareringsprosessen har til formål å sikre at det ikke foreligger tvil om den sikkerhetsmessige skikkethet til den som skal gis tilgang til skjermingsverdig informasjon. Det er ønsket om å forebygge sikkerhetsbrudd og at skade kan oppstå ved at skjermingsverdig informasjon kommer i urette hender, som ligger til grunn for tiltaket.

Foruten opplysninger fra vedkommende selv, omfatter personkontrollen opplysninger som klareringsmyndigheten selv sitter inne med, og avlesing av relevante offentlige registre, jf. sikkerhetsloven § 20. Hvilke opplysninger som er relevante fremgår av sikkerhetsloven § 21. Det skal bare legges vekt på forhold som er relevante for å vurdere vedkommendes pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft i forhold til behandling av skjermingsverdig informasjon. Loven lister så opp en rekke forhold som kan tillegges betydning, så som opplysninger om spionasje, straffbare handlinger, forhold som gjør vedkommende sårbar i forhold til trusler eller utpresning, rusmisbruk, økonomiske forhold som kan friste til utroskap, for å ha nevnt noen. Sikkerhetsloven § 21 annet ledd har en bestemmelse om at politisk engasjement, herunder medlemskap i, sympati med eller aktivitet for lovlige politiske partier eller organisasjoner og annet lovlig samfunnsengasjement, ikke skal ha betydning for vurdering av en persons sikkerhetsmessige skikkethet. Det følger av sikkerhetsloven § 20 fjerde ledd siste punktum at slike opplysninger ikke skal innhentes, registreres eller videreformidles.

Registeransvarlig plikter å utlevere registeropplysninger uten hinder av taushetsplikt, jf. § 20 femte ledd annet punktum. For nærmere om gjeldende rett og praksis vises til punkt 4.21.9 i utredningen.

### 17.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter emnet i punkt 23.8.2 i utredningen og konsentrerer seg særlig om forbud mot forhåndsregistrering av opplysninger i personkontrolløyemed samt hvilke kvalitetskrav som skal gjelde for opplysninger som brukes til personkontroll.

Utvalget støtter Danielsen-utvalgets forslag om at PST ikke kan innhente eller registrere opplysninger utelukkende fordi opplysningene kan være av betydning ved en senere personkontroll. Derimot mener utvalget at PST til bruk i en aktuell sak om personkontroll må kunne innhente og registrere i personkontrollregisteret opplysninger som er av betydning for spørsmålet om klarering. Videre må PST, om den mottar opplysninger som reiser tvil om hvorvidt en sikkerhetsklarert person er sikkerhetsmessig skikket, kunne registrere opplysningene og videreformidle dem til klareringsmyndigheten.

Når det gjelder hvilke kvalitetskrav som bør stilles til opplysninger som brukes til personkontroll viser utvalget til Danielsen-utvalgets utredning s. 145, der det heter:

«Ved registreringen skal det legges vekt på det behov for fullstendighet og presisjon som gjør seg gjeldende ved bruk av opplysninger i personkontrolløyemed. Personopplysninger skal slettes, korrigeres eller utfylles i nødvendig utstrekning når de viser seg å være uriktige eller mangelfulle».

I tillegg til dette mener utvalget at det i forbindelse med personkontroll bør være PSTs oppgave å vurdere relevansen av opplysningene som befinner seg utenfor reaksjonsregistrene. I dag er det hovedsakelig STRASAK, men det samme må gjelde politiets andre arbeidsregistre, dersom disse blir tatt i bruk i klareringsøyemed.

Utvalget uttaler avslutningsvis at utvalget finner det uheldig at klareringsmyndighetene tar direkte kontakt med politidistriktet om verserende straffesaker, og mener at oppfølgingen bør skje gjennom PST.

### 17.5.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvarsdepartementet og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet* uttaler at utvalget synes å ville bryte med de prinsipper (geografisk og organisatorisk nærhet) som foreslås for behandlingsansvar for øvrig. Det antas at personkontrollopplysninger fra politiregistre skal utleveres gjennom PST, og det påpekes at dette ikke er i samsvar med bestemmelser i sikkerhetsloven § 20 og personellsikkerhetsforskriften

§ 3-4. Det anføres at den aktuelle behandlingsansvarlige bør utlevere opplysninger fra politiregistret, og ikke PST.

#### 17.5.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at det gis en egen bestemmelse om personkontroll i politiregisterloven. Departementet har heller ikke noen merknader til innholdet i utvalgets forslag til § 61.

Når det gjelder Forsvarsdepartementets og Nasjonal Sikkerhetsmyndighets uttalelse, jf. punkt 17.5.3, ønsker departementet å bemerke at utvalget ikke har foreslått noen regler som gjelder informasjonsflyten mellom klareringsmyndigheten og henholdsvis PST/politidistriktene. Utvalgets uttalelse om at utvalget finner det uheldig at klareringsmyndighetene tar direkte kontakt med politidistrikter om verserende straffesaker, er derfor ikke annet enn en meningsytring. Siden denne ikke gjenspeiler seg i utvalgets lovforslag, finner departementet ikke grunn til å gå nærmere inn på denne problemstillingen. Derimot kan det være nærliggende at denne typen spørsmål vurderes i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften til politiregisterloven, der det blant annet vil bli gitt forskrifter om utlevering av opplysninger til andre offentlige organer.

### 17.6 Tilsyn og klageordning

#### 17.6.1 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler emnet i punkt 23.12 i utredningen.

Utvalget viser til at Stortinget har opprettet et kontrollutvalg for de hemmelige tjenestene, som er nærmere regulert i lov om kontroll med hemmelige tjenester 3. februar 1995 nr. 7. Kontrollen omfatter alle de hemmelige tjenestene: Forsvarets etterretningstjeneste, Politiets sikkerhetstjeneste og Forsvarets sikkerhetstjeneste.

Utvalget påpeker at kontrollutvalgets oppgaver er rent kontrollerende. Kontrollutvalget kan således ikke instruere de kontrollerte organene eller benyttes av disse til konsultasjoner. Kontrollutvalget har imidlertid fullt innsyn i PSTs registre, jf. § 4.

Utvalget går i likhet med Danielsen-utvalget inn for at det ikke etableres nye kontroll- og tilsynsordninger for PST utover den eksisterende kontroll. PST er underlagt særskilt kontroll fra Stortingets EOS-utvalg, og er i tillegg underkastet kontroll fra overordnet myndighets side. Utvalget er enig i at en etablering av for mange kontrollinstan-

ser på området som berører sikkerhetsinteresser, i seg selv vil kunne være uheldig. Selv om det øvrige politi i henhold til utvalgets forslag bør underlegges ekstern kontroll fra Datatilsynet, er man etter dette kommet til at dette ikke bør gjelde for PST.

Utvalget finner at det også for PST kan være formålstjenlig å innføre en ordning med et personvernombud, som i så fall bør være plassert ved Den sentrale enhet.

Selv om utvalget ikke foreslår at PST skal være undergitt Datatilsynets kontrollvirksomhet, er utvalget av den oppfatning at de alminnelige regler om meldeplikt også bør gjelde for PST, jf. utvalgets utkast til § 49. Utvalget mener at det har en egenverdi at befolkningen kjenner til hvilke behandlinger PST foretar, selv om det ikke er innsyn. Dette kan i følge utvalget også bidra til å avmystifisere PSTs arbeid.

Utvalget foreslår etter dette i utkast til § 62 annet ledd at EOS-utvalget skal føre tilsyn med opplysninger som behandles av PST, slik at PSTs behandling er unntatt fra Datatilsynets tilsyn. Videre foreslår utvalget i utkast til § 62 første ledd at klager på behandling av opplysninger i PST fremmes for EOS-utvalget i henhold til lov om kontroll med hemmelige tjenester 3. februar 1995 nr. 7, der det i § 3 annet ledd første punktum fremgår at kontrollutvalget skal undersøke alle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner.

#### 17.6.2 Høringsinstansenes syn

*Arbeids- og administrasjonsdepartementet* anfører at PST ikke bør være unntatt Datatilsynets tilsyn. Det påpekes blant annet at personvernet er spesielt utsatt på dette området og at innsynsreglene ikke gjelder for PST. Det foreslås at et eventuelt skjermingsbehov ivaretas ved at Datatilsynets tilgang til opplysningene begrenses innenfor et nærmere definert graderingsnivå, jf. sikkerhetsloven § 11. Det foreslås også at meldeplikten på lik linje knyttes opp mot et angitt sikkerhetsnivå. Videre anføres det at tilsynsmyndigheten må være tilnærmet lik ovenfor PST og Forsvarets etterretningstjeneste og sikkerhetstjeneste. Det anses lite hensiktsmessig at tilsyn avskjæres hos PST, hvis tilsyn i de samme opplysningene kan gjennomføres hos eventuelle mottakere av informasjonen.

#### 17.6.3 Departementets vurdering

Innledningsvis finner departementet grunn til å presisere at det med «tilsyn» i dette kapittelet utelukkende tas sikte på tilsyn med at PSTs behand-



ling av opplysninger er i samsvar med politiregisterloven. Det er viktig å understreke at PST utover dette er underlagt både tilsyn og kontroll av ulike instanser. Både Stortinget, Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet kontrollerer PST gjennom å fastsette rammevilkår for tjenesten, og ved å påse at tjenesten holder seg innenfor rammene. Stortinget har som nevnt tidligere opprettet et eget parlamentarisk kontrollutvalg (EOS-utvalget), som blant annet fører jevnlig kontroll med virksomheten i PST, og denne kontrollen omfatter ikke bare behandling av opplysninger. Ved bruk av en del metoder kreves det rettens tillatelse før disse tas i bruk, og dette innebærer at også domstolene fører kontroll med enkelte saker i PST.

Når det gjelder tilsyn med PSTs behandling av opplysninger slutter departementet seg i det alt vesentlige til utvalgets forslag, og man kan på lik linje med utvalget ikke se at det skulle være grunn til å endre den eksisterende tilsynsordningen for PST. Departementet kan imidlertid ikke se noen grunn til å innføre meldeplikt for PST. Begrunnelsen for dette er at EOS-utvalget uansett er kjent med de behandlinger som foregår i PST, og på denne bakgrunn synes det ikke nødvendig å innføre en egen meldeplikt for PST.

Departementet finner imidlertid grunn til å knytte noen merknader til utvalgets forslag til utkast til § 62 første ledd om at klager på behandling av opplysninger i PST skal fremmes for EOS-utvalget i henhold til lov om kontroll med hemmelige tjenester 3. februar 1995 nr. 7. Som det er redegjort for i kapittel 15 og 16 må det skilles mellom den registrertes adgang til å klage over avgjørelser truffet i medhold av politiregisterloven og den registrertes adgang til å be et uavhengig tilsynsorgan om kontroll av opplysningene. Når utvalget i utkast til § 62 foreslår regler om «klage og tilsyn» kan dette virke noe misvisende, idet bestemmelsen i realiteten kun gir anvisning på den registrertes adgang til å be et uavhengig tilsynsorgan om kontroll av opplysningene.

I denne sammenheng er det også et viktig poeng at det i politiregisterloven skilles mellom regler om klage og adgang til å be et uavhengig kontrollorgan om kontroll. Reglene om klage fremgår av lovforslaget til § 55, hvorefter vedtak som er truffet i medhold av politiregisterloven kan påkla-

ges til overordnet organ. For PSTs vedkommende betyr det at Justisdepartementet er klageorgan. Adgangen til å be et uavhengig tilsynsorgan om kontroll er derimot forankret i lovforslaget til § 59, hvorefter Datatilsynet skal kontrollere behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten, og i lovforslaget til § 68, hvorefter EOS-utvalget skal kontrollere opplysninger som behandles av PST. Det fremgår videre uttrykkelig av lovforslaget til § 55 siste ledd at den registrertes rettigheter i henhold til §§ 59 og 68 ikke berøres av bestemmelsene om klageadgangen. Som redegjort for i punkt 15.1.6 innebærer det at den registrerte kan anmode tilsynsorganet om kontroll, uavhengig av om han også enten vil benytte seg av eller har benyttet seg av adgangen til å klage i henhold til § 55, noe som i kapittel 15 er omtalt som det «tosporete system». Adgangen til å klage til overordnet organ og adgangen til å be tilsynsorganet om kontroll er således to forskjellige rettigheter, og denne forskjellen bør også gjenspeile seg i bestemmelsen som regulerer kontroll med opplysninger i PST. Dersom man i lovforslaget til § 68 ville bruke begrepet «klage», slik utvalget foreslår, ville det etter departementets oppfatning kunne føre til misforståelser og skape uklarhet hva gjelder lovens system.

Departementet foreslår derfor at den registrertes adgang til å anmode EOS-utvalget om kontroll av opplysninger forankres i politiregisterloven med en henvisning til lov om kontroll med hemmelige tjenester.

Den foreslåtte endringen innebærer ikke noen realitetsforskjell i forhold til utvalgets forslag, men er etter departementets oppfatning en nødvendig presisering for å unngå eventuelle misforståelser hva gjelder forskjellen mellom lovens generelle klageordning og den registrertes adgang til å be et uavhengig tilsynsorgan om kontroll. Dette innebærer videre at den generelle klageregelen i lovforslaget til § 55 også gjelder for PSTs avgjørelser, med Justisdepartementet som klageinstans. Selv om utvalget ikke uttrykkelig drøfter denne problemstillingen, er det ingenting som tyder på at utvalgets hensikt var å avskjære en slik klageadgang gjennom forslaget til § 62. Som nevnt i kapittel 15 vil det bli gitt nærmere regler om behandling av klager og hvem som er klageinstans i forskriften.

## 18 Forskrifter

### 18.1 Utvalgets forslag

Utvalget behandler forskriftsregulering i kapittel 24 i utredningen.

#### 18.1.1 Oppbygningen av forskriftshjemlene i lovforslaget

Utvalget omtaler i punkt 24.1 i utredningen hvordan forskriftshjemlene er foreslått forankret i politiregisterloven. Det vises til at politiregisterlovens system er at det før hver enkelt behandling iverksettes skal gis en forskrift, som nærmere fastsetter reglene for behandlingen. Dette er nedfelt i utvalgets utkast til § 6 tredje ledd, jf. nærmere om dette nedenfor.

Ut over disse forskriftene, har utvalget vurdert hvorledes de andre forskriftshjemlene skal fremkomme i lovforslaget. Enten kan det lages en felles forskriftsbestemmelse i loven, hvor alle forskriftshjemler fremgår, eller så kan hjemlene plasseres i den bestemmelsen som omhandler samme tema. En felles bestemmelse gir raskt oversikt over alle forskriftshjemler, mens det ved fortløpende angivelse av forskriftshjemlene vil være enklere å se om det kan være forskrifter knyttet til den enkelte bestemmelse.

Utvalget uttaler at det kan skilles mellom materielle forskrifter, forskrifter om saksbehandlingen og organisatoriske forskrifter. Utvalgets anbefaling er at materielle forskriftshjemler og bestemmelser som pålegger Kongen plikt til å gi forskrifter hovedsakelig skal angis fortløpende, mens forskriftshjemler for saksbehandlingsregler eller organisatoriske bestemmelser angis i en felles forskriftsbestemmelse.

Da forskriftene vil ha vesentlig betydning for et stort antall brukere, anbefaler utvalget at forskriftskompetansen legges til Kongen.

#### 18.1.2 Forskrifter om saksbehandling og organisatoriske forhold

Utvalget anbefaler at Kongen, det vil si for alle praktiske forhold, departementet, skal gis kompetanse til å gi ytterligere regler om saksbehandlingen og organisatoriske forhold på lovens område.

Omfanget av den kompetansen som her gis er nærmere angitt i utvalgets utkast til § 63. Her gis det blant annet hjemmel til å gi nærmere regler for hvordan retten til innsyn skal gjennomføres og videre adgang til å gi nærmere regler om hvordan retting og sletting etter loven skal foregå. De ulike reglene som er angitt i bestemmelsen er i utredningen omtalt der de tematisk hører hjemme.

Utvalget legger i sitt utkast til loven til grunn at departementet står fritt til å vurdere om det er behov for å gi slike regler og til å utarbeide regler innenfor de hjemler som foreslås.

I den grad det ikke gis bestemmelser eller de bestemmelser som gis ikke er uttømmende, vil departementet og øvrige organer i følge utvalget kunne gi regler om saksbehandling og organisatoriske forhold i kraft av sin alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndighet, så langt den rekker.

#### 18.1.3 Plikt til å gi forskrift før den enkelte behandling iverksettes

Dette spørsmål omtales av utvalget i punkt 24.4 i utredningen.

Utvalget har vurdert om det skal pålegges en plikt til å gi forskrift om den enkelte behandling før den iverksettes, som fastsetter nærmere regler for behandlingen enn det som finnes i politiregisterloven. Det vises til at formålet med en behandling må angis med tilstrekkelig presisjon, og at det er naturlig at dette gjøres i forskrifts form. Det vises videre til at forskriftsregulering av den enkelte behandling må ses i sammenheng med meldeplikten. Mens forskriftene oppstiller normen, skal meldingen vise hvorledes den behandlingsansvarlige har valgt å overholde plikten i forskriften.

Utvalget redegjør i punkt 24.4.2 i utredningen for blant annet praksis fra EMD med henblikk på å vurdere om det er internasjonale krav til forskriftsregulering, og konkluderer med at praksis fra EMD oppstiller krav til regelverkets detaljgrad, basert på at behandlingen av opplysninger skal være forutberegnlig for borgerne.

Utvalgets vurdering av praksis fra EMD er at det må fastsettes klare rammer for den enkelte

behandling, enten i lovs form eller i forskrift. Det vises til at flere av våre naboland har valgt å gi detaljerte regler for det enkelte register i lovtekst, herunder hvilke opplysninger som kan registreres og hva opplysningene kan brukes til. Utvalget finner det lite hensiktsmessig å gi detaljerte regler i lovs form, da dette vil kunne gjøre loven omfangsrik og lite tilgjengelig. I tillegg vil dette kunne bidra til forsinkelser, dersom politiet finner det nødvendig eller hensiktsmessig å foreta endringer i sine systemer. Videre kan det bidra til at bestemmelsene utformes slik at de fanger flere situasjoner og presisjonsnivået faller, fordi det er tungvint å endre reglene. Utvalget anbefaler således at mer detaljert regulering skjer i forskrifts form.

Utvalget påpeker at det likevel er flere områder hvor loven må anses å være tilstrekkelig presis. For eksempel må dette i følge utvalget gjelde for nødvendighetskravet i utvalgets utkast til §§ 5 og 58, men utvalget understreker samtidig at det ikke er noe i veien for at det angis enda mer presise regler i forskrift, for eksempel hvem som kan anses å ha en «særlig tilknytning», jf. utvalgets utkast til § 5 nr. 3 bokstav b. På andre felt synes det imidlertid etter utvalgets oppfatning nødvendig med presisering. Det gjelder for eksempel nærmere regler om hvilke opplysninger som kan registreres og hvem som får tilgang til opplysningene.

Utvalget har deretter sett nærmere på hvor detaljert reguleringen skal være. I EMDs avgjørelser er det noen behandlingsregler som nevnes særskilt, blant annet grunnlaget for å registrere opplysninger, hvilke opplysninger som kan registreres og adgangen til å utlevere opplysningene. Dommene er imidlertid knyttet til sakens faktum, og forskriftene kan derfor ikke begrenses til forhold nevnt i avgjørelsene. Etter utvalgets oppfatning bør en forskrift normalt regulere følgende:

«For det første er det viktig for den registrerte å vite om han i det hele tatt kan bli registrert (registreringshjemmel). Med andre ord må grunnlaget for å registrere personopplysninger fremgå. For eksempel bør det fremgå at man for å bli registrert med DNA-profil må være dømt for forsøk på eller overtredelse av noen særskilte, straffbare handlinger, se straffeprosessloven § 160a første ledd. For personer som ikke har en rimelig forventning om å bli registrert, vil slike regler være av særlig betydning, noe som blant annet gjelder for personer som blir registrert uten å være mistenkt for et konkret straffbart forhold, slik som regulert i lovforslaget § 5 nr.3.

For det andre må formålet med behandlingen fremgå klart. Det overordnede formålet

er allerede skissert i loven, men behandlingens konkrete formål må fremkomme i forskriften. Formålet danner utgangspunktet for forskriftsreguleringen, ved at formålet vil være av betydning for de andre regler, se punkt 7.10.

For det tredje må det fremgå hvilke opplysninger eller kategorier opplysninger politiet kan, og eventuelt ikke kan, registrere. Et eksempel er «identifikasjonsopplysninger», som vil bestå av navn, adresse, telefonnummer, fødselsnummer og lignende.

Et sentralt poeng for den registrerte vil være hvilken adgang politiet har til å utlevere opplysningene. Dette gjelder både i hvilke tilfeller politiet har en slik adgang og til hvem eller hvilket formål opplysningene kan utleveres. Om opplysningene kan utleveres til private eller til utlandet, må fremgå særskilt. Utvalget understreker imidlertid at utleveringsspørsmålene i sin alminnelighet vil være regulert i lovs form gjennom taushetspliktsreglene.

Den registrerte har også rettigheter knyttet til behandlingen. Konkrete bestemmelser om innsynsrett, angivelse av hvor mange år opplysningene kan oppbevares (sletteregler) og adgangen til å rette opplysninger med videre vil være sentralt. For å kunne utøve rettighetene må det også fremgå hvem som har det daglige ansvaret for behandlingen. Utvalget ser imidlertid at det kan bli vanskelig å angi hvem som har det daglige behandlingsansvaret i forskrifts form, siden forskriften kan hjemle både sentrale og lokale behandlinger, og ansvaret vil variere. I så fall må dette fremkomme av meldingen.

Det bør videre angis i forskriftene hvilke sikkerhetskrav som stilles til behandlingen. Herunder må det angis hvem som har tilgang til opplysningene.»

Utvalget understreker at dette ikke er en uttømmende oppregning, men et forsøk på å vise hvilke minimumskrav som må antas å følge av det internasjonale rammeverk.

Det vises til at helseregisterloven er bygget opp på samme måte som politiregisterloven, i den forstand at det kreves forskrifter for hvert register. Det er derfor i følge utvalget naturlig å se hen til disse forskriftene ved utarbeidelsen av forskriftene til politiregisterloven.

## 18.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene gir uttrykk for innvendinger om at det legges opp til en detaljert forskriftsregulering.

*Den Norske Advokatforeningen* uttaler at lovforslaget er gitt som en rammelov som vil kreve utfyllende forskrifter. Det vises til at utvalgets vurderinger og konklusjoner underveis i utredningen gir bud om at innføringen av loven vil kreve et relativt detaljert forskriftsverk, blant annet for å tilfredsstille internasjonale krav (EMD), samt for å ivareta forutberegnelighet og klarhet i regelverket.

*Politidirektoratet* uttaler at loven bærer på en rekke områder preg av å være en fullmaktslov og gir i hovedsak anvisning på overordnede prinsipper og garantier. Det vises til at direktoratet derfor i sin uttalelse ikke fant grunn til å komme inn på detaljer og avgrensninger, idet man antar å kunne komme tilbake til dette i forbindelse med forskriftsarbeidet.

*Oslo politidistrikt* uttaler at innholdet i forskriften i stor grad vil avgjøre om de ulike politiregistrene vil bli et brukbart og hensiktsmessig verktøy for politiet.

Både *Oslo politidistrikt* og *riksadvokaten* understreker viktigheten av at forskriften utarbeides i samarbeid med dem som til daglig skal håndtere regelverket.

## 18.3 Departementets vurdering

### 18.3.1 Innledning

Utformingen av politiregisterloven er basert på at loven skal gi anvisning på overordnede prinsipper og at den i størst mulig grad skal være teknologinøytral. Dette synspunkt gjør seg særlig gjeldende i de kapitlene som regulerer forhold knyttet til behandling av opplysninger. Teknologien er i stadig utvikling, både hva angår tilgangen på opplysninger i samfunnet og i forhold til politiets datatekniske verktøy for å systematisere og bearbeide den mengden informasjon etaten til enhver tid besitter. Dette taler for at den nærmere reguleringen av de enkeltstående behandlingene og registre gis i form av forskrifter.

I forhold til borgerne er det et viktig hensyn at reglene er klare, forutberegnlige og tilgjengelige. Dette hensynet blir etter departementets oppfatning ivarettatt ved at det i lovforslaget settes klare rammer for den behandlingen som kan finne sted, mens det i forskriften gis mer detaljerte eller konkretiserende regler.

I det følgende vil departementet gjøre rede for hvordan forskriftshjemlene er bygget opp i lovforslaget, og hvilke forhold som krever en forskriftsregulering. I hvilken grad det er behov for forskriftsregulering eller hva som blir det nærmere

innholdet i forskriften ble tidligere omtalt i de ulike kapitlene, slik at det her bare gis en oversikt over saksområdene for forskriftsreguleringen.

### 18.3.2 Oppbygning av forskriftshjemlene

Som utvalget påpeker kan det skilles mellom forskrifter som regulerer materielle spørsmål og forskrifter som regulerer saksbehandlingen eller organisatoriske forhold. Departementet slutter seg til utvalgets anbefaling om at bestemmelser som pålegger plikt til å gi forskrifter nedfelles fortløpende i de enkelte bestemmelsene eller lovkapitlene, mens forskriftshjemler for saksbehandlingsregler og organisatoriske forhold samles i en felles forskriftsbestemmelse, jf. lovforslaget til § 69. Forskriftshjemler som gir adgang til å regulere materiellrettslige forhold er i all hovedsak utformet som pliktregler, men er delvis også nedfelt i lovforslaget til § 69.

### 18.3.3 Nærmere om obligatoriske forskrifter

Det er i utgangspunktet ikke vanlig at det i loven gis pålegg om å gi forskrifter om nærmere bestemte forhold. Når man likevel velger denne fremgangsmåten må det ses på bakgrunn av det konseptet politiregisterloven er tuftet på. På den ene siden ønsker man å regulere all behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten i en lov, og på den annen side ønsker man at reglene skal være klare og forutsigbare. Begge disse hensyn kan bare ivaretas dersom man splitter opp den totale reguleringen i henholdsvis lov og forskrift. Politiets behandling av opplysninger er av ulik karakter, og krever således ulik detaljregulering. Dette kommer særlig til uttrykk i lovforslaget til § 14, hvorefter det skal gis egne forskrifter for de ulike registre og behandlinger. For eksempel er behandlingen av opplysninger i henholdsvis reaksjonsregisteret, kriminaletterretningsregistre og DNA-registeret svært forskjellig, blant annet med hensyn til hvilke kategorier opplysninger som kan behandles og hvilke sletteregler som skal gjelde. Det er derfor nødvendig at det gis nærmere bestemmelser om formålet med behandlingen, hvem som skal ha tilgang til opplysningene, hvem som er behandlingsansvarlig, hvilke opplysningskategorier som kan registreres, når opplysningene skal rettes, sperres eller slettes mv. Når utformingen av slike regler er gitt i form av påbud, sikrer man at et klart og forutsigbart regelverk er på plass før behandlingen i de ulike registre iverksettes.

Et annet viktig eksempel for obligatorisk forskriftsregulering er lovforslaget til §§ 30 og 31, som gjelder utlevering av opplysninger i mottakerens interesse. Selv om loven angir de ytre rammer for utlevering, må det gis nærmere forskrifter om blant annet hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres og i hvilke tilfeller politiet har plikt til å utlevere opplysninger. På denne måten ivaretar man også de hensyn som lå til grunn for at utvalget foreslo at utlevering av opplysninger i mottakerens interesse skulle forankres i særlovgivningen, samtidig som man sikrer ensartethet og kontroll med det totale omfanget av utleveringen, jf. departementets begrunnelse for lovforslaget i punkt 11.10.6.

Utover dette kan det også nevnes at man har valgt å foreslå enkelte obligatoriske forskriftshjemler i kapittel 12 om vandelskontroll. Av særlig interesse her er lovforslaget til § 41 nr. 1 bokstav c, hvor etter det skal gis nærmere regler om når ilagte reaksjoner ikke skal vises på en uttømmende politiattest i situasjoner hvor gjerningspersonen var under 18 år da den straffbare handlingen ble begått, jf. nærmere om dette i punkt 12.7.5.4.

### 18.3.4 Nærmere om fakultative forskrifter

Utvalget har som nevnt tidligere foreslått en generell forskriftshjemmel, jf. utvalgets utkast til § 63, hvoretter Kongen kan gi nærmere regler til gjennomføringen av politiregisterloven og der man lister opp de forhold som kan være gjenstand for forskriftsregulering uten at opplistingen er ment å være uttømmende.

Departementet slutter seg til denne fremgangsmåten, og foreslår således i lovforslaget til § 69 en generell forskriftshjemmel som i det alt vesentlige viderefører utvalgets forslag. Departementet finner her ikke grunn å gå nærmere inn på de ulike forslagene, idet behovet for forslagsregulering og innholdet i denne er kommentert i tilknytning til forslagene i de ulike kapitlene i proposisjonen.

Det kan likevel nevnes at departementets lovforslaget til § 69 på flere punkter skiller seg fra utvalgets utkast til § 63. Begrunnelsen for dette er først og fremst at man har endret flere av utvalgets lovforslag, noe som også smitter over på forskriftsreguleringen. I tillegg har man søkt å sikre at opplistingen i lovforslaget til § 69 i størst mulig grad gir oversikt over på hvilke områder det kan gis forskrift, selv om opplistingen fortsatt ikke er ment å være uttømmende.

De endringene som særskilt kan nevnes er forslaget om at loven kan gis anvendelse for andre enn politiet og påtalemyndigheten, lovforslaget til

§ 69 nr. 1, at det kan gis generelle regler for oppbevaring av politiattester, jf. lovforslaget til § 69 nr. 12 d og at det gis særskilte regler for hvordan lovens bestemmelser anvendes for behandling av opplysninger i straffesaker, jf. lovforslaget til § 69 nr. 2. Sistnevnte vil bli nærmere omtalt i punkt 18.3.5.

Endelig kan det nevnes at enkelte hjemler for forskrifter som er av materiellrettslig art er forankret i andre bestemmelser i lovforslaget, selv om de ikke er obligatoriske. Det fremste eksemplet på dette er lovforslaget til § 38, hvoretter Kongen kan hjemle utstedelse av politiattester i forskriften til politiregisterloven dersom det ikke finnes noen særlov som regulerer angjeldende område, som for eksempel utstedelse av politiattest til bruk for frivillige organisasjoner.

### 18.3.5 Særlig om forskriftsregulering av lovens anvendelse i straffesaker

Den mest sentrale forskjellen mellom utvalgets lovforslag og departementets lovforslag er at loven nå også fullt ut skal gjelde for behandling av opplysninger i straffesaker. Begrunnelsen for dette er dels at rammebeslutningen om personvern i tredje søyle omfatter behandling av opplysninger i straffesaker og dels en erkjennelse av at man ikke kan unnta store deler av behandlingen av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten fra generell personvernlovgivning. Det må også påpekes at heller ikke utvalgets utkast gikk ut på å avgrense lovens virkeområde mot all behandling av opplysninger i straffesaker. Utvalget gjorde det således klart at behandling av opplysninger i straffesakssystemer i sin helhet skulle omfattes av politiregisterloven. Videre fremgår det av utvalgets utkast til § 3 nr. 1 at store deler av loven også skulle gjelde for behandling av opplysninger i straffesaker utenfor straffesakssystemene. Den reelle forskjellen mellom utvalgets lovforslag og departementets forslag er således at de bestemmelsene som *ikke* er nevnt i utvalgets utkast til § 3 nr. 1 bokstav a og b nå også gjelder for behandling som nevnt.

Utvalgets begrunnelse for den foreslåtte avgrensningen var at den behandlingen som ikke reguleres av politiregisterloven, fortsatt skulle reguleres av straffeprosessloven, slik at straffeprosessloven er å anse som *lex specialis* i forhold til politiregisterloven. Problemet med denne tilnærmingen er som nevnt tidligere i proposisjonen blant annet at straffeprosessloven ikke dekker samtlige av de bestemmelsene utvalget foreslo å avgrense mot.

Selv om departementet foreslår å la politiregisterloven i utgangspunktet gjelde fullt ut for

behandling av opplysninger i straffesaker, er man likevel enig i utvalgets grunnleggende forutsetning om at man ikke innfører vesentlige endringer i forhold til denne behandlingen. For å sikre dette har man valgt ulike fremgangsmåter. Delvis har man foreslått særskilte regler for straffesaksbehandling, som for eksempel i lovforslaget til § 8 om tidsbegrenset unntak fra kvalitetskravene, og delvis har man foreslått en henvisning til straffeprosesslovens regler, som for eksempel i lovforslaget til § 49 om innsyn. På enkelte områder er imidlertid en slik fremgangsmåte verken mulig eller hensiktsmessig, fordi det enten ikke finnes tilsvarende bestemmelser i straffeprosessloven eller fordi en særskilt regulering ville avvike fra prinsippet om å unngå detaljregulering i loven. I disse tilfeller har departementet valgt å gi angjeldende bestemmelse anvendelse med et særskilt unntak for opplysninger som er nedfelt straffesaksdokumenter, som for

eksempel bestemmelsen i lovforslaget til §§ 50 og 51 om retting, sperring og sletting. Som også nevnt underveis i proposisjonen, er det likevel nødvendig å tilpasse slike bestemmelser til behandling av opplysninger i straffesaker utenom straffesaksdokumentene, idet denne behandlingen på mange måter skiller seg fra for eksempel behandlingen av opplysninger i politiets tradisjonelle registre.

Departementet tar derfor sikte på at det i forskriften gis et eget kapittel om behandling av opplysninger i straffesaker, der man dels tilpasser lovens bestemmelser for straffesaksbehandling og dels presiserer hvordan for eksempel bestemmelser med henvisning til straffeprosessloven skal anvendes. Det er på denne bakgrunn departementet foreslår at det gis en egen bestemmelse i lovforslaget til § 69 nr. 2 om at det kan gis forskrifter om lovens anvendelse på behandling av opplysninger i straffesaker.

## 19 Endring i andre lover og iverksetting

### 19.1 Endring i andre lover

---

Den nye politiregisterloven vil nødvendiggjøre flere endringer i andre lover.

Strafferegistreringsloven 11. juni 1971 nr. 52 vil bli opphevet i sin helhet. Ved at taushetspliktsbestemmelsene for politiet og påtalemyndigheten samles i politiregisterloven, må politiloven § 24 endres og straffeprosessloven §§ 61a til 61e oppheves. Likeledes må lover, som henviser til de nevnte lovene eller bestemmelsene endres.

Videre vil kapittelet om vandelskontroll medføre flere endringer i andre lover. Siden det nå er forutsatt at alle hjemler for utstedelse av politiattest skal være hjemlet i lov, må de hjemlene som i dag er nedfelt i strafferegistreringsforskriften flyttes til særlovgivningen i den grad angjeldende område reguleres av en særlov. For de områdene som ikke reguleres av en egen lov, må hjemlene overføres til forskriften til politiregisterloven. Utover dette vil bestemmelsen om barneomsorgsattester, jf. lovforslaget til § 39 kunne medføre endringer i de lovene som hjemler utstedelse av politiattest for personer som har ansvar for barn.

Departementet tar sikte på å ta kontakt med de respektive fagdepartementene for å koordinere nødvendige endringer som følge av de nye reglene om vandelskontroll.

Utover dette kan det tenkes at arbeidet med forskriften vil avdekke behov for endringer i andre lover eller forskrifter, jf. for eksempel lovforslaget til §§ 30 og 31, hvoretter utlevering av opplysninger til private og offentlige organer i deres interesse i fremtiden skal være forankret i forskriften til politiregisterloven.

Departementet finner det på denne bakgrunn mest hensiktsmessig at endringer i andre lover

samles i en proposisjon, som vil bli fremmet i forbindelse med iverksettingen av den nye loven. I denne proposisjonen vil man også ta stilling til utvalgets endringsforslag til straffeprosessloven §§ 28 og 242, og som ikke er en direkte følge av politiregisterloven, se utvalgets forslag på side 396 i utredningen.

Endelig vil man da ha oversikt over om det er behov for overgangsregler. Dette kan være særlig aktuelt med henblikk på lovforslaget til § 17 om kravet til sporbarhet. Gjennomføring av sporbarhet krever en betydelig modernisering av dagens systemer, og det er ikke gitt at denne prosessen er sluttført når politiregisterloven skal tre i kraft, jf. også nærmere om dette i kapittel 20.

### 19.2 Iverksetting

---

Som omtalt i kapittel 18 er politiregisterloven utformet slik at loven gir anvisning på overordnede prinsipper, mens detaljreguleringen skal finne sted i forskriften. Som følge av dette vil det bli nødvendig å utarbeide et omfattende forskriftsverk, som må undergis en bred høring. Lovens iverksetting er således avhengig av at forskriften er vedtatt.

Når det gjelder tidsperspektivet fremgår det av artikkel 29 i rammebeslutning om personvern i tredje søyle at medlemslandene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at bestemmelsene i rammebeslutningen kan gjennomføres innen den 27. november 2010. Departementet tar på denne bakgrunn sikte på at politiregisterloven trer i kraft i slutten av 2010. Som nevnt i punkt 1.1 og 20.1 er det imidlertid sannsynlig at de bestemmelsene som krever tilpasning av datasystemer vil tre i kraft senere.

## 20 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 20.1 Innledning

Lovforslaget innebærer i første rekke at viktige personvernrettslige prinsipper innarbeides i politilovgivningen. Det kan ikke ses at dette i seg selv vil innebære vesentlige endringer i den materielle adgangen til å behandle opplysninger i politiet.

Regulering av adgangen til å behandle opplysninger med sikte på å skape større grad av klarhet og forutberegnelighet, innebærer imidlertid også innføring av større grad av intern og ekstern kontroll enn hva politiet i sin alminnelighet er underlagt i dag. Dette vil få visse økonomiske og administrative konsekvenser.

Den økte fokuseringen på personvernet vil formentlig føre til en høyere bevissthet hos publikum hva angår rettigheter og plikter i forhold til politiets behandling av opplysninger. Dette kan blant annet tenkes å medføre et større antall henvendelser om behandlingen av opplysninger hos politiet enn hva tilfellet er i dag. Inkorporering av sentrale personvernrettslige prinsipper må på den annen side forventes også å høyne politiets bevissthet om behandlingen av opplysninger, også slik at det fører til en økt effektivitet for politiets arbeid. For det første vil mer ensartet behandling i politidistriktene i seg selv kunne gi en effektivitetsgevinst. Dernest må større bevisstgjøring om mulighetene for sekundærbruk av etterforskningsopplysninger til annet kriminalitetsbekjempende arbeid antas å kunne føre til økt effektivitet. Enn videre vil kravene til *nødvendighet*, sammenholdt med klarere sletteregler og regel om tidsbegrenset behandling av enkelte opplysninger antas å gi den gevinst at politiets systemer i mindre grad enn i dag blir belastet med opplysninger som ikke lenger er nødvendige eller aktuelle.

Ikraftsetting av enkelte bestemmelser i den nye politiregisterloven vil medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Blant annet vil ikraftsetting kreve ressurser til tilpasning av datasystemer. Behovet for bevilgningssendringer knyttet til ikrafttredelse av disse bestemmelsene vil måtte vurderes i forhold til og tilpasses det økonomiske opplegget i statsbudsjettet for det enkelte år. Det er derfor ikke nå

mulig å angi et tidspunkt for når disse bestemmelsene vil kunne tre i kraft.

Konkret vil lovforslaget i første rekke få følgende administrative og økonomiske konsekvenser:

- modernisering av politiets IKT-systemer
- styrking av internkontroll, samt opplæringskostnader
- utarbeiding av forskrifter i medhold av loven
- klagebehandling av enkelte behandlinger av opplysninger
- innføring av personvernrådsgiver
- økt arbeid for Datatilsynet.

### 20.2 Innføring av ny teknologi

Innledningsvis finner departementet grunn til å presisere at nødvendigheten for en betydelig oppjustering av politiets datasystemer ikke bare er et utslag av en ny politiregisterlov. Flere av politiets datasystemer er av eldre dato, for eksempel ble SSP satt i drift i 1982, og tiden er således uansett inne for en utskiftning av disse systemene.

I tillegg må politiets oppjustering av datasystemene ses i sammenheng med andre lovendringer, som i seg selv krever en slik oppjustering. Det vises her til Ot.prp.nr. 22 (2009-2010) om lov om endringer i straffeloven, der det i kapittel 15, punkt 15.3, om økonomiske konsekvenser er gjort rede for kostnadene for å erstatte det nasjonale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP) og straffesakssystemet STRASAK.

Den nye politiregisterloven fører til at det må etableres løsninger i de av politiets elektroniske informasjonssystemer som medfører at bruk av informasjon kan logges og spores. Med dette menes at det i ettertid kan konstateres hva som er gjort i et dataanlegg/informasjonssystem, herunder hvem som har fått tilgang til opplysningene og at all elektronisk behandling av opplysninger, skal være sporbare. Videre er det nødvendig å implementere følgende funksjoner:

- endre, sperre, slette og markere opplysninger
- sanering og arkivering
- avgrense opplysninger som ikke skal lagres



Økt bruk av logging vil også øke behovet for endringer i lagrings- og maskinkapasitet.

Politiregisterloven vil ha konsekvenser for de fleste av politiets systemer. Som nevnt er konsekvensene for de sentrale straffesakssystemene (SSP og STRASAK) allerede beregnet i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009). Endringene på de øvrige systemene til politiet som følge av ny politiregisterlov anslår Politidirektoratet til å koste om lag 115 millioner kroner.

## 20.3 Virkninger for Justisdepartementet og Politidirektoratet

### 20.3.1 Virkninger for Justisdepartementet

Justisdepartementet har i dag ansvaret for strafferegistreringsloven med tilhørende forskrift, og vil således ha ansvaret for den nye politiregisterloven med tilhørende forskrift. Det nye regelverk er imidlertid atskillig mer omfattende enn dagens, og vil således medføre en ikke ubetydelig merbelastning for departementet.

Lovforslaget forutsetter at det utarbeides svært omfattende forskrifter som gir nærmere regler for blant annet de enkelte behandlinger og systemer for behandling, jf. også kapittel 18.

Utarbeidelsen av forskriften og senere vedlikehold av både loven og forskriften gjør det nødvendig at Justisdepartementet styrkes med 1 årsverk. Kostnaden for dette beregnes til 700.000 kroner.

### 20.3.2 Virkninger for Politidirektoratet

Lovforslaget må antas å medføre en økt belastning for Politidirektoratet.

Politidirektoratet vil måtte rette sin oppmerksomhet mot politiets behandling av opplysninger i større grad enn i dag, dels i form av utarbeidelse av utfyllende, generelle retningslinjer for enkelte behandlinger og dels i form av inspeksjonsvirksomhet. Politidirektoratet foreslås dessuten å bli klageorgan for enkelte behandlinger lokalt, så som avgjørelser som gjelder politiattest, brudd på taushetsplikten utenfor den enkelte straffesak, avslag på begjæringer om innsyn, retting med videre. Hensett til at man i dag ikke har en tilsvarende klageordning er det noe vanskelig å anslå hvor mange klagesaker direktoratet vil få til behandling. Selv om det legges en nøktern vurdering til grunn, må det antas at hvert politidistrikt og særorganene i gjennomsnitt vil motta i alle fall ti klager over avgjørelser som nevnt ovenfor, slik at det må antas at

Politidirektoratet vil måtte behandle minst 300 klagesaker pr. år.

Departementet legger derfor til grunn at Politidirektoratet grunnet den samlede merbelastningen må styrkes med 2 årsverk. Kostnadene for disse beløper seg til 1,4 millioner kroner.

## 20.4 Virkninger for politiet og påtalemyndigheten

### 20.4.1 Virkninger for politiet

Det må antas at lovforslaget vil få beskjedne administrative eller økonomiske konsekvenser for politiet.

Vandelskontroll og bruk av politiattester har de senere år vært et vekstområde i den forstand at det gjennom spesiallovgivning skjer en stadig utvidelse av anvendelsesområdet for bruk av politiattester. Økte kostnader grunnet nye hjemler må derfor beregnes i forbindelse med de aktuelle lovforslagene. Lovforslaget til kapittelet om vandelskontroll vil etter departementets oppfatning ikke i seg selv medføre nevneverdige merkostnader. Riktignok kan forslaget om fornyet vandelskontroll føre til noe merarbeid, avhengig av i hvilken grad arbeidsgivere vil benytte seg av en slik rett til å kreve fornyet vandelskontroll. Man antar imidlertid at denne merbelastningen ble kompensert av forslagene som reduserer politiets arbeid i forbindelse med vandelskontroll. Som eksempel kan nevnes at politiet ikke lenger skal påføre politiattesten flere forhold enn hva som fremgår av hjemmelsgrunnlaget og at man har fjernet utstedelse av skikkethetsvurderinger.

Forslag til en generell bestemmelse om hvilke formål som berettiger hjemmel for vandelskontroll kan tenkes i noen grad å motvirke fremtidig ukritisk bruk av politiattester, og således også få en ressursbesparende effekt.

Når det gjelder innsyn i egne opplysninger og adgangen til å be om retting og sletting av opplysninger, kan det ikke utelukkes at forslaget vil føre til et økt antall henvendelser og begjæringer. Man antar likevel at slike henvendelser i det enkelte politidistrikt vil være av beskjedent omfang, og må også ses i sammenheng med at det foreslås etablert nye stillinger som personvernrådgiver, jf. punkt 20.4.3, idet det legges til grunn at slike henvendelser i stor grad håndteres av personvernrådgiverne.

Videre vil bestemmelsene om meldeplikt føre til et merarbeid for de behandlingsansvarlige i politiet og påtalemyndigheten. Mange behandlinger

vil imidlertid skje ved bruk av permanente registre eller systemer, hvor det ikke vil skje endringer i løpet av de treårsperioder som foreslås som maksimalperioder mellom hver melding. For øvrig vil det være Datatilsynet som i første rekke vil få arbeidet med utarbeiding av skjemaer og maler for meldinger, se punkt 20.5 nedenfor.

Den eksterne kontrollen som foreslås innført for politiets behandling av opplysninger vil føre til et visst administrativt merarbeid for politietaten, forbundet med håndtering av tilsyn. Eventuelle økonomiske konsekvenser må antas å fanges opp av ordningen med personvernrådgiiver, ettersom personvernrådgiiveren vil være en naturlig kontaktperson mellom politidistriktet og Datatilsynet. Likeledes vil klagebehandling kunne medføre forholdsvis beskjedne administrative konsekvenser for politiet.

Det må videre påregnes kostnader forbundet med opplæring i nytt regelverk. Departementet legger imidlertid til grunn at opplæringen skjer internt i etaten, og også på dette område er personvernrådgiiverne tiltenkt en funksjon.

Økt sikkerhet og internkontroll vil kunne få økonomiske konsekvenser for politiet. Uavhengig av nærværende lovforslag skjer det en kontinuerlig teknologisk utvikling, og de sikkerhetskrav som stilles vil i noen grad følge en slik utvikling. Det er derfor ikke gitt at økt informasjonssikkerhet vil innebære økte kostnader, utstyrmessig eller organisatorisk, ut over det som er påregnelig uavhengig av lovforslaget.

#### **20.4.2 Virkninger for påtalemyndigheten**

For den delen av påtalemyndigheten som er en del av politiet vises til det som er sagt i punkt 20.4.1. For den overordnede påtalemyndighet (riksadvokaten og statsadvokatene) kan lovforslaget ikke ses å få nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser.

#### **20.4.3 Særlig om personvernrådgiivere**

Av større ressursmessig betydning er forslaget om innføring av en ordning med såkalt personvernrådgiiver, jf. punkt 16.3. I motsetning til utvalget foreslår departementet ikke at det skal plasseres en personvernrådgiiver i samtlige politidistrikter, men for å dekke behovet for denne viktige funksjonen foreslås det at det etableres 10 nye årsverk. Kostna-

dene for disse stillingene beregnes til 7 millioner kroner.

Det vil på et senere tidspunkt bli vurdert hvor personvernrådgiiverne skal plasseres. Man anser det dog som naturlig at de største politidistrikterne får en egen personvernrådgiiver. Videre vil det være nærliggende at Kripas, som er den behandlingsansvarlige for de sentrale registrene, tildeles flere personrådgiivere. Disse forutsettes da også å bistå mindre politidistrikter, som ikke har en slik ordning. For å styrke denne funksjonen, kan det videre være aktuelt å omdisponere personell, slik at personer som allerede er ansatt i politiet kan utføre disse oppgavene. Departementet mener også at innføring av personvernrådgiivere i politiet på lengre sikt må forventes å kunne gi visse besparinger, ved at ordningen vil bidra til avklaring av spørsmål om regelverket og forståelsen av dette.

Til sist nevnes at innføring av en erstatningsordning vil kunne medføre visse uttellingene over politietatens budsjett. Det er imidlertid vanskelig å se at det vil kunne dreie seg om kostnader av vesentlig omfang.

### **20.5 Virkninger for tilsynsorganene**

Utover departementet og politietaten selv, vil lovforslaget i første rekke få konsekvenser for Datatilsynet. Siden man foreslår en videreføring av dagens ordning hva gjelder EOS-utvalgets kontroll med Politiets sikkerhetstjeneste, kan man ikke se at det skulle påløpe økte kostnader for EOS-utvalget.

Den klart økte kontroll- og tilsynsfunksjonen Datatilsynet gis i forhold til politiet, antas å kunne påføre behov for økte ressurser. Det dreier seg i første rekke om å ha personell til å utføre inspeksjoner og behandle enkeltsaker. Det dreier seg imidlertid også rent generelt om å bygge opp, og vedlikeholde, kompetanse på et område som skiller seg vesentlig fra personopplysningslovens alminnelige anvendelsesområde og regler. Datatilsynet har i sin høringsuttalelse uttalt at lovforslaget vil medføre et behov for minst ett årsverk dersom det ikke innføres en personvernombudsordning. Som nevnt foreslår departementet en slik ordning, men hensett at ordningen ikke omfatter samtlige politidistrikter finner departementet likevel at Datatilsynet må tilføres 1 årsverk.

Kostnadene for dette beregnes til 700.000 kroner.

## 21 Merknader til de enkelte paragrafer

### 21.1 Til kapittel 1 om lovens formål, definisjoner og virkeområde

#### *Til § 1. Lovens formål*

Lovens formål er å bidra både til å fremme kriminalitetsbekjempelsen og personvernet. Det er en kjensgjerning at politiet og påtalemyndigheten gjennom sitt virke i noen grad kan komme til å krenke personvernet, og hensikten er å begrense krenkelsen for den enkelte. Like viktig er at politiets behandling av opplysninger er forutberegnlig for den enkelte, slik at han vet *om* han kan bli registrert, og i så fall *hvilke opplysninger* om ham som kan bli registrert. Personvernet ivaretas ved at behandlingen på alle måter begrenses til det som er nødvendig, se nærmere punkt 9.3.

Loven skal også fremme en effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver. Å kunne behandle de opplysninger som er nødvendige for deres arbeid, og raskt og effektivt kunne få tilgang til disse ved behov, fremmer effektive løsninger.

Formålet vil være et moment ved tolkingen av de andre bestemmelsene i loven, særlig der politi og påtalemyndighet er tillagt et visst skjønn. I de tilfellene der hensynet til personvern og hensynet til kriminalitetsbekjempelsen ikke kan forenes, er utgangspunktet at hensynet til personvernet må vike. Ved denne avveiningen skal det imidlertid alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering.

#### *Til § 2. Definisjoner*

Bestemmelsen tar utgangspunkt i personopplysningsloven § 2 og rammebeslutning om personvern i tredje søyle. Det er gjort både språklige og materielle endringer i forhold til personopplysningslovens regler for å tilpasse bestemmelsen til politiets og påtalemyndighetens behandling.

Lovteksten opererer med begrepene personopplysninger om fysiske personer, se § 2 nr. 1, opplysninger om juridiske personer, se § 2 nr. 6 og opplysninger om gjenstander, se § 3. Som en fellesbetegnelse benyttes betegnelsen «opplysninger», uten at begrepet er definert.

Den behandlingsansvarlige vil være ansvarlig for at reglene i loven overholdes. De fleste bestem-

melsene retter seg imidlertid også mot enhver som behandler opplysningene.

*Nr. 1 – Personopplysninger:* Personopplysninger er opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en fysisk person. For å avgjøre om det foreligger en personopplysning eller ikke, må det skilles mellom anonymiserte opplysninger og aidentifiserte opplysninger, hvor en opplysning anses anonymisert der det ikke er mulig å finne tilbake til den person opplysningene gjelder. Aidentifiserte opplysninger er opplysninger hvor personen for tiden ikke er kjent. Aidentifiserte opplysninger må normalt anses som personopplysninger. Videre kan en opplysning som er anonymisert bli å anse som personopplysning, dersom den knytter seg til en så liten gruppe at tilhørigheten røpes på en mer indirekte måte. En opplysning anses ikke å være en personopplysning dersom det kreves uforholdsmessig mye arbeid eller ressurser for å identifisere personen. I denne vurderingen må det imidlertid tas hensyn til de ressursene og det apparatet politiet har til rådighet.

Biologisk materiale som sådant er ikke å anse som personopplysninger. Derimot er slikt materiale en personopplysning dersom det er analysert eller på annen måte knyttet til en person. Et eksempel på sistnevnte er DNA- eller blodprøver som merkes med personens navn eller annet kjenne tegn før prøven sendes til analyse. Gods som kan knyttes til eier må anses som en personopplysning. Videre må opplysninger om døde personer anses som personopplysninger. I vurderingen av hva som er en personopplysning må det legges vekt på hva som er formålet med loven og hvem den skal beskytte. For mer om begrepet, se punkt 7.2.1.

*Nr. 2 – Behandling av opplysninger:* Behandling av opplysninger er kort sagt enhver bruk av opplysninger. Definisjonen fra personverndirektivet er brukt i lovteksten. Ordlyden skiller seg således noe fra personopplysningsloven, men uten at det materielle innholdet er forskjellig. Hensikten er å synliggjøre hva som ligger i behandlingsbegrepet på en bedre måte. For mer om definisjonen, se punkt 7.2.2.

*Nr. 3 – Register:* Et register er en samling av opplysninger som er lagret systematisk på en slik

måte at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen uten uforholdsmessig bruk av ressurser. Betegnelsen omfatter både manuelle og elektroniske registre. Ved elektronisk behandling vil opplysningene som sådan anses å være lagret systematisk, uten at dette i seg selv oppfyller kravet til registerbegrepet. Elektroniske saksbehandlings-systemer som ikke er innrettet for å kunne søke personopplysninger anses ikke som et register i lovens forstand. Det samme gjelder for straffesaks-dokumenter.

*Nr. 4 – Behandlingsansvarlig:* Den behandlingsansvarlige kan enten angis i lov eller forskrift eller bli behandlingsansvarlig som den som bestemmer formålet med behandlingen. Siden det overordnede formålet med behandlingen er fastsatt i loven § 4, siktes det til det konkrete formålet med behandlingen, som må ligge innenfor de rammene som er trukket opp i § 4. Behandlingsansvaret bør plasseres der behandlingen skjer.

I motsetning til hva som er tilfelle etter personopplysningsloven, kan man i henhold til denne loven ha to behandlingsansvarlige med delt behandlingsansvar. Dette er praktisk for sentrale systemer, hvor et organ har det sentrale behandlingsansvaret, mens politidistriktene og særorganer har lokalt behandlingsansvar. Den konkrete oppgavefordelingen må fastsettes i forskrift, instruks eller melding. Det daglige behandlingsansvaret, det vil si den praktiske gjennomføringen, kan delegeres.

Behandlingsansvarlig har en rekke plikter etter loven, og skal påse at behandlingen skjer i overensstemmelse med regelverket. For mer om rollen som behandlingsansvarlig, se punkt 7.2.4.

*Nr. 5 – Databehandler:* Databehandleren behandler opplysninger på vegne av den ansvarlige, enten i følge avtale eller i følge instruks. For politiets vedkommende vil også institusjoner som analyserer biologisk materiale etter oppdrag fra politiet eller påtalemyndigheten bli å anse som databehandler. Databehandlerens plikter følger av § 18. For mer om databehandler, se punkt 7.2.5.

*Nr. 6 – Registrert:* Å være «registrert» i lovens forstand forutsetter ikke nødvendigvis at opplysningene er ført inn i et register. Med registrert menes enhver det er behandlet opplysninger om, uavhengig av om dette skjer i eller utenfor et register. Det er tilstrekkelig at det er en opplysning knyttet til en fysisk eller juridisk person, som behandles. Flere av lovens rettigheter er knyttet til å være registrert, og det innebærer blant annet at juridiske personer langt på vei har samme rettigheter som fysiske personer. Se nærmere punkt 7.2.3.

*Nr. 7 – Samtykke:* Ordlyden er endret noe i forhold til personopplysningsloven, blant annet fordi loven foreslås å omfatte også juridiske personer. De materielle kravene som stilles til samtykke er imidlertid de samme. For at et gyldig samtykke foreligger må det være frivillig, uttrykkelig og informert. Sistnevnte innebærer at den som gir samtykke blant annet gis informasjon om hva han samtykker i, hvorfor det eventuelt er nødvendig med et samtykke og hvilke konsekvenser et samtykke medfører. Loven oppstiller ingen formkrav, men i praksis bør samtykke innhentes skriftlig. Samtykke kan representere et eget hjemmelsgrunnlag for registrering med mindre det fremgår særskilt at loven er preceptorisk. For eksempel kan det tenkes at en person ut fra et beskyttelsesbehov samtykker i behandling av opplysninger om seg selv til tross for at kravet til nødvendighet i § 5 ikke er oppfylt. Likeledes kan det tenkes at en fornærmet samtykker i at det behandles opplysninger om vedkommendes seksuelle legning dersom han mener at det nettopp er denne legningen som har forårsaket volden. Et annet praktisk tilfelle der samtykket kan være et eget hjemmelsgrunnlag er behandling, og da særlig utlevering, av opplysninger til andre formål enn de som er angitt i loven.

Det vil regelmessig være politiet som har bevisbyrden for at det foreligger samtykke og at samtykket var frivillig for det tilfellet at politiets fullmakter blir utvidet ved et samtykke. For mer om samtykke, se punkt 7.2.6.

*Nr. 8 – Ikke-verifisert opplysning:* En opplysning anses ikke-verifisert dersom politiet eller påtalemyndigheten ikke kjenner til om den er korrekt eller ikke. Med andre ord kan en ikke-verifisert opplysning være korrekt, men det er uvisst på det aktuelle tidspunktet. Definisjonen må ses i sammenheng med det kvalitetskrav til opplysningen som er nedfelt i § 6 første ledd nr. 2. Begrepet knytter seg kun til sannhetsgehalten. Hvorvidt en verifisert opplysning er *nødvendig* eller *relevant*, er et annet spørsmål. For mer om ikke-verifiserte opplysninger, se punkt 7.2.7.

*Nr. 9 – Merking:* Definisjonen av merking er sammenfallende med definisjonen i rammebeslutning om personvern i tredje søyle artikkel 2 bokstav k. Ved merking markeres opplysningen uten at man har til hensikt å begrense den fremtidige behandlingen av opplysningen. Når man markerer en opplysning vil den med andre ord kunne behandles på samme måte som før merking. Hensikten med merking kan være forskjellig, men et klassisk eksempel er markering av ikke-verifiserte opplysninger for å sikre at de som leser opplysningene er klar over at det er knyttet usikkerhet til

opplysningenes korrekthet. Et annet eksempel er å markere opplysninger som utleveres. I disse tilfellene vil markering skape notoritet og samtidig sikre at man kan sørge for å varsle mottakeren av opplysningen dersom det for eksempel skulle vise seg at den utleverte opplysningen må rettes eller suppleres. Merking av opplysninger vil på denne bakgrunn også kunne betegnes som en ren saksbehandlingsrutine som ikke har noen betydning for politiets mulighet til å behandle den markerte opplysningen.

*Nr. 10 – Sperring:* Definisjonen av sperring er sammenfallende med definisjonen i rammebeslutning om personvern i tredje søyle artikkel 2 bokstav c. Når man sperrer en opplysning er hensikten å begrense adgangen til å behandle opplysningen i fremtiden. Med begrensning menes i denne sammenheng først og fremst til hvilke formål opplysningen kan behandles i fremtiden. Slik definisjonen er utformet gir den imidlertid ikke anvisning på hva begrensningen konkret går ut på. Dette må fastsettes særskilt, jf. også omtalen i punkt 7.2.11.

*Nr. 11 – Straffesaker:* Straffesaker defineres som saker som behandles etter straffeprosessloven. Dette innebærer at også sivile krav i straffesaker og erstatning for uberettiget forfølgning faller inn under definisjonen.

*Nr. 12 – Vandelskontroll:* Vandelskontroll er bruk av opplysninger for å vurdere om en fysisk eller juridisk person er egnet til en bestemt stilling, funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende. Dette er nærmere omhandlet i kapittel 12. Vandelskontrollen består av politiattest, vandelsvurdering og straffattest, jf. § 36.

*Nr. 13 – Politimessige formål:* Definisjonen er en klargjøring av hvilket innhold begrepet tillegges i denne loven. Den er derimot ikke ment som en legaldefinisjon av begrepet i sin brede alminnelighet. Dette innebærer at definisjonen ikke uten videre kan legges til grunn i andre sammenhenger, jf. nærmere om dette i punkt 7.2.10.

### Til § 3 Lovens virkeområde

Bestemmelsen regulerer lovens saklige og geografiske virkeområde. Loven gjelder for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger som faller innenfor politimessige formål, jf. § 4. Loven gjelder dermed for behandling av opplysninger både i og utenfor den enkelte straffesak. Loven gjelder for norsk politi og påtalemyndighet, uavhengig av hvor de befinner seg. Er en norsk tjenestemann plassert i utlandet, er han fortsatt underlagt politiregisterloven. Derimot vil utenlandsk politi ikke være underlagt loven dersom de

befinner seg i Norge, med mindre de i henhold til internasjonale avtaler eller på annet grunnlag deltar i etterforskning eller annet politimessig arbeid og i denne forbindelse behandler opplysninger for norsk politi eller påtalemyndighet. Utlevering av opplysninger til utenlandsk politi i Norge følger derimot de alminnelige reglene i § 22. Lovens virkeområde må også ses i sammenheng med § 69, hvorefter det kan gis forskrift om at loven kan gis anvendelse på andre enn politiet og påtalemyndigheten.

Loven kommer ikke til anvendelse på opplysninger som behandles etter SIS-loven, jf. *første ledd nr. 1*. Dersom opplysninger overføres fra Schengen-informasjonsystem (SIS) til et annet politiregister eller på annen måte behandles utenfor SIS gjelder imidlertid politiregisterloven på vanlig måte. Likeledes vil behandling av supplerende opplysninger i henhold til SIS-loven § 11 regelmessig falle inn under politiregisterloven.

*I første ledd nr. 2* er det gjort unntak for politiets behandling av opplysninger som faller utenfor politimessige formål, jf. § 4. Behandling av opplysninger som er en del av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål reguleres av personopplysningsloven. Sivile gjøremål omfatter dermed all behandling av opplysninger som verken har tilknytning til politimessige oppgaver eller forvaltningsvirksomheten. Som eksempel kan nevnes intern administrasjon eller innkjøp av utstyr med videre.

*I annet ledd* er det fastsatt at loven også gjelder for PSTs forvaltningsvirksomhet, som for eksempel utlendingskontroll, i motsetning til forvaltningsvirksomhet i politiet for øvrig. Begrunnelsen for dette er nærmere omtalt i punkt 8.2.3 og 8.4.4. For PSTs vedkommende er det derfor bare behandling av opplysninger som er en del av tjenestens sivile gjøremål som faller utenfor lovens virkeområde, jf. første ledd nr. 2. For PST gjelder i tillegg enkelte særbestemmelser, jf. lovens kapittel 11, for behandling av opplysninger utenfor den enkelte straffesak. Når PST behandler opplysninger i straffesaker gjelder de samme reglene som for den øvrige påtalemyndigheten.

*Av tredje ledd* fremgår at loven gjelder for elektronisk behandling, samt manuell behandling av opplysninger når disse inngår eller skal inngå i et register. Bestemmelsen er dermed sammenfallende med personopplysningsloven § 3 første ledd bokstav b og rammebeslutning om personvern i tredje søyle artikkel 1 nr. 3.

*I fjerde ledd* begrenses lovens virkeområde for opplysninger om gjenstander. Det presiseres at det med opplysninger om gjenstander ikke siktes til

opplysninger om gjenstander som kan knyttes til en person, idet opplysningen da faller inn under personopplysningsbegrepet, jf. § 2 nr. 1. Det er særlig reglene om informasjonssikkerhet som vil være av betydning for disse opplysningene, slik at hovedhensynet med å la politiregisterloven kapittel 4 komme til anvendelse vil være å beskytte opplysningens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, jf. § 15.

## 21.2 Til kapittel 2 om krav til behandlingen av opplysninger

### *Til § 4 Formålsbestemthet*

Bestemmelsen fastsetter det sentrale kravet om formålsbestemthet. Hovedregelen er at opplysningene kan brukes til det formål de er innsamlet til. Ut over dette slår bestemmelsen fast at opplysninger innhentet til et politimessig formål i utgangspunktet kan brukes til et annet politimessig formål, jf. definisjonen i § 2 nr. 13. Dette innebærer for eksempel at opplysninger som er innhentet i forbindelse med etterforskning kan brukes til politiets kriminalitetsforebyggende arbeid. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med § 21 der slik bruk forutsetter tjenestemessig behov. Unntak gjelder i de tilfellene der behandlingen av opplysninger er begrenset i lov eller i medhold av lov. Et eksempel på slik begrensning er politiregisterloven § 5. Dersom politiet i forbindelse med etterforskning behandler opplysninger om personer som faller utenfor den krets av personer som er nevnt i § 5 nr. 2, kan disse opplysningene ikke behandles i politiets forebyggende arbeid idet man der bare kan behandle opplysninger om personer som nevnt i § 5 nr. 2 bokstav a til d. Hvilken metode som er benyttet for å samle inn opplysningene skal ikke ha noen betydning, med mindre annet er særskilt bestemt, som for eksempel reglene om kommunikasjonskontroll i straffeprosessloven § 216i.

### *Til § 5 Nødvendighetskravet*

Bestemmelsen fastsetter nødvendighetsprinsippet, som begrenser behandlingen til det som er nødvendig ut fra formålet. I tillegg til at opplysningene må behandles til et politimessig formål, må et av vilkårene i § 5 nr. 1-3 være oppfylt, jf. bestemmelsen *første ledd første setning*. Bestemmelsen er uttømmende i forhold til når det anses nødvendig å behandle opplysninger. Generelt sett inneholder nødvendighetskriteriet flere elementer, herunder at behandlingen må være *forholdsmessig*, hvilket

samsvarer med det alminnelige politirettslige prinsipp i politiloven § 6 annet ledd.

Av § 5 nr. 1 fremgår at adgangen til å behandle opplysninger i straffesak følger av straffeprosessloven. Dette innebærer i praksis at hva som anses nødvendig å behandle av opplysninger i en etterforskning vil styres av alminnelige straffeprosessuelle prinsipper om blant annet saklighet, sannsynlighet og forholdsmessighet og at det ikke må tas utenforliggende hensyn.

Av § 5 nr. 2 følger adgangen til å behandle opplysninger til kriminalitetsbekjempende formål utenfor straffesak. Bestemmelsen gir både anvisning på hvilke personer det kan behandles opplysninger om og hvilke omstendigheter som må foreligge for at slik behandling kan skje. Oppstillingen er uttømmende i forhold til når det er adgang til å behandle opplysninger i forebyggende øyemed, men den er på den annen side ikke preseptorisk. I utgangspunktet er det ikke adgang til å behandle opplysninger om andre personer enn de som er angitt i bestemmelsen, men det kan gjøres unntak dersom det foreligger samtykke fra den som skal registreres. Slike situasjoner vil for eksempel kunne oppstå dersom en person føler seg truet, mens politiet ikke anser det som sannsynlig at vedkommende kommer til å bli utsatt for en straffbar handling. I utgangspunktet er da vilkårene for registrering i henhold til bokstav c ikke oppfylt, men politiet vil likevel kunne registrere personen basert på samtykke. Likeledes er det i utgangspunktet ikke adgang til å registre personer som har tilknytning til personer som nevnt i bokstav c, men også her vil samtykke fra den som har tilknytning gi grunnlag for registrering. Som nevnt i punkt 7.2.6 er samtykke et selvstendig hjemmelsgrunnlag for politiets behandling av opplysninger, og det er særlig i forhold til nødvendighetskravet det kan være aktuelt at samtykke gir politiet en videre adgang til å behandle opplysninger enn hva som følger av loven.

I nr. 2 bokstav a må begrepet *objektive holdpunkter* forstås slik at det må foreligge visse objektive, eller ytre, omstendigheter som indikerer risiko for kriminell virksomhet, i motsetning til en rent subjektiv formodning. For nærmere om dette, se punkt 9.3.5. Begrepet *lovbrudd* omfatter også handlinger som blir begått i utlandet. I vurderingen av de konkrete holdpunktene må det innfortolkes et forholdsmessighetskrav. Jo mer alvorlig det antatte lovbruddet er, jo lavere er grensen for å registrere personen. Det er særlig den organiserte og alvorlige kriminaliteten den forebyggende virksomhet skal motvirke. I miljøer der politiet stadig pågriper personer på grunn av kriminelle forhold,

må det være adgang til å registrere personer som er tilknyttet miljøet. Politiets oppgave vil her bestå i å avgjøre hvilke personer som skal anses å ha en slik tilknytning til miljøet at det er holdepunkter for at personen vil begå kriminalitet. I de tilfellene der politiet er usikre på om vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, bør registrering ikke finne sted før det er foretatt ytterligere undersøkelser. I slike situasjoner vil politiet imidlertid ha anledning til å registrere personen i medhold av unntaksregelen i § 8 for å avklare om vilkårene for registrering i henhold til § 5 er oppfylt.

At en person tidligere er dømt for å ha begått kriminelle handlinger er i utgangspunktet ikke i seg selv tilstrekkelig holdepunkt for å registrere vedkommende. Det må være holdepunkter for gjentakelsesfare for at det skal være adgang til å registrere personen i forebyggende øyemed. Har en person flere straffbare forhold bak seg, vil dette på den annen side ofte være tilstrekkelig holdepunkt for registrering. Dette gjelder særlig dersom det ikke har gått lang tid siden siste dom.

I *nr. 2 bokstav b* åpnes det for at personer med *særlig tilknytning* til personer som nevnt i bokstav a kan registreres. Personer med særlig tilknytning kan deles i to hovedgrupper: De med et personlig forhold og de med et «profesjonelt» forhold. I første gruppe faller familiemedlemmer, venner og arbeidskollegaer, og i andre gruppe faller personer man kan kalle samarbeidspartnere i det kriminelle miljøet. Sistnevnte kan også være personer som uten selv å være klar over det, yter tjenester til et kriminelt miljø eller en kriminell person.

Det som kjennetegner denne gruppen, er at politiet ikke mistenker dem for å bedrive kriminell virksomhet, men personene er av interesse for politiet på grunn av deres tilknytning til personen som det er holdepunkter for at vil begå straffbare handlinger, gjerne som ledd i kartleggingen av et kriminelt miljø, og for å kunne kontrollere den mistanken retter seg mot. Selv om politiet dermed vil ha et behov for å kunne registrere opplysninger om såkalte tilknyttede personer, må det understrekes at tilknytningen må være av en slik art at den kan få betydning for politiets mulighet til å følge med på den kriminelle virksomheten eller den virksomheten politiet antar vil munne ut i kriminelle handlinger. Dersom politiet er i tvil om tilknytningen er av betydning, vil det også være aktuelt å registrere personen midlertidig i henhold til § 8, jf. merknadene til § 5 nr. 2 bokstav a.

I *nr. 2 bokstav c* vises til personer som kan bli utsatt for lovbrudd. For å forebygge straffbare forhold kan det være nødvendig å behandle opplys-

ninger om potensielle ofre, både for å treffe tiltak i forhold til dem som står bak eller kan tenkes å stå bak kriminalitetstrusselen, og også for det formål å treffe adekvate beskyttelsestiltak overfor den eller dem som kan bli utsatt for de straffbare handlingene. Formålet med registrering av personer i henhold til denne bestemmelsen vil derfor først og fremst være å beskytte vedkommende.

I *nr. 2 bokstav d* gis det adgang til å registrere informanter. Med informanter menes både personer som jevnlig forsyner politiet med opplysninger om kriminell virksomhet, og personer som er mer sporadiske kilder, og som ved enkeltstående anledninger gir politiet informasjon som kan være av interesse. Hvor lenge det er nødvendig å behandle opplysninger om slike kan variere, avhengig av både varigheten av forholdet til politiet og omstendighetene for øvrig. At politiet kan behandle opplysninger om informanter er begrunnet i flere forhold. For det første gjør registrering det mulig for politiet å beskytte informanten mot trusler eller represalier fra det kriminelle miljøet. Dernest vil politiet ha behov for å kunne vurdere informantens pålitelighet, noe som gjør seg særlig gjeldende når informanten selv har utvist kriminell aktivitet.

I § 5 *nr. 3* oppstilles vilkår for behandling av opplysninger, når formålet ikke er kriminalitetsbekjempelse, som politiets hjelpe- og bistandsfunksjon og føring av vaktjournal. Bestemmelsens første punktum gir strengt tatt ikke noe mer enn hva som fremgår av § 5 første ledd første punktum, men man fant det likevel hensiktsmessig at alle politimessige formål gjenspeiles i bestemmelsen om nødvendighetskravet. Bestemmelsen inneholder i motsetning til nr. 2 ingen begrensninger, noe som har sammenheng med at behandling av opplysninger i forbindelse med bistandsfunksjonen og ikke minst føring av vaktjournal styres av andre enn politiet selv. Nødvendighetskriteriet vil her først og fremst gi seg utslag i at det ikke registreres mer eller noe annet enn hva som er nødvendig for formålet med behandlingen. For eksempel er det ikke nødvendig for føring av vaktjournalen at det registreres kriminaletterretningsinformasjon.

Det foreslås særskilt fastsatt at det er adgang til å behandle opplysninger om personer som anses som en særlig sikkerhetsrisiko, fordi det anses som inngripende å bli ansett som dette. Behandlingen av slike opplysninger må anses nødvendige ut fra politiets arbeidsoppgaver. Opplysningene kan brukes både internt og eksternt, men skal opplysningene utleveres for å beskytte andre enn polititjenestemenn, kommer de alminnelige bestemmelsene om taushetsplikt til anvendelse.

*Til § 6. Krav til opplysningens kvalitet*

Bestemmelsen nedfeller de generelle kvalitetskrav til opplysningene. Kravene kommer i tillegg til og må ses i sammenheng med kravene om formålsbestemthet i § 4 og nødvendighet i § 5.

Bestemmelsen omfatter opplysninger, og ikke bare personopplysninger. Dette innebærer blant annet at de samme krav gjelder for behandling av opplysninger om juridiske personer. På bakgrunn av avgrensningen i § 3 gjelder bestemmelsen ikke direkte for behandling av opplysninger om gjenstander, men den vil like fullt være veiledende for opplysninger som gjelder gjenstander. Kvalitetskravene er relative ved at de varierer fra situasjon til situasjon, og må i tillegg ses i forhold til formålet med behandlingen.

I *første ledd nr. 1* fremgår at opplysningene skal være tilstrekkelige og relevante for formålet, jf. også personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d. Kravet om *tilstrekkelighet* innebærer at opplysningene er så fullstendige, det vil si utfyllende og detaljerte, at det hindrer at opplysningene gir et misvisende eller uriktig bilde av en person eller en situasjon. I dette ligger det ikke et krav om absolutt fullstendighet, men et krav om at opplysningene skal være *tilstrekkelig* fullstendige, herav «tilstrekkelighetskravet». Av den grunn er også tilstrekkelighetskravet et relativt krav ved at det varierer fra situasjon til situasjon. Hvilke krav som skal stilles, vil således variere ut fra formålet med behandlingen og den konkrete situasjon.

Opplysninger er *relevante* når de har en tilknytning til formålet og er nødvendige for behandlingen på det konkrete tidspunkt. Hensikten med relevanskravet er å forhindre at det behandles flere opplysninger enn det er behov for. Dersom formålet kan oppnås ved at det behandles færre opplysninger eller mindre sensitive opplysninger, fører relevanskravet til at politiet må begrense behandlingen. Relevansvurderingen er dynamisk, i den forstand at det vil variere med tid og situasjon hva som er relevant. I en tidlig fase under etterforskningen eller ved oppstart av et forebyggende prosjekt mot et bestemt miljø vil det være naturlig å gå bredt ut, og i denne fasen kan mange opplysninger om mange personer være relevante. Senere i prosessen, for eksempel når hovedmannen eller gjerningspersonen er identifisert, vil det som regel ikke være relevant å samle inn opplysninger like bredt. Relevansvurderingen er med andre ord en kontinuerlig prosess for politiet og påtalemyndigheten, og må også ses i sammenheng med slettereglene. Siden alle opplysningskategoriene i utgangspunktet kan være relevante, vil det bli gitt

nærmere regler i forskrifts form om hvilke opplysningskategorier som kan registreres til de ulike politimessige formål, herunder særlig til formål som nevnt i § 5 nr. 2 og 3.

I *første ledd nr. 2* kreves at opplysningene må være korrekte og oppdaterte. Det kan ikke utledes en generell ajourføringsplikt for politiet av bestemmelsen, men derimot må politiet ajourføre opplysningene hver gang før de brukes. Kravet om korrekthet medfører derfor også en plikt for politiet til å påse at opplysningene *blir* korrekte. Kravet om korrekthet må dernest ses i sammenheng med de forholdsvis omfattende unntakene som gir politiet adgang til å behandle ikke-verifiserte opplysninger, jf. bestemmelsens annet ledd. I de tilfellene der behandling av ikke-verifiserte opplysninger anses nødvendig, vil korrekthetskravet i praksis kun forby behandling av opplysninger som politiet vet er feilaktige.

Innholdet i kravet om korrekthet vil utover dette variere avhengig av hvilke situasjoner man står overfor. Ved rene faktaopplysninger som navn, fødselsnummer, adresse mv. kan kravet til korrekthet likestilles med hva som er riktig eller sant. Ved beskrivelse av hendelser eller lignende er opplysninger korrekte dersom de beskriver det som faktisk har skjedd. Her må det imidlertid skilles mellom *referatsituasjoner* og situasjoner der politiet selv gir en beskrivelse av hendelsesforløpet. Med referatsituasjoner menes at politiet skriver ned hva vitner eller andre personer har forklart. Typiske eksempler er vitneavhør i straffesaker eller innrapporteringer fra publikum som blir registrert i vaktjournalen. I disse tilfellene vil kravet til korrekthet være oppfylt når det som ble sagt er korrekt gjengitt. I referatsituasjoner er kravet til korrekthet med andre ord oppfylt selv om opplysningene isolert sett er uriktige, som for eksempel at noen bevisst fremsetter uriktige opplysninger eller husker feil. Likeledes vil opplysninger som gir uttrykk for meninger eller vurderinger være korrekte som sådanne. For å unngå misforståelser på dette punkt, er referatsituasjonene uttrykkelig nevnt i bestemmelsens *fjerde ledd*.

Kravet om korrekthet må ses i sammenheng med reglene om retting og sletting av uriktige eller mangelfulle opplysninger, jf. § 51. Opplysninger som er korrekt gjengitt, men som likevel gir et uriktig eller misvisende bilde av situasjonen, vil kunne rettes ved at man tilføyer opplysninger, jf. nærmere om dette i merknadene til § 51.

I *første ledd nr. 3* fremgår at opplysningene ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Dette er et generelt prinsipp som vil gis et mer spesifikt innhold gjen-



nom forskrift om sletting. Bestemmelsen må for øvrig ses i sammenheng med § 8, som gir adgang til en tidsbegrenset lagring når blant annet nødvendighetskriteriet ikke er oppfylt. Kvalitetskravene korresponderer med rette- og slettebestemmelsene i §§ 50 og 51.

I *annet ledd* fremgår at opplysninger som er ikke-verifiserte, det vil si opplysninger hvis korrekthet ikke er avklart, kan behandles dersom det er nødvendig for formålet med behandlingen. Dette er et viktig og omfattende unntak fra kvalitetskravene. Ikke-verifiserte opplysninger er ikke sammenfallende med ikke korrekte opplysninger, og må heller ikke blandes sammen med opplysninger som nevnt i § 8. Politiet mottar en rekke opplysninger som de ved mottakelsen ikke vet om er korrekte, og den videre behandlingen av opplysningene vil derfor ofte nettopp ta sikte på å finne ut om opplysningene er korrekte eller ikke. Når politiet behandler ikke-verifiserte opplysninger, må de på den annen side ha vurdert det slik at opplysningene oppfyller kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. I motsatt fall må opplysningene behandles i henhold til § 8.

I *tredje ledd* fastsettes den såkalte 4x4-metoden, hvor alle opplysninger som behandles i forebyggende øyemed skal markeres med kildens pålitelighet og opplysningens holdbarhet, se nærmere punkt 9.4.5. Dersom en person er registrert i henhold til § 5 nr. 2, skal det fremgå i henhold til hvilken bokstav vedkommende er registrert. Bestemmelsen skal ivareta den registrertes personvern ved at det tydeliggjøres at personen er registrert fordi han er i politiets søkelys jf. bokstav a, eller fordi vedkommende faller inn under de persongruppene som er nevnt i bokstav b til d.

*Fjerde ledd* er kun en presisering av at kravet til korrekthet i referatsituasjoner, jf. nærmere om begrepet i merknadene til første ledd nr. 2, er oppfylt dersom opplysningene er korrekt gjengitt. Likeledes er bestemmelsen i *annet punktum* ment som en presisering hva gjelder kravet om at opplysningene skal være oppdatert. I forbindelse med etterforskning vil politiet ofte stor mengde informasjon i form av tips mv. Det ville verken være mulig eller hensiktsmessig å kreve at samtlige av disse opplysningene måtte oppdateres til enhver tid. Kravet om oppdatering gjelder derfor bare for de opplysningene som skal brukes som bevis.

#### *Til § 7. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger*

Bestemmelsen er en særregel for spesielt sensitive personopplysninger. Forskjellen mellom behand-

lingen av slike opplysninger og andre opplysninger er at terskelen med hensyn til nødvendighetskravet er høyere. Behandlingen av spesielt sensitive opplysninger må ikke bare være nødvendig, men strengt nødvendig. Slike opplysninger vil aldri i seg selv danne grunnlag for behandling, men behandling av dem kan skje når det er relevant i forhold til en person som det av andre grunner er nødvendig å behandle opplysninger om. Relevanskravet vil da som følge av det strenge inngangsvilkåret være oppfylt når behandlingen av slike opplysninger er av vesentlig betydning for formålet. I dette ligger at det må være en klar sammenheng mellom den sensitive opplysningen og formålet med behandlingen, eller at unnlatelsen av å behandle opplysningen kunne føre til at man forpurrer eller hindrer formålet med behandlingen. Ved tolkingen av bestemmelsen i de konkrete tilfellene må det også tas høyde for at terskelen for politiets behandling av opplysninger helt generelt ikke er spesielt høy, og vesentlighetskravet må ses i lys av dette.

Bestemmelsen setter ingen begrensninger med henblikk på hvilke personer spesielt sensitive opplysninger kan knyttes til. Slike opplysninger kan derfor behandles i tilknytning til antatte gjerningspersoner, fornærmede, vitner, pårørende eller informanter så sant vilkårene som nevnt ovenfor er oppfylt. Eksempler på der vilkårene regelmessig vil være oppfylt er i forbindelse med etterlysninger der opplysninger om etnisk bakgrunn er en forutsetning for gjenkjennelse, eller i forbindelse med seksuelle overgrep mot barn der den antatte eller potensielle gjerningspersonen er pedofil. I de tilfeller der slike opplysninger knyttes til fornærmede, som for eksempel der fornærmede blir utsatt for kriminelle handlinger som nettopp er motivert av fornærmedes etniske bakgrunn eller seksuelle legning, vil vilkårene i bestemmelsen normalt også være oppfylt. Av hensyn til den fornærmedes personlige integritet bør politiet likevel tilstrebe å innhente vedkommendes samtykke før opplysningen behandles.

Særlige spørsmål kan reise seg dersom slike opplysninger behandles i referatsituasjoner, jf. merknadene til § 6. Selv om politiet i utgangspunktet kan eller må skrive ned hva en person uttaler, må det likevel foretas en vurdering av om det er strengt nødvendig å gjengi opplysninger om spesielt sensitive forhold. Dersom politiet for eksempel foretar et vitneavhør som gjelder et butiktktyveri, og vitnet under fremstillingen av hendelsesforløpet også nevner at tyven er homofil, er det ingen grunn til at politiet gjengir denne opplysningen. Det samme gjelder innrapporteringer som registreres i vaktjournalen.

Nærmere retningslinjer for behandlingen av spesielt sensitive opplysninger vil bli gitt i forskriften.

*Til § 8. Tidsbegrenset unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans*

Bestemmelsen åpner for at politiet kan behandle opplysninger for å avklare om de lovpålagte kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Slike opplysninger må ikke forveksles med ikke-verifiserte opplysninger, jf, nærmere om dette i punkt 9.6.4.1.

*Første ledd* regulerer behandling av slike opplysninger utenfor straffesaksbehandling, og fastsetter en øvre tidsramme på 4 måneder for hvor lenge slike uavklarte opplysninger kan behandles. Tidsrammen på 4 måneder er absolutt. Innen denne fristen må politiet få avklart om de alminnelige vilkårene for behandling av opplysningene er oppfylt. Fristen i første ledd må ses i sammenheng med bestemmelsen i paragrafens siste ledd første punktum, hvoretter kontrollen av opplysningenes kvalitet skal skje snarest mulig. Dette innebærer at målsettingen er å oppbevare slike opplysninger så kort som mulig, og at det ikke skal bli en rutine å beholde opplysningen i inntil fire måneder.

En nærmere regulering av hvordan bestemmelsen skal gjennomføres, herunder om slike opplysninger skal behandles atskilt fra politiets øvrige registre, vil bli gitt i forskrift.

*Annet ledd* regulerer viktige forhold knyttet til den kontroll som må foretas for å avklare opplysningenes status, og fastsetter hvordan opplysningene skal håndteres når avklaringen er skjedd.

Dersom kontrollen gir som resultat at lovens alminnelige vilkår for behandling er oppfylt, kan opplysningene beholdes og behandles videre på vanlig måte i samsvar med disse vilkårene. I motsatt fall må opplysningene slettes. Det legges til grunn at slik kontroll for å avklare opplysningenes status etter politiregisterloven ikke kan regnes som saksbehandling i arkivlovgivningens forstand, og at opplysninger som viser seg ikke å oppfylle politiregisterlovens alminnelige vilkår, heller ikke har verdi som dokumentasjon. Sletting av slike opplysninger vil derfor være å regne som arkivbegrensning etter arkivlovgivningen, og sletting kan dermed skje uten særskilt hjemmel i arkivloven, jf. punkt 14.5.1.3.

Som nevnt ovenfor skal altså kontrollen av opplysningenes status skje så snart som mulig. For øvrig bygger bestemmelsene i annet og tredje punktum på en forutsetning om streng taushetsplikt. Utlevering kan bare skje dersom det er

strengt nødvendig for å få avklart om vilkårene for den videre behandling er oppfylt. En slik særlig streng taushetsplikt er en forutsetning for bestemmelsen, da det rettferdiggjør at opplysninger man ikke vet hvorvidt er nødvendige eller på annen måte kjenner kvaliteten til, likevel tillates behandlet. Med «strengt nødvendig» menes her at utlevering av opplysningene er den eneste måten å få avklart om vilkårene for den videre behandling er oppfylt. Dette innebærer blant annet at opplysninger som behandles i henhold til § 8, ikke kan brukes i noen form for vandelskontroll.

En nærmere regulering av behandling av slike opplysninger vil bli gitt i forskriften. Herunder vil det være særlig viktig å etablere gode rutiner med henblikk på sletting, og som sikrer at opplysningene ikke utleveres utover de tilfellene som er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen.

*Tredje ledd* gjelder behandling av slike opplysninger i den enkelte straffesak, og her gis det ikke anvisning på en tidsfrist. Etterforskning av straffesaker preges av at politiet vil kunne motta store mengder opplysninger uten at det er sikkert om disse er nødvendige eller relevante for å oppklare den konkrete saken. I hvilken rekkefølge disse opplysningene behandles må være opp til politiet, og tidsfrister vil kunne få en uheldig innvirkning på prioriteringen av arbeidet under etterforskningen. Man kan heller ikke uten videre forutsette at slike opplysninger må slettes når etterforskningen er avsluttet. For eksempel kan det tenkes at opplysningene likevel viser seg å være relevante dersom etterforskningen av ulike grunner må gjenopptas. En nærmere avklaring av hvordan disse opplysningene skal behandles vil bli foretatt i forskriften.

## 21.3 Til kapittel 3 om politiets registre og systemet

### *Til § 9. Reaksjonsregister*

I bestemmelsen pålegges politiet plikt til å føre et strafferegister over ilagte straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak i anledning straffbare handlinger. Bestemmelsen er en videreføring av lov om strafferegistrering § 1. Et slikt register har betydning ut over politiets og påtalemyndighetens virksomhet, og politiet pålegges derfor en plikt til å føre det. Det fremgår eksplisitt at registeret kan benyttes til kriminalstatistikk, da dette er et annet formål enn de politimessige. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 14, hvoretter det skal gis forskrift om de forhold som er nevnt der. I forskriften vil det blant annet bli gitt en uttømmende opp-

listing av de reaksjoner og tiltak i anledning straffbare handlinger som kan registreres i reaksjonsregisteret.

#### *Til § 10. Vaktjournal*

I bestemmelsen pålegges politiet plikt til å føre vaktjournaler, og bestemmelsen er dermed en videreføring av hva som i dag følger av politiinstruksen § 7-1. Bestemmelsen synliggjør videre at det er adgang til å benytte opplysninger i vaktjournalen til politimessige, forvaltningsmessige og administrative formål.

Føring av vaktjournal er et eget formål innenfor de formålene som er definert som politimessige formål i § 2 nr. 13, noe som er bestemmende for hvilke opplysninger som kan registreres i vaktjournalen. Dette innebærer blant annet at begrensningene i § 5 nr. 2 ikke gjelder for behandling av opplysninger i vaktjournalen. Vaktjournalen skiller seg på mange måter fra politiets øvrige registre og systemer. Den ivaretar delvis det administrative formålet å disponere politiet på en hensiktsmessig måte, men den brukes også i kriminalitetsbekjempelsen, i politiets forvaltningsvirksomhet og ikke minst i politiets operative virksomhet. Det som kjennetegner vaktjournalen er at opplysninger registreres fortløpende, uten noen form for kontroll. Et annet særegent trekk er at opplysninger ikke slettes. Videre er vaktjournalen et viktig instrument for i ettertid å kunne dokumentere hva som har skjedd og hva politiet har foretatt seg i den saken det gjelder. Vaktjournalen ivaretar således også notoritetshensyn. En nærmere beskrivelse av hvilke opplysninger som kan registreres i vaktjournalen vil bli gitt i forskriften, jf. politiregisterloven § 14. Hensett til vaktjournalens funksjon vil det ikke kunne gis nevneverdige begrensninger med hensyn til hvilke kategorier opplysninger som kan registreres der. På den annen side er det viktig å hindre at vaktjournalen brukes som et kriminaletterretningsregister eller som lagringssted for opplysninger som faller inn under unntaksbestemmelsen i § 8.

#### *Til § 11. Kriminaletterretningsregister*

Bestemmelsen hjemler adgang til å kunne føre kriminaletterretningsregistre. I motsetning til reaksjonsregister og vaktjournal som nevnt i §§ 9 og 10 pålegges politiet ikke en plikt til å føre slike registre. I utgangspunktet er det derfor ikke nødvendig å hjemle disse registrene særskilt, idet det allerede følger av lovens alminnelige regler at det er adgang til å behandle opplysninger som normalt lagres i kriminaletterretningsregistrene. På den annen

side er kriminaletterretningsregistre av så inngripende art at det i seg selv tilsier en særskilt lovfesting, samtidig som man på denne måten tydeliggjør at det i disse registre bare kan behandles opplysninger om personer som nevnt i § 5 nr. 2, med mindre det finnes et annet særskilt hjemmelsgrunnlag. Det vil særlig for disse registrene bli nødvendig med utførlige forskrifter, jf. § 14.

#### *Til § 12. DNA-register*

Bestemmelsen er en videreføring av straffeprosessloven § 160a og enkelte bestemmelser i påtaleinstruksen kapittel 11a.

I *første ledd* slås det fast at DNA-registeret består av tre ulike registre som er logisk atskilt, men som til sammen utgjør ett register. Vilråene for å kunne bli registrert i henholdsvis identitetsregisteret, etterforskningsregisteret og sporregisteret fremgår av bestemmelsens annet, tredje og fjerde ledd.

*Annet ledd* omhandler identitetsregisteret og er en videreføring av straffeprosessloven § 160a første til fjerde ledd, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen i Ot.prp. nr. 19 (2006-2007) på side 33 og 34.

*Tredje ledd* omhandler etterforskningsregisteret og er en videreføring av straffeprosessloven § 160a første ledd, som ble vedtatt i 2008, jf. Ot.prp. nr. 42 (2007-2008). Registeret skal inneholde DNA-profiler, som ble tatt av mistenkte eller siktede personer i forbindelse med etterforskningen av en straffbar handling. Registrering i etterforskningsregisteret forutsetter at personen er identifisert og at vilråene for å kunne bli registrert i identitetsregisteret ikke er oppfylt. Registrering i etterforskningsregisteret er av midlertidig art. Dersom straffesaken henlegges eller vedkommende senere blir frifunnet, skal DNA-profilen slettes. Dersom vedkommende blir dømt og vilråene i bestemmelsens annet ledd nr. 1 er oppfylt, skal DNA-profilen slettes i etterforskningsregisteret og overføres til identitetsregisteret. Det samme gjelder selv om vedkommende ikke blir dømt, dersom vilråene i bestemmelsens annet ledd nr. 2 er oppfylt. Vilråene for å kunne bli registrert i etterforskningsregisteret er sammenfallende med vilråene for å kunne ta DNA-prøver i henhold til straffeprosessloven § 158 første ledd og eventuelle nærmere bestemmelser i forskriften. Dette innebærer at dersom politiet hadde hjemmel til å ta en DNA-prøve i henhold til gjeldende regelverk, vil det også være adgang til å registrere profilen i etterforskningsregisteret. Det stilles med andre ord ikke noen ytterligere krav til sakens alvor mv.

I *fjerde ledd* gis det anvisning på at sporregisteret bare skal inneholde opplysninger om personer med ukjent identitet. Bestemmelsen er ikke obligatorisk, slik at unntak kan tenkes i de tilfellene der det foreligger samtykke. Registrering av person med kjent identitet er mest aktuelt i de tilfellene der det foreligger såkalte blandingsprofiler, der den ene delen av profilen tilhører en identifisert person, mens den andre delen tilhører en person med ukjent identitet. For å kunne registrere den delen som tilhører personen med ukjent identitet, vil det være nødvendig å innhente samtykke fra den personen den andre delen kan knyttes til.

I *femte ledd* gis det adgang til å føre et eliminasjonsregister, som er en videreføring av påtaleinstruksen § 11a-2.

*Sjette ledd* er en videreføring av straffeprosessloven § 160a sjette ledd.

I *syvende ledd* gis det adgang til å gi nærmere forskrifter om forhold som ikke fanges opp § 14. Slike forskrifter er gitt i påtaleinstruksen kapittel 11a, som vil bli overført til forskriften til politiregisterloven.

#### *Til § 13. Fingeravtrykk- og fotoregister*

Bestemmelsen er en videreføring av påtaleinstruksen § 11-5 første ledd, og innebærer ingen realitetssendring. Nærmere regler om registrering av fingeravtrykk og fotografier vil bli gitt i forskriften, jf. § 14.

#### *Til § 14. Krav om forskriftsregulering av en behandling (register)*

Bestemmelsen gir anvisning på at Kongen skal gi forskrift om en behandling før behandlingen iverksettes. Selve behandlingen kan ikke begynne før det er vedtatt en forskrift. Dette er en sentral forutsetning i lovforslaget, og en forutsetning for å oppfylle kravene til presisjon i EMK artikkel 8. Det må også være sendt melding før behandlingen kan iverksettes, se § 57. Med «en behandling» menes her et register. Kravet om forskrift gjelder for alle registre som føres eller skal føres av politiet eller påtalemyndigheten og som faller inn under lovens virkeområde.

I henhold til *nr. 1* skal det angis hva som er det rettslige grunnlaget for behandlingen. I straffesaksbehandlingen følger det rettslige grunnlaget som regel både av politiregisterloven og straffeprosessloven. I forebyggende øyemed vil adgangen til å behandle opplysninger følge av § 5, så fremt det ikke følger av egen hjemmel. For eksempel følger adgangen til å behandle kommunikasjonskontroll-

opplysninger av straffeprosessloven §§ 216g og 216i.

I henhold til *nr. 2* skal det angis hva som er formålet med behandlingen. Dersom behandlingen har andre formål enn kriminalitetsbekjempelse, bør dette fremgå.

Etter *nr. 3* skal det angis hvem som er behandlingsansvarlig, og etter *nr. 4* skal det bli regulert hvilke opplysningskategorier som kan behandles. Det vil i denne sammenheng også være naturlig å vurdere om det er nødvendig å gi særskilte regler for behandling av ikke-verifiserte opplysninger i de tilfellene der slik behandling er nødvendig og tillatt. Etter *nr. 5* og *nr. 6* skal det gis regler om hvem som har tilgang til opplysningene innad i politiet og påtalemyndigheten og hvem som kan få utlevert opplysningene. Pålegget i *nr. 7* om å gi regler om innsyn, retting, sperring og sletting er særlig viktig, siden man på dette punkt vil få ulike regler avhengig av hvilket register det dreier seg om. Som eksempel kan nevnes at reglene om innsyn og sletting vil være vidt forskjellig for henholdsvis kriminaletterretningsregistre og reaksjonsregisteret. Derimot må det antas at reglene om informasjonssikkerhet og internkontroll etter *nr. 8* i det alt vesentlige vil være sammenfallende.

## **21.4 Til kapittel 4 om informasjonssikkerhet og internkontroll**

#### *Til § 15. Informasjonssikkerhet*

Bestemmelsen er utformet etter mønster fra personopplysningsloven § 13, og er nærmere omtalt i punkt 10.1.

Bestemmelsens *første ledd* innebærer at den behandlingsansvarlige og/eller databehandler skal ha en systematisk og planmessig tilnærming til arbeidet med informasjonssikkerhet. Dette skal sikre at opplysningene til enhver tid er underlagt tilfredsstillende sikkerhet og at etablerte tekniske og organisatoriske tiltak fungerer som forutsatt. Utgangspunktet for etablering av sikkerhetstiltak vil være en vurdering av risiko ved behandling av opplysningene.

Kravet til *konfidensialitet* skal sikre at opplysninger er utilgjengelig for uvedkommende, også for egne medarbeidere som ikke er autorisert for tilgang til opplysningene. Konfidensialiteten skal sikres under innsamling, overføring, lagring eller ved behandling på annen måte. Kravet til *integritet* skal sikre at opplysningene ikke skal kunne endres eller ødelegges utilsiktet, samt at uvedkommende forhindres fra å gjøre dette. Kravet til *tilgjengelighet* inne-

bærer at opplysningene skal være tilgjengelig for autoriserte brukere når dette er bruk av opplysningene i samsvar med det formål de er samlet inn for.

Av *annet ledd* følger at behandlingsansvarlig må fastsette sikkerhetsmål som omfatter beslutninger om til hva og hvordan informasjonsteknologi skal benyttes. Behandlingsansvarlig må også fastsette sikkerhetsstrategi som omfatter grunnleggende beslutninger om organisering og gjennomføring av sikkerhetsarbeidet. Videre må det etableres tilstrekkelig kontroll med at informasjonssystemet utformes og vedlikeholdes i samsvar med de retningslinjer behandlingsansvarlig har gitt i sikkerhetsmål/sikkerhetsstrategi.

Behandlingsansvarlig må ha en oversikt over behandlinger og en behovsklassifisering av opplysningene med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Behandlingsansvarlig må gjennomføre en risikovurdering som et ledd i å fastlegge og dokumentere eventuelle nødvendige tiltak for å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Risikovurderingen har til hensikt å dokumentere at opplysningene til enhver tid er tilfredsstillende sikret, i samsvar med fastlagte sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategier.

Bestemmelsen innebærer at behandlingsansvarlig som et ledd i å sikre tilfredsstillende sikkerhet til enhver tid, må ha system for periodisk egenkontroll og løpende avvikshåndtering.

Bestemmelsens *tredje ledd* pålegger behandlingsansvarlig å påse at opplysningene, i den grad andre virksomheter helt eller delvis utfører behandlinger på vegne av behandlingsansvarlig, er sikret i samsvar med første og annet ledd. Ansvars- og myndighetsforhold må fremgå i egen avtale mellom partene. Dersom opplysninger utleveres lovlig til annen behandlingsansvarlig med selvstendig behandlingsgrunnlag, må den behandlingsansvarlige forvente at denne oppfyller krav til behandlingen på sin side.

Tilfredsstillende informasjonssikkerhet i samsvar med § 15 må dokumenteres.

Det forutsettes at forhold som nærmere krav til elektronisk signatur, kommunikasjon og langtidslagring, om godkjenning (autorisasjon) av programvare og om bruk av standarder, klassifiseringssystemer og kodeverk, samt hvilke nasjonale eller internasjonale standardssystemer som skal følges, reguleres i forskrift.

#### Til § 16. Internkontroll

Bestemmelsen tilsvare personopplysningsloven § 14, og er nærmere omtalt i kapittel 10.2.

Bestemmelsens *første ledd* innebærer at den behandlingsansvarlige skal iverksette systematiske og planlagte tiltak for å sikre etterlevelse av plikter gitt i eller i medhold av denne lov. Dette betyr at den behandlingsansvarlige med utgangspunkt i behandlinger som foretas, må kartlegge hvilke plikter i regelverket som kommer til anvendelse. Den behandlingsansvarlige må på basis av en slik kartlegging gjennomføre en prosess i virksomheten med sikte på å implementere de plikter som identifiseres.

Internkontroll forutsetter tilstrekkelig systematikk for å fastsette, implementere, videreføre og korrigere eventuelle avvik i forhold til etterlevelse av regelverket.

Bestemmelsens første ledd omhandler også krav til å sikre opplysningens kvalitet. Dette innebærer at opplysninger som er til behandling skal vurderes i forhold til at opplysningene samsvarer med fastlagt formål, er tilstrekkelig pålitelige, er oppdaterte og er fullstendige i forhold til forutsetningen om en korrekt behandling.

Som nevnt ovenfor baserer internkontroll seg på at den behandlingsansvarlige etablerer et system hvor identifiserte plikter danner utgangspunkt for systemets innhold. Et slikt system må være dokumentert, både av hensyn til å stadfeste sentrale beslutninger og for at internkontroll skal gjøres tilgjengelig for ansatte i virksomheten. Et internkontrollsystem er gjerne bygd opp av *styrende, gjennomførende og kontrollerende* dokumenter.

*Styrende* dokumenter vil i hovedsak innholde den behandlingsansvarliges sentrale beslutninger i forhold til behandlingene. I dette ligger blant annet identifisering av behandlingene, hjemmelsgrunnlag for behandlingen og hvilke plikter dette utløser. Videre vil det her gjerne fremgå sentrale ledelsesbeslutninger i forhold til behandlingen(e) som sådan. *Gjennomførende* dokumenter retter seg i hovedsak mot medarbeidere og vil gjerne inneholde relevante prosedyrer, instruksjoner og arbeidsbeskrivelser. *Kontrollerende* dokumenter inneholder gjerne prosedyrer for avvikshåndtering og periodisk kontroll (egenkontroll).

Det er viktig at den behandlingsansvarlige tilstreber konsistens i internkontroll, ved at styrende, gjennomførende og kontrollerende dokumenter henger sammen. Styrende dokumenter vil for eksempel legge føringer i forhold til gjennomførende dokumenter, mens kontrollerende har som primært formål å bidra til å bringe eller bibeholde gjeldende situasjon i samsvar med systemet.

Internkontroll er fremfor alt et praktisk system som skal resultere i at den enkelte medarbeider

handler i samsvar med og innenfor de rammer som regelverket krever, samt i samsvar med det ledelsen beslutter. Internkontroll er et viktig redskap i forhold til at de enkelte medarbeidere får fastlagt konkrete rutiner som det er enkelt å forholde seg til i hverdagen.

Internkontroll er ledelsens viktigste redskap for å bidra til at virksomheten som helhet opptrer i samsvar med regelverket. Fastsettelse av systemet, implementering, avvikshåndtering og egenkontroll krever aktiv medvirkning fra ledelsens side. Det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i etablerte rutiner i virksomheten så langt dette er mulig.

Internkontroll forutsetter aktiv medvirkning fra medarbeidere, både under utforming, implementering og videreføring av systemet. Likeledes er medarbeideres medvirkning i forhold til å rapportere avvik av avgjørende betydning dersom systemet skal fungere.

#### *Til § 17. Kravet til sporbarhet*

Bestemmelsen må ses i sammenheng med både kravet til informasjonssikkerhet i § 15 og internkontroll i § 16. Sporbarhet vil være et viktig kontrollerende tiltak i forhold til at reglene i loven overholdes.

Bestemmelsens *første ledd* gir anvisning på at det skal være tilstrekkelig sporbarhet, og hjemler dermed adgangen til å kunne behandle opplysninger om hvem som har hatt tilgang til opplysningene. Disse føres normalt i en såkalt aktivitetslogg.

*Annet ledd* gir en mer detaljert beskrivelse av hvilke kontrolltiltak opplysningene kan brukes til. Aktivitetsloggen kan således ikke brukes til andre formål, som for eksempel å kartlegge de ansattes arbeidsrutiner med videre.

*Tredje ledd* inneholder regler om oppbevaring og sletting av opplysninger i aktivitetsloggen. Så lenge denne loggføringen ikke gir opphav til oppfølgende reaksjoner, må disse aktivitetsopplysninger betraktes som metadata og ikke som arkivopplysninger. Sletting av slike metadata berøres derfor ikke av arkivlovgivningen. Bestemmelsen er ellers utformet i samsvar med SIS-forskriften § 7-14, hvorefter opplysninger i aktivitetsloggen skal oppbevares i minst ett år, men ikke lenger enn tre år. Det forutsettes at det gis nærmere regler i forskrift om lengden på oppbevaringstiden, som kan variere avhengig av hva man anser nødvendig i forhold til de ulike registre og systemer. For nærmere omtale vises det til punkt 10.3.

#### *Til § 18. Databehandlerens rådgighet over personopplysningene*

Bestemmelsens *første* og *annet ledd* tilsvarer personopplysningsloven § 15.

I tillegg gir *tredje ledd* anvisning på at databehandlerne skal pålegges taushetsplikt, og at dette spørsmål alltid skal fremgå eller være regulert i avtalen eller instruksjonen mellom den behandlingsansvarlige og databehandleren, jf. første ledd. Utover dette gis det i tredje ledd anledning til å kreve uttømmende og utvidet politiattest av enhver som er ansatt hos eller utfører oppdrag for databehandleren. Begrunnelsen for dette er at det må kreves en høy grad av pålitelighet for personer som får tilgang til politiets opplysninger. Kravet til vandel kan imidlertid variere avhengig av omfanget av behandlingen, herunder hvilke kategorier opplysninger databehandleren får tilgang til. Det forutsettes at det gis nærmere regler om dette i forskriften, jf. også merknadene i punkt 10.4.4.

## **21.5 Til kapittel 5 om utlevering og tilgang til opplysninger**

#### *Til § 19. Generelt om utlevering av opplysninger*

Bestemmelsen er begrunnet i pedagogiske hensyn. Hensikten er å gjøre brukeren av loven oppmerksom på at utlevering av opplysninger må ses i sammenheng med taushetspliktsbestemmelsene i politiregisterloven kapittel 6, se nærmere om dette i punkt 11.3.3. Adgangen til å utlevere opplysninger er dermed sammenfallende med unntakene fra taushetspliktsreglene. Dersom vilkårene for unntak fra en taushetsbestemmelse er oppfylt, kan opplysningen også utleveres. Det presiseres for ordens skyld at selv om vilkårene for unntakene i kapittel 6 er oppfylt, medfører dette ikke noen plikt for politiet eller påtalemyndigheten til å utlevere opplysninger. En slik plikt må eventuelt være særskilt hjemlet. Dette innebærer at selv om politiet i og for seg kan utlevere en opplysning, kan de likevel la være å gjøre det. I tillegg er det presisert at de særskilte regler i § 8 annet ledd og § 20 må iakttas ved utlevering av henholdsvis opplysninger som ikke er kvalitetssikret og som er ikke-verifiserte.

#### *§ 20. Særlige regler for utlevering av ikke-verifiserte opplysninger*

Bortsett fra bruk i den konkrete straffesak, jf. § 26, er taushetsplikts- og utleveringsreglene i kapittel 6 basert på at opplysninger skal søkes verifisert før

de utleveres. Hvis det ikke er mulig skal mottakeren av opplysningen gjøres oppmerksom på at informasjonen er usikker eller ikke-verifisert. For å skape notoritet om hva som er formidlet, er hovedregelen også at ikke-verifisert informasjon skal utleveres skriftlig.

I *annet ledd* gis det anvisning på at kun annet punktum i første ledd gjelder for utlevering av opplysninger til bruk i den konkrete straffesak. Ved utlevering til behandling i den enkelte straffesak vil det regelmessig dreie seg om den interne informasjonsflyten innad i politiet. Det fremstår derfor ikke som hensiktsmessig å kreve at opplysningene bør verifiseres før det utleveres til bruk i etterforskningen, jf. også merknadene til § 26. Likevel vil det også i disse tilfellene være av betydning for mottakeren å få opplyst at opplysningene er ikke-verifiserte, og denne delen av bestemmelsen i første ledd gis derfor også anvendelse for utlevering til bruk i den enkelte straffesak. Det understrekes at dette kun gjelder for utlevering til behandling av straffesak i Norge. Dersom det utleveres opplysninger til utenlandsk politimyndighet til bruk i en utenlandsk straffesak gjelder hele bestemmelsen på vanlig måte.

Ifølge *tredje ledd* kommer § 53 til anvendelse. Det må antas at det særlig ved utlevering av ikke-verifiserte opplysninger kan være aktuelt at det etter utleveringen viser seg at opplysningene var beheftet med feil. I så fall skal den behandlingsansvarlige varsle mottakeren av opplysningen, jf. § 53.

#### *Til § 21. Tilgang til opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten*

*Første ledd* viderefører langt på vei reglene i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 3 og politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1, men det er valgt en noe annen innfallsvinkel. For det første gjøres det tydelig at det med «tilgang» ikke bare menes at opplysningen kan gjøres tilgjengelig, men at begrepet også omfatter adgang til direkte søk. Tilgangen knyttes heller ikke direkte til taushetsplikten, idet denne tilnærmingen ikke passer godt når saksbehandlingen er innrettet slik at opplysningene er lagret i et datasystem der alle tjenestemenn har tilgang (adgang til direkte søk), jf. nærmere om dette i punkt 11.6. Taushetsplikten innad i politiet er regulert i § 23 fjerde ledd, og det vises til merknadene der.

I tillegg innebærer bestemmelsen en endring i forhold til gjeldende rett ved at adgangen til fri tjenestemessig formidling av opplysninger innad bare gjelder «til formål som omfattes av denne lov». Dette innebærer at adgangen til fri utlevering

av opplysninger i henhold til § 21 ikke gjelder for utlevering til politiets forvaltningsgjøremål som utlendingsforvaltning, våpen og pass med videre, og heller ikke til politiets sivile gjøremål som namsmannsfunksjoner. Formidling av opplysninger til politiets forvaltningsgjøremål er nå regulert i lovens § 29.

Utenfor forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål, vil politiet og påtalemyndigheten ha adgang til å foreta en intern formidling av opplysningene, for eksempel fra straffesak til forebyggende virksomhet, og fra forebyggende virksomhet til bruk i politiets hjelpe- og bistandsfunksjon. Reguleringen er en naturlig konsekvens av at alle politimessige gjøremål anses for forenelige.

«Tjenestemessig behov» skal forstås som tidligere. Det innebærer ikke at det er absolutt nødvendig for tjenestemannen å få tilgang til opplysningene for å kunne utføre oppgaven. Det er tilstrekkelig at den vil bli utført bedre eller enklere ved at tjenestemannen har slik tilgang.

At det ikke gjelder særskilte begrensninger i adgangen til å formidle opplysninger innad i etaten til politimessige gjøremål, innebærer på den annen side ikke at opplysningene skal sirkulere helt fritt. Begrensningene må imidlertid tilpasses forholdene. Ved store distrikter vil det regelmessig være slik at den generelle tilgang til visse typer opplysninger hovedsakelig kan begrenses til tjenestemenn ved stasjonen, avdelingen, seksjonen, avsnittet eller gruppen, og at andre tjenestemenn kan få tilgang til informasjon ved konkret behov. Ved mindre tjenestesteder vil det oftere være slik at «alle må ha tilgang til alt».

I *annet ledd* er det gitt et pålegg om at opplysninger som er særlig sensitive etter sin art eller kilde, eller som er usikre bør ha en tilgangsbegrensning. Politiet og påtalemyndigheten er en stor etat og at etatens tjenestemenn – ut over det som er tjenestemessig begrunnet – får kjennskap til opplysningene innebærer en betydelig personvernkranking i seg selv. All erfaring tilsier også at jo flere som har kjennskap til opplysningene, dess større er sjansen for at opplysningen lekker ut. Sensitiviteten kan både knytte seg til hva opplysningen går ut på, for eksempel opplysninger i sedelighetssaker, eller sensitiviteten kan være knyttet til hvem opplysningene gjelder, for eksempel saker mot kollegaer, eller fordi de angår offentlig kjente personer, og hvor det ville være svært belastende om opplysningene lekket ut. Sensitiviteten kan også være begrunnet i at den som har gitt opplysningen vil komme i en meget sårbar stilling hvis det ble kjent at opplysningene var gitt, typisk kilder og informanter.

Pålegg om tilgangsregulering for usikre opplysninger tar først og fremst – men ikke utelukkende – sikte på informasjonen i kriminaletterrettingsregistret.

#### *Til § 22 Utlevering av opplysninger til utlandet*

Utlevering av opplysninger til utlandet reiser særlige problemer, ikke minst fordi avgiveren har dårligere kontroll med hvordan opplysninger blir benyttet, og at regelverket for beskyttelse av sensitiv informasjon kan være dårligere, eller i alle fall annerledes enn tilfellet er i Norge.

*Første ledd første punktum* gir adgang til å formidle opplysninger til utlandet med siktemål å fremskaffe informasjon av betydning for saksbehandlingen. Bestemmelsen tar fortrinnsvis sikte på straffesaker som er under etterforskning her i riket, men den åpner også for utlevering av opplysninger for å bistå andre lands myndigheter med opplysninger i deres etterforskning og de øvrige forhold som er nevnt i § 26.

*Annet punktum* tilsvarer politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2, dog slik at det nå angis «*politi-myndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester*», mens det i dag heter «*politi- og sikkerhetsmyndigheter*». Det er ikke tilsiktet noen realitetsendring, men departementet har valgt den formulering som brukes i politiloven § 17c nr. 2 da denne best beskriver de organisatoriske enheter i utlandet som det er aktuelt å forholde seg til i forebyggende øyemed. Utenlandske politimyndigheter må forstås som et funksjonelt begrep, det vil si at det må omfatte myndigheter som ikke nødvendigvis hører til utenlandsk politiorganisasjon, men som utfører politimessige oppgaver som i Norge er tillagt politiet. Bestemmelsen må forstås slik at utlevering av opplysninger i forebyggende øyemed også kan skje når det er aktuelt å forebygge overtredelser i utlandet.

*Tredje punktum* viser til forholdsmessighetsbestemmelsen i § 27 tredje ledd og til beslutnings- og formbestemmelsen i § 27 femte ledd. Det følger av det som er sagt innledningsvis at forholdsmessighetsvurderingen her er av særlig stor betydning, og ganske særlig hvordan opplysningen kan komme til å bli brukt eller behandlet i mottakerlandet. Videre må det ved denne vurderingen legges stor vekt på om mottakerlandet har tilfredsstillende personvernlovgivning.

*Annet ledd* slår fast det selvfølgelig at utlevering til utlandet kan skje uavhengig av bestemmelsene i første ledd hvis det følger av lov eller av en konvensjon eller avtale Norge er bundet av. Bestemmelsen hjemler ikke bare utlevering av opplysninger, men åpner også for at andre lands

myndigheter kan gis direkte tilgang til norske registre, jf. nærmere om dette i punkt 11.13.

## **21.6 Til kapittel 6 om begrensninger i taushetsplikten**

#### *Til § 23. Omfanget av taushetsplikten*

Bestemmelsens *første ledd* viderefører i stor utstrekning den regulering som følger av straffeprosessloven § 61a første ledd og politiloven § 24 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd. En viss utvidelse av området for taushetsplikten vil følge av at unntaket i forvaltningsloven § 13 annet ledd ikke videreføres for politimessig virksomhet utenfor straffesaksbehandling. Gjennom henvisningen i politiloven § 24 første ledd kommer denne begrensning i taushetsplikten i dag til anvendelse utenfor behandlingen av den enkelte straffesak. Begrepet «noens personlige forhold» omfatter i strafferettspleien også blant annet fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av straffeprosessloven § 61a. Denne forståelsen skal nå også legges til grunn utenfor strafferettspleien, noe som fører til en ensartethet innenfor politiets og påtalemyndighetens politimessige virksomhet.

Taushetsplikten gjelder bare tjenestelige opplysninger, og må avgrenses mot privat kunnskap.

*Annet ledd* tar opp i seg bestemmelsene i straffeprosessloven § 61a annet ledd og politiloven § 24 annet ledd. Det er ikke tilsiktet realitetsendringer, men det er presisert at unntakene fra taushetsplikten som er regulert i §§ 22 og 24-34 bare i begrenset utstrekning kommer til anvendelse på taushetsplikten etter annet ledd. I langt de fleste tilfeller vil bruken av opplysningene baseres på en vurdering av om det «er nødvendig å holde [opplysningene] hemmelig», og ikke lovens positivt oppregnede unntaksbestemmelser. Men unntakene i lovens §§ 32 og 33 om bruk for statistikk, utredning og forskning vil også være aktuelle for etterforsknings- og metodeopplysninger.

*Tredje ledd* er en videreføring av tilsvarende bestemmelser i straffeprosessloven § 61a tredje ledd og forvaltningsloven § 13 tredje ledd uten realitetsendringer.

*Fjerde ledd* er en ny bestemmelse, men den innebærer ingen realitetsendring. At taushetsplikten også gjelder internt i politiet og påtalemyndigheten følger i dag forutsetningsvis av straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 3 og forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 3. Når det angis at det er



«fri flyt» internt i politi og påtalemyndighet, skal det altså forstås slik at det ikke er begrensninger i adgangen til å formidle opplysninger internt i politi og påtalemyndighet når det foreligger et tjenestemessig behov for dette. Spredning av taushetsbelagt informasjon som sladder og underholdning er fremdeles ikke rettmessig.

*Femte ledd* gjør det klart at den særskilte taushetsplikt som gjelder for opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll fortsatt gjelder, jf. straffeprosessloven § 216i.

#### *Til § 24. Taushetsplikt når det ikke er behov for beskyttelse*

Bestemmelsene i § 24 er en videreføring av bestemmelsene i forvaltningsloven § 13a og straffeprosessloven § 61b. Det er bare foretatt visse redigeringsmessige endringer uten betydning for realiteten.

Bestemmelsene er særlig aktuelle for personopplysninger. *Nr. 1* om utlevering av taushetsbelagt informasjon når den berettigede samtykker, gjelder imidlertid ikke i forhold til vandelskontroll. Således kan utstedelse av politiattester ikke være basert på samtykke.

Kravet i *nr. 2* om anonymisering vil, som i gjeldende lovgivning, være oppfylt når identifisering er upåregnelig. Det må derfor tas i betraktning hvilken informasjon mottakeren kan ha fra andre kilder, herunder blant annet hvilke opplysninger som senere blir kjent for eksempel i tilknytning til domstolsbehandlingen av straffesaken. For drifts- og forretningshemmeligheter omhandlet i § 23 første ledd nr. 2 vil anonymisering ofte ikke være noen fullgod beskyttelse, fordi skadevirkningen vil følge av at informasjonen blir kjent for andre, og i mindre grad hvem som «eier» hemmeligheten.

For etterforskningsopplysninger eller metodeopplysninger, som regulert i § 23 andre ledd, er bestemmelsen uten nevneverdig betydning. Samtykke og anonymisering er uaktuelle, og bestemmelsen om at taushetsplikten ikke er noe hinder når opplysningene er alminnelig kjent med videre er allerede dekket av «nødvendighetskravet» i § 23 annet ledd.

#### *Til § 25. Taushetsplikt i forhold til parter eller den opplysningen gjelder, og til bruk i sak om erstatning*

Bestemmelsen viderefører reguleringen som i gjeldende lovgivning følger av straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 1 og nr. 10, forvaltningsloven § 13a nr. 1 og § 13b første ledd nr. 1, samt politiloven § 24 tredje ledd.

*Første ledd* er nært knyttet til reglene om dokumentinnsyn. Bestemmelsen i første ledd innebærer ikke noen plikt til å gi parten innsyn, men leder til at det ikke oppstår noen pliktkollisjon når for eksempel mistenkte utøver sin rett etter straffeprosessloven § 242. Bestemmelsen i første ledd gir imidlertid adgang til å gjøre parten kjent med opplysninger også ut over det som er omfattet av dokumentinnsynsreglene.

*Annet ledd* er en direkte videreføring av straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 10 og innebærer ingen realitetsendring.

I *tredje ledd* gjøres det unntak fra første ledd for opplysninger som er taushetsbelagt etter § 23 annet ledd. For etterforskningsopplysninger, metodeopplysninger med videre, jf. § 23 annet ledd, er det primært i forhold til den opplysningene direkte gjelder at det er størst behov for hemmelighold. Det vil i mange tilfeller være ødeleggende for etterforskningen at den eller de mistenkte på et tidlig stadium får kunnskap om hva politiet vet. Siden kriminaletterrettningsvirksomheten gjerne kan ha karakter av skjult etterforskning må hemmeligholdelse endog omfatte den omstendighet at etterforskning pågår.

Et slikt unntak er inntatt i politiloven § 24 tredje ledd, og må innfortolkes i opplysninger taushetsbelagt etter straffeprosessloven § 61a annet ledd.

#### *Til § 26. Taushetsplikt i den enkelte straffesak*

Bestemmelsen er en direkte videreføring uten realitetsendringer av bestemmelsen i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 2.

Det er likevel grunn til å peke på to forhold. Bruken av opplysningen i den enkelte straffesak vil etter § 26 gjelde uavhengig av i hvilken sammenheng opplysningen er innhentet. Den gjeldende bestemmelse knytter unntaket til at opplysningen brukes til det formål den er innhentet til. Noen nevneverdig forskjell blir det likevel ikke. Etter gjeldende regulering kan opplysninger formidles internt i politiet. Opplysninger kan derfor formidles fra den forebyggende tjeneste til etterforskningsvirksomheten når det er tjenestemessig behov. Når etterforskeren har mottatt opplysning, er den på hans hånd ervervet i straffesak, og kan brukes i etterforskningen. Forskjellen vil etter § 26 bare være at man ikke behøver å gå den formelle veien om intern overlevering først.

På et tidlig stadium av etterforskningen vil saken ofte inneholde en betydelig mengde informasjon som er usikker eller ikke-verifisert. Hele formålet med etterforskningen – det vil si bruken av opplysningene – er å avklare hva som stemmer med de

faktiske forhold. Det ville derfor være meningsløst å kreve at opplysningene primært skulle verifiseres før de ble utlevert. Kravet i § 20, bortsett fra annet punktum i bestemmelsens første ledd, gjelder derfor ikke for den bruk som er regulert i § 26.

*Til § 27. Taushetsplikt ved avvergende og forebyggende virksomhet*

Bestemmelsens første og annet ledd er i betydelig grad en videreføring av reglene i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 5 og 6, politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2 og 3 og strafferegistreringsloven § 7 annet ledd. Tredje og fjerde ledd er langt på vei en kodifisering av rettigheter og krav som også tidligere gjaldt uten uttrykkelig hjemmel. Femte ledd stiller derimot nye krav til behandling av opplysninger i forebyggende øyemed.

*Første ledd* gjør unntak fra taushetsplikten når det er nødvendig for å avverge en straffbar handling. Avverge brukes her i motsetning til å forebygge, jf. annet ledd. I den alminnelige taushetspliktsregulering for politi og påtalemyndighet er en egen bestemmelse for avverge-situasjonene en nyskapning, men den er for øvrig kjent fra reglene om kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven § 216i første ledd bokstav d. Avverge krever både at man sitter på forholdsvis konkret og troverdig informasjon om at en straffbar handling vil bli begått, og at utførelsen kommer forholdsvis nær i tid. Retten til å bruke taushetsbelagt informasjon til å avverge straffbare handlinger krever ikke at handlingen skal være av en spesiell alvorlighet (motsatt i straffeprosessloven § 216i første ledd bokstav d), men slike forhold kan selvsagt tas i betraktning i forholdsmessighetsvurderingen etter tredje ledd, jf. nedenfor.

Dersom vilkårene er oppfylt vil opplysningene både kunne formidles til offentlige og private mottakere, og det er heller ikke noe særskilt krav om å vurdere andre måter å forebygge på. Dette er i og for seg naturlig når kravet er at handlingens utførelse er nær forestående.

*Annet ledd* gjelder tilfeller som er mindre akutt enn i første ledd. For den alminnelige adgang til å formidle opplysninger med det formål å forebygge straffbare handlinger, skiller politiregisterloven – som i gjeldende regler – mellom formidling til offentlige organer og til private.

Når mottaker av opplysningene er et offentlig organ stilles det ikke noe krav om absolutt nødvendighet og heller ikke noe spesielt krav om at andre midler skal være forsøkt eller vurdert, jf. *nr. 1*. Det alminnelige forholdsmessighetskrav i tredje ledd og politilovens § 6 vil imidlertid gjelde.

*I nr. 2* reguleres adgangen til å gjøre opplysninger kjent for private i forebyggende øyemed. Det er lagt opp til en forholdsvis restriktiv adgang for slik utlevering av opplysninger. Bestemmelsen åpner for eksempel ikke for å gi adgang til en mer rutinemessig informasjon til nabolaget når for eksempel en pedofilidømt løslates fra soning og tar opphold der, jf. dog nedenfor i kommentaren til tredje ledd. Det særskilte kravet om nødvendighet i kombinasjon med at andre løsninger må antas utilstrekkelige vil i realiteten innebære at utlevering til private i forebyggende øyemed bare er tillatt når dette er den eneste realistiske mulighet for å oppnå den forebyggende effekt. En slik situasjon vil for eksempel foreligge når en rusavhengig person ansettes i stilling hvor han eller hun har tilgang til likvide midler eller lettomsettelige gjenstander. Politiet vil ha liten mulighet for selv å kontrollere hva vedkommende foretar seg og rusavhengigheten vil regelmessig innebære at den ansattes egen vurdering av risiko og konsekvenser ikke avholder ham fra å begå den straffbare handlingen. Er den kriminalitet det er risiko for ikke helt bagatellmessig (jf. tredje ledd) kan varsel til arbeidsgiver være det eneste forebyggende alternativ.

*Tredje ledd* innebærer at ikke enhver straffbar handling kan forebygges med et hvilket som helst middel og konsekvens. Viktige momenter i vurderingen vil være hvor sikre de opplysninger som blir kjent er, hvor sensitive opplysningene er, hva som blir de personvernmessige konsekvenser av utleveringen – herunder risikoen for en videre spredningsfare – og faren og alvorligheten ved den straffbare handling det er risiko for.

I svært mange tilfelle vil det både være godt personvern og god kriminalitetsforebygging å underrette mistenkte om at politiet vet om hans «planer» eller tilbøyeligheter, og at man vurderer å underrette arbeidsgiver, husvert med videre. Dette gir vedkommende en mulighet til å hindre at opplysninger om han blir spredd, ved for eksempel straks å avslutte arbeidsoppdraget, eventuelt selv fortelle om sin bakgrunn med videre. Som nevnt ovenfor vil det normalt ikke være adgang til å underrette nabolaget om pedofile som tar opphold der, men dette kan fortone seg annerledes når risikoen for overgrep øker. Blir politiet for eksempel kjent med at den pedofilidømte har meldt seg som trener for pikelaget i fotball i aldersklassene 8-10 år, er man åpenbart i en situasjon hvor idrettslagets ledelse kan orienteres. Likeledes vil foreldrene kunne varsles dersom politiet observerer eller får kjennskap til at vedkommende prøver å få kontakt med barn som bor i nabolaget. Tredje ledd siste punktum innbærer at vedkommende normalt selv

skal varsles om at underretning om hans legning og fortid vil bli gitt. Velger vedkommende selv straks for eksempel å slutte som trener, kan det være unødvendig med ytterligere forebyggende tiltak.

En betydelig del av den informasjon som det er aktuelt å bruke i avvergende eller forebyggende øyemed er ikke-verifisert. Av tredje ledd fremgår at dette er et moment som taler mot å utlevere dem, og ifølge § 20 fastsettes en plikt til å søke opplysninger verifisert før de brukes utad. I mange tilfeller er det imidlertid bare gjennom utlevering at opplysningene kan verifiseres, for eksempel ved å sjekke om mistenkte har kjøpt eller etterspurt gjenstander som tyder på at straffbart forhold er under planlegging. Slike forespørsler vil jo gjerne avsløre at politiet er interessert i vedkommende, og *fjerde ledd* gjør det klart at slik bruk av opplysningene vil være rettmessig.

Avverging av straffbare handlinger etter første ledd må regelmessig skje forholdsvis raskt. Her vil det være uhensiktsmessig å legge beslutningskompetansen på et bestemt nivå eller kreve skriftlighet. Påleggene i *femte ledd* gjelder derfor bare utlevering i ordinær forebyggende virksomhet, med unntak av at nedtegningsplikten også gjelder for utlevering av opplysninger for å avverge en straffbar handling. Siden § 27 femte ledd er en særregulering av utlevering i avvergende og forebyggende øyemed skal bestemmelsen forstås slik at den går foran den alminnelige regel i § 20, og et skriftlighetskrav for avvergetilfellene etter første ledd kan derfor ikke baseres på den alminnelige regel i § 20 annet punktum. Det følger av begrepet «avverge», jf. kommentaren til første ledd, at den normalt må bygge på forholdsvis sikker informasjon. Bestemmelsene om ikke-verifiserte opplysninger både i femte ledd og i § 20 har derfor forholdsvis liten relevans for avverge-tilfellene.

Selv om taushetspliktsreglene er atferdsnormer som gjelder for den enkelte tjenestemann, er det ikke gitt at alle kan treffe alle typer beslutninger. Utlevering av informasjon i forebyggende øyemed kan ha betydelige personvernmessige konsekvenser. Vurderingen av om dette bør skje skal derfor være en beslutning som treffes av den behandlingsansvarlige eller den som uttrykkelig er gitt myndighet til å treffe slike avgjørelser på hans eller hennes vegne.

Notoritet er et viktig element i forbindelse med utlevering av opplysninger. Notoriteten ivaretas først og fremst gjennom pålegget om at det skal nedtegnes hvilke opplysninger som ble utlevert, til hvem de ble utlevert og hva som var begrunnelsen for utlevering. På denne måten vil politiet ha over-

sikt over informasjonsflyten, samtidig som overordnede organer eller tilsynsorganet i etterkant gis muligheten til å føre kontroll med behandlingen av opplysningene. Nedtegningsplikten gjelder både for utlevering for å avverge en straffbar handling etter første ledd og for å forebygge straffbare handlinger etter annet ledd.

Anvisningen om at opplysninger fortrinnsvis skal utleveres i skriftlig form gjelder bare utlevering for å forebygge straffbare handlinger etter annet ledd. Også denne bestemmelsen er begrunnet i hensynet til notoritet, men her i større grad med henblikk på den videre behandling av opplysningene. Dersom mottakeren av opplysningene må formidle det mottatte videre til andre vil det være særlig aktuelt å utlevere opplysningene skriftlig. Både av hensyn til den opplysningene gjelder, og av hensyn til politiets og påtalemyndighetens anseelse, bør det tilstrebes at ikke «en fjær blir til fem høns», slik politiregisterutvalget uttrykker det på s. 360 i utredningen. På den annen side vil det i mange situasjoner ikke fremstå som hensiktsmessig å utlevere opplysningene i skriftlig form. Som eksempel kan nevnes utlevering til privatpersoner. Hvilken utleveringsform man velger må derfor bero på en konkret vurdering, hvor det blant annet må legges vekt på opplysningens art og hvem som er mottaker. Det må også legges til grunn at det vil bli gitt nærmere retningslinjer i forskrift eller instruks om hvordan bestemmelsen skal håndteres i praksis.

#### *Til § 28. Taushetsplikt ved politiets andre oppgaver*

Bestemmelsene i §§ 26 og 27 omhandler utlevering av opplysninger i kriminalitetsbekjempende øyemed. Andre politimessige gjøremål vil være ordenstjenesten, hjelp og bistand og redningstjenesten. Det som reguleres i § 28 *første ledd* er utlevering av opplysninger til offentlige organer eller private i politiets interesse for å ivareta disse politimessige formål. Når det stilles krav om «nødvendig» innebærer dette her som ellers, at utlevering ikke kan skje bare fordi det fremstår som hensiktsmessig. På den annen side er det ikke noe krav om at utlevering er eneste mulighet for å oppnå formålet. Som eksempel kan nevnes utlevering av opplysninger til Sivilforsvaret ved en truende flomkatastrofe om rusbelastede personers tilholdssted og hvem de er, med det formål at varsel og evakuering kan iverksettes. Dette kunne vært oppnådd også ved at politiet sendte en patrulje til stedet, men dette må altså ikke velges fremfor å formidle informasjonen til Sivilforsvaret eller for den saks skyld til private hjelpeorganisasjoner som Røde Kors og

Norsk Folkehjelp, hvis egne ressurser ikke strekker til.

Et annet eksempel kan være at politiet varsler sosialkontoret om at en person er varetektsfengslet, hvis dette er nødvendig for å sikre at familien i tide får nødvendige midler til livsopphold.

*Annet ledd* bestemmer at forholdsmessighetskravet i utkastet § 27 tredje ledd gjelder også her, og bestemmelsen må også suppleres med utkastet § 20 for de tilfeller hvor opplysningene som utleveres er ikke-verifiserte.

#### *Til § 29. Taushetsplikt ved utlevering til politiets forvaltningsvirksomhet mv.*

Politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål omfattes ikke av loven, jf. § 3 første ledd nr. 2. Utlendingsforvaltningen, behandling av saker etter våpenlovgivningen og passutstedelse er sentrale eksempler på politiets forvaltningsvirksomhet. Reguleringen innebærer at utlevering av opplysninger til slike formål rettslig sett har større likhet med utlevering til andre offentlige organer i deres interesse, jf. § 30 enn intern bruk i politiet, jf. § 21. Som følge av dette må det i politiregisterloven skilles mellom utlevering til politimessige formål § 21 og utlevering til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål, jf. nærmere om dette i punkt 11.6 og 11.9.

Bestemmelsens *første ledd* er en direkte videreføring av politiloven § 24 første ledd nr. 1 og medfører ingen realitetsendring, jf. nærmere om dette i punkt 11.9 i proposisjonen.

I følge *annet ledd* skal Kongen gi nærmere regler om utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål. Hensikten med forskriftsreguleringen vil først og fremst være å gi en nærmere opplisting av de forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål det kan utleveres opplysninger til. På denne måten skaper man oversiktighet og ikke minst bedre forutsigbarhet for den opplysningene gjelder.

Det er til slutt grunn til å minne om at § 29 regulerer utlevering av opplysninger til forvaltningsgjøremål mv. i mottakervirksomhetens (for eksempel utlendingsforvaltningens) interesse. Hvis utleveringen skjer i straffeforfølgende eller kriminalitetsforebyggende øyemed reguleres adgangen av utkastets §§ 26 og 27.

#### *§ 30. Taushetsplikt ved utlevering til offentlige organer i deres interesse*

Utlevering av opplysninger til andre offentlige myndigheter i deres interesse, innebærer regelmessig at opplysninger som er innhentet til et poli-

timessig gjøremål, blir brukt til et annet. Bestemmelsen er ment å være en videreføring av straffeprosessloven § 61c første ledd nr.5 annet punktum og nr. 7, samt forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 5, som gir adgang til å utlevere opplysninger når dette er i mottakers interesse, jf. også påtaleinstruksen kapittel 5, som har flere bestemmelser om informasjonsplikt. Bestemmelsen hjemler også en videreføring av regelen i påtaleinstruksen § 4-2 annet ledd, hvorefter avsluttede straffesaker kan lånes ut i mottakerorganets interesse.

*Første ledd* angir rammene for utleveringsadgangen, og det er forutsatt at en nærmere regulering av utleveringen foretas i forskriften, jf. nærmere om dette nedenfor.

Med offentlige organer må forstås norske offentlige organer.

Begrunnelsen for å hjemle utlevering av opplysninger i mottakerens interesse i politiregisterloven fremfor i særlovgivningen er det gjort rede for i punkt 11.10, herunder særlig i punkt 11.10.6.

I *annet ledd* gis reglene om forholdsmessighet, skriftlighet, informasjon om opplysningene er verifiserte og beslutningskompetansen tilsvarende anvendelse. Siden § 30 gjelder utlevering til offentlige organer vil mottakeren regelmessig ha taushetsplikt (etter forvaltningsloven) og være fortrolig med å behandle personsensitiv informasjon. Dette må nødvendigvis påvirke forholdsmessighetsvurderingen.

I *tredje ledd* gis det pålegg om omfattende forskriftsregulering. I forskriften vil det være særlig viktig å gi anvisning på i hvilke tilfeller politiet har en utleveringsplikt. Derneft må det reguleres hvilke opplysninger som kan utleveres. Således må det særlig skilles mellom opplysninger fra kriminaletterretningsregistre og andre opplysninger, idet opplysninger fra kriminaletterretningsregistre eller ikke-verifiserte opplysninger normalt ikke utleveres selv om vilkårene for utlevering er oppfylt. I tillegg må det gis nærmere bestemmelser om i hvilke tilfeller den behandlingsansvarlige ved utlevering har en informasjonsplikt i forhold til den registrerte og når den registrerte har rett til innsyn.

#### *§ 31. Taushetsplikt ved utlevering til private i deres interesse*

Bestemmelsen tilsvare § 30, men gjelder for utlevering av opplysninger til private i deres interesse. Med «private» menes alle som ikke faller inn under begrepet «offentlige organer» i § 30.

Bestemmelsen er ment å videreføre de utleveringshjemlene som finnes i blant annet straffepro-

sessloven §§ 61c nr. 6 annet alternativ og 28, påtaleinstruksen § 4-1, § 4-2 tredje ledd og § 16-5.

Nytt er for så vidt at det åpnes for utlevering av opplysninger til private for å fremme deres oppgaver etter lov. Begrunnelsen for bestemmelsen er at det ikke er noen grunn til å forskjellsbehandle offentlige organer og private når de først i lovs form er pålagt oppgaver.

Bestemmelsens *annet ledd* tilsvarer annet ledd i § 30, og det vises til det som er sagt i kommentaren til § 30. Siden det her dreier seg om private parter, kan derimot vurderingen lettere falle ut i disfavør av utlevering, idet en ikke alltid kan ha de samme «positive» forventninger om hvordan opplysningene blir behandlet.

*Tredje ledd første punktum* tilsvarer forskriftshjemmelen i § 30 tredje ledd, og det vises kommentaren til § 30.

I følge *tredje ledd annet punktum* skal det i tillegg gis forskrift om utlevering av opplysninger i avsluttede straffesaker. Slik utlevering er i dag i betydelig utstrekning hjemlet i påtaleinstruksens regler i kapittel 4. Reglene fyller et åpenbart behov i den grad det foreligger tungtveiende private eller offentlige interesser, og denne utleveringsadgangen bør opprettholdes. Forskriftshjemmelen representerer en viss endring i forhold til gjeldende rett, idet «tungtveiende private eller offentlige interesser» er et strengere kriterium enn «saklig grunn» i påtaleinstruksen § 4-2 tredje ledd.

#### *Til § 32. Taushetsplikt ved statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver mv.*

Bestemmelsen viderefører uten realitetsendring bestemmelsene i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 4 og forvaltningsloven § 13c første ledd nr. 4. Utlevering av opplysninger til disse formålene vil normalt skje i anonymisert form, og besluttes av den behandlingsansvarlige. Nærmere bestemmelser om disse forholdene vil bli gitt i forskrifts form.

#### *Til § 33. Taushetsplikt ved forskning*

Bortsett fra visse språklige og redigeringsmessige endringer, er bestemmelsen en videreføring av gjeldende regler i straffeprosessloven § 61e og forvaltningsloven § 13 d, jf. politiloven § 24 første ledd og strafferegistreringsloven § 8 annet ledd.

Siden bestemmelsen i politiregisterloven naturlig nok bare gjelder for politiets og påtalemyndighetens virksomhet, er det i loven konkret gitt anvisning på hvor beslutningskompetansen ligger, jf. bestemmelsens *annet ledd*.

#### *Til § 34. Taushetsplikt ved utlevering til allmennheten i straffesak*

Bestemmelsen regulerer et av de mest markante særtrekk ved taushetsplikts- og personvernlovgivningen for politi og påtalemyndighet, og som består i at det gjøres unntak fra taushetsplikten, og dermed et betydelig innhugg i personvernet, til fordel for allmennhetens informasjonsbehov.

Adgangen til å informere allmennheten i straffesaker er i dag regulert i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9 som henviser til riksadvokatens rundskriv. Gjeldende rundskriv er av 12. februar 1981. Tatt i betraktning det betydelige inngrep i personvernet adgangen representerer, er en regulering i et ikke offentlig tilgjengelig rundskriv neppe forenelig med EMK artikkel 8. Dette var en del av begrunnelsen for at Norge valgte å forlike klagen Elsa Drissi i 1997 fremmet mot Norge i EMD, jf. App. no 34471/87. Saken ble hevet ved avgjørelse 27. mai 1998 etter at Justisdepartementet hadde forpliktet seg til at det «will take steps to propose rules concerning the attitude of the police towards media».

Både kravene etter EMK art. 8 og forpliktelsen etter forliket må anses oppfylt ved det forslag til regulering som følger av § 34.

Innledningen til *første ledd* gjør det klart at bestemmelsen bare gjelder bruk av opplysninger som er taushetsbelagt av hensyn til private interesser, og særlig personopplysninger. Etterforskningsopplysninger eller generelle metodeopplysninger med videre som er taushetsbelagt etter § 23 annet ledd, kan gjøres kjent for allmennheten basert på et faglig forstandig skjønn, jf. kriteriet «nødvendig å holde hemmelig».

*Første ledd nr. 1* angir hvilke hensyn som kan begrunne at personopplysninger fra straffesaker gjøres kjent for allmennheten. Henvisningen til § 26 i *annet punktum* innebærer at det også kan utleveres opplysninger for å bidra til iretteføring av straffesaker og straffegjennomføring. Nærmere regler om dette vil bli gitt i forskriften.

*Første ledd nr. 2* fastsetter – som i gjeldende rundskriv fra riksadvokaten pkt. IV/3 – at informasjonsvirksomheten primært skal skje anonymt. For en rekke av de formål som etter første ledd nr. 1 kan begrunne informasjon til allmennheten, er det av liten eller ingen betydning hvem opplysningene angår. Unntak fra denne hovedregelen gjelder imidlertid når dette er nødvendig ut fra formålet, eller for å hindre forveksling eller at opplysningene allerede er alminnelig kjent. I hvilke tilfeller unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse, vil bli nærmere regulert i forskriften.

*Første ledd nr. 3* regulerer bruk av usikre opplysninger. Det ligger i sakens natur at straffesaker, særlig på det innledende etterforskningsstadiet, vil innholde betydelige mengder usikker informasjon. Dette stadium faller også sammen med når det gjerne er størst interesse for saken i media og blant allmennheten. I riksadvokatens rundskriv pkt. IV/5 er det gitt uttrykk for at det skal vises varsomhet med å offentliggjøre anmeldelser før de er vurdert og undersøkt. Bestemmelsen i rundskrivet videreføres, men begrenses ikke bare til anmeldelser, slik at også andre usikre opplysninger enn anmeldelser omfattes av bestemmelsen. Samtidig innskrerpes adgangen til å utlevere usikre opplysninger i § 34 første ledd nr. 3. Hvis slik informasjon brukes i informasjonen til allmennheten, følger det av annet punktum at det skal opplyses at informasjonen er usikker, jf. § 20.

Første ledd gir bare de viktigste rammer og begrensninger i adgangen til å informere allmennheten. I *annet ledd* gis Kongen adgang til å gi nærmere forskrifter om hvordan adgangen skal benyttes. På samme måte som det 6. juli 2001 ble gitt forskrift om offentlighet i rettspleien, må det i tilknytning til politiregisterloven § 34 gis forskrifter om «utlevering av opplysninger til allmennheten i straffesak».

#### *Til § 35. Pålegg om taushetsplikt*

Bestemmelsen inneholder ingen nye bestemmelser, men samler bestemmelser som i gjeldende lovgivning er plassert i ulike bestemmelser.

*Første ledd* viderefører bestemmelsene som i dag finnes i straffeprosessloven § 61c tredje ledd første punktum og forvaltningsloven § 13b annet ledd tredje punktum.

*Annet ledd* viderefører med visse språklige og redaksjonelle endringer bestemmelser som ble vedtatt ved lov av 21. mars 2003 i henholdsvis straffeprosessloven § 61c nytt annet ledd og politiloven § 24 nytt femte ledd. Om bakgrunnen og bruksområdet for reglene vises til Ot.prp. nr. 106 (2001-2002) side 33-35.

*Tredje ledd første punktum* viderefører uten realitetsendringer bestemmelsene i straffeprosessloven § 61c tredje ledd annet punktum og forvaltningsloven § 13b annet ledd siste punktum. *Annet punktum* viderefører reglene i straffeprosessloven § 61d første ledd og forvaltningsloven § 13c første ledd. Den gjelder generelt og ikke bare i påleggstilfellene. I forhold til gjeldende ordlyd er det presisert at informasjonsplikten også gjelder den omstendighet at overtredelse er straffbart. Det

siste er ikke minst viktig nettopp i de tilfeller hvor vedkommende pålegges en taushetsplikt.

## 21.7 Til kapittel 7 om vandelskontroll og attester

### *Til § 36 Vandelskontroll*

Bestemmelsen fastsetter at politiet kan utlevere opplysninger i forbindelse med vandelskontroll, når det er hjemmel i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov. Utlevering av opplysninger kan skje på tre forskjellige måter, avhengig av hva som er formålet med utlevering av opplysningene: Politiattest, vandelskontroll og straffattest. Bestemmelsen gir en nærmere beskrivelse av formålene og vilkårene for å utlevere opplysninger til disse formålene. Begrepet dokument er også ment å omfatte elektroniske dokumenter, så lenge kravene til sikkerhet er oppfylt på en tilstrekkelig måte. Dokumentbegrepet vil således være det samme som i lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv § 2 bokstav a.

Etter *første ledd nr. 1* kan det utstedes politiattest med opplysninger om nærmere bestemte forhold.

Generelt markeres straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som følge av lovbrudd. Med «*straff*» menes de reaksjoner som per i dag finnes i straffeloven §§ 15 og 16. Mest praktisk er fengsel, samfunnsstraff, bot, rettighetstap og forvaring. Med «*andre strafferettslige reaksjoner*» menes betinget dom med straffutmålingsutsettelse (straffeloven § 52 nr. 1 første alternativ), påtaleunndatelse (straffeprosessloven §§ 69 og 70), overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a, overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg (straffeloven §§ 39 og 39 a) og inndragning. Med «*andre tiltak som følge av lovbrudd*» siktes det til personundersøkelse og beslutning om judisiell observasjon. I begrepet «*som følge av lovbrudd*» ligger at slike tiltak kun kan markeres i de tilfeller hvor det i rettskraftig avgjørelse konstateres straffeskyld. Blir en person frikjent i en sak, skal ikke en judisiell observasjon eller personundersøkelse foretatt i sakens anledning anmerkes i forbindelse med vandelskontroll. I begrepet «*er under straffeforfølgning*» ligger at verserende saker (utvidet attest), det vil si siktelse eller tiltale, kan anmerkes dersom dette er hjemlet. Derimot er det ikke anledning til å anmerke slike opplysninger dersom saken endte med henleggelse eller frifinnende dom. Den aktuelle saken må med andre ord pågå på det tidspunktet attesten utstedes.

Med politiattest menes norsk politiattest. Politiaattest som utstedes i et annet EØS-land likestilles norsk politiattest. Bakgrunnen for dette har sammenheng med Norges forpliktelse i henhold til EØS-avtalen om at EØS-borgere ikke skal diskrimineres, og at man derfor må godta attester utstedt i deres hjemland. På den annen side vet man da også at det innenfor disse landene finnes forholdsvis pålitelige systemer for registrering av strafferettslige reaksjoner samt at straffelovgivning er noenlunde sammenfallende med den norske.

Det kan derimot ikke kreves fremleggelse av politiattester utstedt i tredjeland. Begrunnelsen for dette er blant annet at det i praksis ofte ikke vil være mulig å gjennomføre tilfredsstillende vandelskontroll av utlendinger fra tredjeland (utenfor EØS-området) eller norske borgere som har oppholdt seg i slike land i et lengre tidsrom. Det vil regelmessig være svært ressurskrevende og tidkrevende å innhente og verifisere politiattester fra slike land, og i enkelte tilfeller vil det selv etter en slik ressursbruk fortsatt kunne være tvil om attestens pålitelighet, jf. også nærmere om dette i punkt 12.2.6.

I de tilfellene der det av nevnte grunner ikke kan kreves fremlagt politiattest er alternativet å gi regler om botid, jf. annet ledd.

Etter *første ledd nr. 2* kan det utstedes vandelsvurdering til en mottaker som har rett til å innhente opplysninger om en person, fordi denne personen er eller vil bli undergitt særlige plikter etter lov. Vandelsvurdering kan utstedes med opplysninger om forhold som nevnt ovenfor og det vises til det som er nevnt der.

Etter *første ledd nr. 3* kan det utstedes straffattest med opplysninger om nærmere bestemte forhold og det vises til det som er nevnt ovenfor.

Bestemmelsens *annet ledd første punktum* gir en generell fullmakt til at det i spesiallovgivningen kan gis bestemmelser som oppstiller et krav til minimum botid. En regel om krav til minimum botid vil ha sin primære funksjon overfor personer som kommer fra land utenfor EØS-området. Det er også overfor disse behovet er størst ettersom man har langt mindre kjennskap og tillit til flere av disse landenes systemer for utstedelse av politiattester.

Bestemmelser om kravet til minimum botid bør imidlertid bare gis dersom vesentlige samfunnsmessige tilsier det, noe som innebærer at slike regler kun bør gis i særlig tilfeller. Som eksempel kan nevnes personell på oljeplattformer, flyplasser eller personer som skal tilsettes i vaktvirksomhetsforetak eller innefor kollektivtransport. Etter *annet ledd annet punktum* fremgår det at der det oppstilles krav om botid, bør det i utgangpunktet ikke kre-

ves lenger botid enn fem år. Stilles det krav til lengre botid bør det være begrunnet i at for eksempel sikkerhetsmessige hensyn er så tungtveiende at man ikke kan risikere å la personer utøve angjeldende virksomhet uten å være trygg på at de oppfyller kravet til tilfredsstillende vandel.

#### *Til § 37 Formål som berettiger bruk av politiattest*

Bestemmelsen gir anvisning på de formål som kan begrunne bestemmelser om krav om politiattest. Bestemmelsen gir således ikke alene hjemmel for utstedelse av politiattest, men indikerer til hvilke formål attesthjemler bør utstedes.

I bestemmelsens *første ledd* er det oppstilt seks formål som kan begrunne et krav om utstedelse av politiattest. Slik disse formålene er formulert, flyter de litt over i hverandre. Når politiattest innhentes ved ansettelse i barnehage for å utelukke personer som har begått seksuelle overgrep mot mindreårige, vil formålet primært dekkes av første ledd nr. 4, men også av nr. 2 fordi det vil virke støtende å ansette en slik person i en barnehage og av nr. 6 fordi det kan være fare for at vedkommende på ny vil begå overgrep mot barn.

Bestemmelsen er ingen skranke for lovgiver med tanke på hvilke konkrete formål og situasjoner man i fremtiden kan gi hjemmel for å utstede politiattest til. Bestemmelsen er ment som en retningsgivende føring til andre departementer mv. når man vurderer om man på et gitt område bør foreslå en hjemmel til utstedelse av politiattest i den aktuelle spesiallovgivningen. Tilsvarende er det slik at selv om man befinner seg innenfor type-tilfellene, innebærer ikke dette automatisk at hjemmel for utstedelse av politiattest skal utferdiges. Ved vurderingen av om det bør gis en hjemmel til å utstede politiattest, og hvilken type attest man i så fall bør hjemle adgang til, må man her som ellers se hen til de alminnelige prinsippene om nødvendighet og relevans. Det må foretas en vurdering av om det er nødvendig med et nytt hjemmelsgrunnlag for politiattest og om et slikt grunnlag er naturlig ut fra sammenhengen i regelverket om politiattester for øvrig. Likeså må det ses hen til om det finnes andre mer hensiktsmessige virkemidler man kan bruke. Tilsvarende må det i valget mellom de ulike former for politiattest foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger som er nødvendig og relevante å anmerke for å ivareta det aktuelle formålet med vandelskontrollen, jf. også de prinsippene som følger av EMK artikkel 8.

Etter *første ledd nr. 1* kan politiattest brukes for å utelukke personer fra stillinger med videre hvor det av samfunnsmessige hensyn er nødvendig å

vedkommende er skikket. Som eksempel kan nevnes politiattest i forbindelse med utstedelse av transportløyver etter samferdselslovgivningen eller sertifikater etter luftfartslovgivningen. Der- som det fremgår at vedkommende har begått straffbare handlinger under ruspåvirkning eller har overtrådt narkotikalovgivningen, vil dette ha betydning for hvorvidt han er skikket til å inneha en stillingen eller lignende. Dette vil gjelde selv om forholdet ligger noe tilbake i tid og selv om det ikke er noen holdepunkter for å tro at han vil begå en ny straffbar handling under utøvelse av stillingen med videre.

En rekke stillinger og funksjoner krever ut fra samfunnsmessige hensyn at personen har et plett- fritt rulleblad. Det at vedkommende har begått én eller flere straffbare handlinger, vil i seg selv være et tegn på at han har hatt et uansvarlig forhold til lover og regler og de normer som samfunnet har satt. På bakgrunn av dette må det stilles spørsmål om han er egnet og skikket til å inneha stillingen.

Etter *første ledd nr. 2* kan politiattest brukes for å utelukke personer fra stillinger med videre hvor det vil virke støtende eller motvirke den alminne- lige tillit at han får stillingen med videre. Dette vil blant annet gjelde ved ansettelse i politiet, fengsels- vesenet og vaktvirksomhetsbransjen. For allmenn- heten vil det kunne være støtende og by på et tillits- problem om for eksempel lensmannen i bygda er tidligere straffet, selv om den straffbare handling ligger tilbake i tid og det ikke er noen fare for at han på nytt vil begå straffbare handlinger.

Etter *første ledd nr. 3* kan politiattest brukes for å utelukke personer fra stillinger med videre som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsfor- hold overfor personer som på grunn av alder, syk- dom eller funksjonshemming er ute av stand til å ta vare på seg selv eller sine interesser.

Slik formålet er formulert, vil det ikke være noe til hinder for at man i et hjemmelsgrunnlag fastset- ter at politiattesten skal inneholde opplysninger om hvorvidt vedkommende for eksempel er straf- fet for seksuelle overgrep (mot barn og voksne), naskeri, tyveri, underslag, narkotikaovertridelser med videre. Ved ansettelse i et omsorgsykke der vedkommende får «fri» tilgang til pasientens/tje- nestemottakerens eiendeler, bolig, medikamenter med videre kan det være nødvendig å utelukke også personer som er straffet for vinningskrimina- litet og overtredelse av narkotikalovgivningen.

Etter *første ledd nr. 4* kan politiattest brukes til personer som skal ha oppgaver overfor mindreå- rige. Denne persongruppen må avgrenses mot per- soner som har heldøgns omsorgsansvar for min- dreårlige, som reguleres i nr. 5. Formålene med

utstedelse av attesten er å forhindre at nevnte per- soner skal begå overgrep mot eller ha skadelig inn- flytelse på mindreårige og bidra til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer. Som eksempel kan nevnes utstedelse av politiattest med hjemmel i barnehageloven, barnevernloven og opplæringslova.

Etter *første ledd nr. 5* kan politiattest brukes til personer som skal adoptere eller over tid eller jevn- lig skal ha *heldøgns* omsorgsansvar for mindreå- rige. Formålet med utstedelse av attesten er å bidra til å sikre at nevnte personer er egnet for opp- gavene.

Bestemmelsene i første ledd nr. 4 og 5 må ses i sammenheng med kravene i § 39, der det sondres mellom de personer som faller inn under henholds- vis nr. 4 og 5.

Etter *første ledd nr. 6* kan politiattest brukes for å hindre at personer som tidligere er straffet får stillinger med videre hvor det er fare for at de på nytt vil begå straffbare handlinger. Her tenkes det både på utelukkelse av personer som bevisst sikter seg inn mot et yrke eller en posisjon hvor de kan videreføre sin kriminelle aktivitet, men også på situasjoner hvor det er fare for at vedkommende på grunn av tidligere straffbar virksomhet vil kunne begå en ny straffbar handling. Som eksempel kan nevnes en person som er straffet for tyveri og som planmessig søker stilling som vokter for å få til- gang til bedrifter og virksomheter hvor han kan fortsette sin vinningskriminalitet.

Etter *annet ledd* kan politiattest brukes dersom folkerettslige forpliktelser krever dokumentasjon på om en person tidligere er straffet med videre. Bestemmelsen innebærer en utvidelse av § 22 om taushetsplikt ved utlevering av opplysninger til utlandet for så vidt gjelder slike opplysninger.

#### *Til § 38 Politiattest i særlige tilfeller*

I *første ledd* gis det hjemmel til utstedelse av politi- attest til personer som trenger dette for innreise, visum, arbeidstillatelse eller bosetting i et annet land, eller til andre formål der bestemmelser i andre land krever at slik dokumentasjon fremleg- ges. Tilsvarende gjelder for person som søker om tilsetting ved utenlandsk ambassade eller lignende i Norge. Det legges ikke føringer på hva slags attest som kan utstedes. Dette har sammenheng med at man som regel må godta de kravene som stilles gjennom andre lands lovgivning og bestem- melser. Det antas å være lite hensiktsmessig at nor- ske myndigheter legger føringer for attester som skal utstedes i disse situasjonene. De nasjonale reglene i vedkommende land må være avgjørende



for om attest kan kreves, og hvilket innhold denne skal ha. En annen løsning vil kunne føre til at man risikerer å utelukke egne borgere fra stilling med videre i utlandet. Attest utstedt i medhold av denne bestemmelsen kan derfor være uttømmende hvis det anses nødvendig og relevant ut fra de krav som er stilt i vedkommende lands nasjonale bestemmelser.

Bestemmelsen gir i *annet ledd* fullmakt til at man i forskriften til politiregisterloven kan bestemme at det skal utstedes politiattest til et nærmere angitt formål dersom det ikke finnes egnet spesiallovgivning å plassere hjemmelen i. Selv om den klare hovedregelen er at hjemler om utstedelse av politiattest skal hjemles i spesiallovgivningen, vil det være behov for en bestemmelse hvor man kan ta inn hjemler for utstedelse av politiattest som ikke naturlig passer inn i en spesiallov eller det angjeldende område ikke reguleres av en spesiallov. Henvisningen til § 37 er ment å klargjøre at bestemmelsen ikke innebærer noen utvidelse av hvilke formål og typetilfeller det generelt anses berettiget å gi hjemmel for å utstede politiattest til.

Forskriften må angi uttrykkelig om det skal utstedes ordinær, uttømmende eller avgrenset attest. Dette har sammenheng med at det er først når man har oversikt over behovet for politiattest i den konkrete saken at man kan vurdere om en ordinær eller avgrenset attest vil være tilstrekkelig eller ikke.

I *tredje ledd* videreføres en sikkerhetsventil om at den Kongen bemyndiger også i andre særlige tilfeller kan bestemme at det brukes politiattest. Etter denne bestemmelsen kan det ikke fattes vedtak om utstedelse av politiattest til enkeltpersoner, slik det åpnes for i § 42.

Bestemmelsen skal bare brukes i unntakstilfelle for å fange opp et relativt prekært behov som har oppstått og hvor det på grunn av tidsaspektet ikke fremstår som forsvarlig å avvente en ordinær lovgivningsprosess. Ordningen skal således ikke benyttes for å foregripe at et forslag om utstedelse av politiattest vil bli vedtatt eller utelukkende for å påskynde iverksettelsen av et vedtatt forslag.

Dersom man hjemler utferdigelse av politiattest etter denne bestemmelsen, forutsettes det at man følger opp saken og i ettertid vurderer å fremsette et forslag om en permanent hjemmel. For å sørge for at dette oppfølgingsarbeidet blir foretatt er det inntatt en tidsbegrensning i bestemmelsens tredje punktum. Det fremkommer her at en slik vedtaksfestet hjemmel ikke kan gjelde i mer enn 15 måneder, og at vedtaket ikke kan fornyes. På denne måten sikrer man at ansvarlige myndigheter påbegynner arbeidet med å utarbeide et forslag

til lovhjemmel, samtidig som man åpner for at forslaget kan sendes på alminnelig høring med de hensyn dette skal ivareta.

*Til § 39 Politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest)*

Hensikten med bestemmelsen er å skape ensartet praksis på de områdene der det kreves politiattest for personer som har omsorg for eller oppgaver knyttet til barn (personer under 18 år). Bestemmelsen angir hva som skal anmerkes på politiattest for denne personkretsen. Bestemmelsen er ikke i seg selv et grunnlag for utstedelse av politiattest. Hjemmelsgrunnlaget for å kreve politiattest på det enkelte område reguleres fortsatt i spesiallovgivningen, men da slik at det enten vises til politiregisterloven § 39 eller at bestemmelsen gjentas i spesialloven.

I *første ledd første punktum* angis det hva som skal anmerkes på politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 4. På attesten skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller dømt for nærmere angitte straffebestemmelser, noe som innebærer at attesten er avgrenset utvidende. Straffebestemmelsene som skal anmerkes er avgrenset til straffbare handlinger som anses relevante i forholdet til formålet om å beskytte barn og unge, herunder seksualforbrytelser, volds- og ransforbrytelser og narkotikaforbrytelser. Annet og tredje punktum regulerer hvilke straffebestemmelser som skal anmerkes med og uten tidsbegrensning bakover i tid og om mildere straffereaksjoner også skal tas med. I annet punktum fremgår det at de angitte overtredelsene skal anmerkes i samsvar med § 41 nr. 1. Dette innebærer at disse anmerkes uten tidsbegrensning bakover i tid, samtidig som også mildere straffereaksjoner tas med. Angitte straffebestemmelser i tredje punktum skal anmerkes med de begrensninger i forhold til tid og straffereaksjoner som følger av § 40 om ordinær attest.

*Annet ledd* regulerer de tilfeller der man i forskrift gitt i medhold av annen lovgivning ønsker å anmerke flere eller færre straffebestemmelser enn hva som fremkommer av første ledd. Av bestemmelsen fremgår det at det må foreligge særlige grunner for sådanne begrensninger eller utvidelser, noe som er begrunnet i at hensikten med § 39 er å skape mest mulig ensartethet. Begrensningene må fremgå av hjemmelsgrunnlaget.

I *tredje ledd* angis det hva som skal anmerkes på politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 5. Attesten kan være uttøm-

mende i den forstand at alle straffer, andre straffereettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd i utgangspunktet tas med, samt at det ikke gjelder noen tidsbegrensning bakover i tid og mildere reaksjoner tas med, jf. § 41 nr. 1. At attesten kan være utvidet innebærer at også verserende saker (siktelsler og tiltaler) kan anmerkes, jf. § 41 nr. 2.

Hvilke konsekvenser en anmerkning på politiattest eventuelt skal ha, må reguleres i spesiallov-givningen.

#### *Til § 40 Ordinær politiattest*

Bestemmelsen angir hvilke straffereaksjoner som skal anmerkes på en ordinær politiattest. Dersom ikke hjemmelsgrunnlaget har noen nærmere angivelse av politiattestens innhold, skal det utstedes såkalt ordinær politiattest, med de begrensninger som følger av denne bestemmelsen. Det er positivt angitt i nr. 2 hvilke ilagte reaksjoner som skal tas med på attesten. Hvor lenge en ilagt reaksjon skal markeres på attesten, avhenger av straffens lengde. Dette innebærer at de «mindre alvorlige» overtredelsene vil bli utelatt etter 3 år, mens de alvorligste forholdene vil vises på attesten i 10 år, etter de nærmere kriteriene som er gitt i nr. 5, 6 og 7.

Betinget straff hvor fastsetting av straff utstår, påtaleunntakelser, bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil 6 måneder, forenklede forelegg og overføring av saker til behandling i konfliktrådet eller helse- og sosialstyret, skal ikke anmerkes på en ordinær attest, jf. nr. 3.

Oppramsingen i bestemmelsen er ment å være uttømmende, både for hva som skal anmerkes og for hva som ikke skal tas med. Er det noen straffer som er uteglemt, skal disse falle inn under nr. 3, og ikke tas med på attesten.

Etter nr. 4 kan politiet angi den samlede reaksjonen, dersom det i samme reaksjonsileggelse er ilagt reaksjoner som er omhandlet både i nr. 2 og 3 ovenfor. Typisk kan en bot anmerkes sammen med betinget fengsel.

Mens nr. 2, 3 og 4 gjelder hvilke straffer som skal tas med på attesten, regulerer nr. 5, 6 og 7 hvilke tidsmessige avgrensninger som skal gjøres, basert på at forholdene er blitt gamle.

Bestemmelsen i nr. 8 viderefører dagens praksis om at opplysninger om en idømt straffereaksjon medfører at andre opplysninger også vil fremgå av politiattesten selv om de alene ikke ville ha blitt anmerket (såkalte følgesanmerkninger). Det er kun de mest alvorlige dommene som omfattes av bestemmelsen ettersom flere dommer av denne

typen tegner et bilde av en livsførsel som samlet sett kan ha betydning for formålet med attesten.

#### *Til § 41 Uttømmende og utvidet politiattest*

Dersom det følger av hjemmelsgrunnlaget, kan hovedregelen om utstedelse av ordinær politiattest etter § 40 fravikes. Med uttømmende politiattest menes at alle straffer, andre straffereettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd skal anmerkes på politiattesten, jf. nr. 1. Når bestemmelsen angir at det kun er opplysninger som er registrert i reaksjonsregisteret som skal anmerkes, så er dette for å markere at sperrede opplysninger ikke skal tas med. Tidsbegrensningene i § 40 gjelder ikke.

Uttømmende politiattest vil kunne kreves der det er påliggende, ut fra formålet med attesten, å kjenne til vedkommendes eventuelle kriminelle fortid, uavhengig av noen tidsbegrensninger. Det skal fremgå uttrykkelig av hjemmelsgrunnlaget at uttømmende attest kan kreves. Det understrekes at utstedelse av ordinær politiattest skal være hovedregelen. Det skal kun gis hjemmel for utstedelse av uttømmende attest dersom en saklig og grundig vurdering av behovet i den konkrete situasjonen tilsier at det er nødvendig med slik attest. Tilsvarende bør det også alltid vurderes om en avgrenset uttømmende attest vil være tilstrekkelig.

Bestemmelsen i nr. 1 tredje punktum oppstiller enkelte unntak fra utgangspunktet om at alle reaksjoner skal anmerkes på en uttømmende attest. Overføring av saker til konfliktråd skal anmerkes i en periode, jf. bokstav a. Forenklede forelegg skal imidlertid ikke anmerkes, jf. bokstav b. Av bokstav c følger det at det også skal gjøres unntak for reaksjoner ilagt lovbrøyttere som var under 18 år på gjerningstidspunktet og som ikke har begått alvorlig eller en rekke gjentatte lovbrudd, og som ikke har begått ny kriminalitet i en nærmere angitt tidsperiode. De nærmere presiseringer og avgrensninger av bestemmelsens rekkevidde vil bli foretatt i forskrift. Bestemmelsen har sammenheng med at det erfaringsmessig er en del mennesker som begår lovbrudd i ung alder uten at det er veldig gjennomtenkt. Det er uheldig om personer som skikker seg over en lengre periode ikke skal kunne bli kvitt stempelet man pådrar seg fordi man begår en feil som ung.

Av nr. 2 fremgår det at på en ordinær og uttømmende politiattest kan verserende saker bare anmerkes dersom det følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Attesten kalles da en utvidet politiattest. Med verserende saker menes saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, men hvor

saken ennå ikke er rettskraftig avgjort. Opplysninger om anmeldelser og henlagte saker omfattes ikke. Dersom man utsteder en utvidet politiattest skal man gi en kort forklaring på hva det verserende forholdet gjelder, hva slags straffebud saken gjelder og hvor langt saken har kommet i den påtalemessige behandlingen.

#### *Til § 42 Anmerkning av færre opplysninger på politiattesten*

Bestemmelsen fastslår at den Kongen bemyndiger kan beslutte at færre opplysninger skal anmerkes på politiattesten, dersom dette ikke strider mot formålet med politiattesten og anmerkningen kan få uforholdsmessige konsekvenser for den politiattesten gjelder.

Bestemmelsen kan for eksempel være praktisk dersom utenlandske myndigheter krever at en person må fremlegge politiattest fra sitt hjemland før inngåelse av ekteskap i vedkommende land. Det er i så fall ikke nødvendig ut fra formålet å opplyse at vedkommende er dømt for kjøring i påvirket tilstand. Dersom det er fare for at denne opplysningen i seg selv vil være et hinder for at vedkommende kan inngå ekteskap, bør opplysningen ikke tas med i attesten.

Bestemmelsen gir kun adgang til å anmerke færre opplysninger enn det som følger av hjemmelsgrunnlaget. Det kan således ikke anmerkes flere opplysninger, herunder opplysninger om verserende saker, i medhold av denne bestemmelsen. Adgangen til utlevering av slike opplysninger må enten følge direkte av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av politiattesten eller av de alminnelige unntakene fra taushetsplikt, jf. kapittel 5 og 6.

#### *Til § 43 Utlevering av nye eller oppdaterte opplysninger etter at politiattest er utstedt*

Bestemmelsen omhandler de tilfellene der politiattest tidligere er utstedt, men hvor brukeren av opplysningene, for eksempel en arbeidsgiver, har fått tilgang til informasjon som gir ham grunn til å tro at det foreligger nye opplysninger av betydning for innholdet på politiattesten.

Bestemmelsen i § 43 erstatter utvalgets forslag om fornyet politiattest, jf. nærmere om begrunnelsen i punkt 12.10.4. Det understrekes at det er et grunnvilkår for å anvende denne bestemmelsen at personen det gjelder allerede har levert en politiattest i medhold av et selvstendig hjemmelsgrunnlag, typisk at læreren har levert politiattest ved ansettelsen på skolen. I tillegg må de nye opplysningene som eventuelt skal leveres begrense seg

til de straffbare forhold som kan utleveres i følge hjemmelsgrunnlaget for attesten, jf. *første ledd annet punktum*. Dersom for eksempel hjemmelen er begrenset til seksuelle overgrep mot barn, kan ikke politiet gi opplysninger om eventuelle andre straffbare forhold.

Dersom politiet ikke har noen anmerkninger om vedkommende kan saken avsluttes uten at vedkommende får vite at kontroll har foregått, jf. *annet ledd annet punktum*. Dersom politiet har anmerkninger må imidlertid vedkommende på egnet måte varsles om at utlevering av disse opplysningene har funnet sted, jf. *annet ledd første punktum*.

#### *Til § 44 Saksbehandlingsregler for utstedelse av politiattest*

Etter denne bestemmelsen må begjæring om utstedelse av politiattest fremsettes av den personen politiattesten skal gjelde, og vedkommende må identifisere seg på en tilstrekkelig måte.

Vedkommende må dokumentere at han oppfylder kravene til å få utstedt politiattest. Det vil ikke være tilstrekkelig at vedkommende opplyser at han har tenkt å søke en stilling eller lignende, men han må dokumentere at han har fått tilbud om vedkommende stilling eller at han på annen måte kan godtgjøre at han er i en situasjon hvor han kan kreve politiattest.

Politiattesten skal utleveres direkte til den som begjærer utstedelse, med mindre vedkommende samtykker i en annen fremgangsmåte.

Ytterligere saksbehandlingsregler kan gis i forskrift til denne loven, jf. § 69 første ledd nr. 12 bokstav d.

#### *Til § 45 Vandelsvurdering*

Ved en vandelsvurdering foretas det en kontroll av en persons tidligereandel før vedkommende pålegges å utføre en lovbestemt plikt. Politiet kan imidlertid bare utlevere opplysninger til bruk for vandelsvurdering når dette er fastsatt i lov eller med hjemmel i lov. Opplysningene fra en vandelsvurdering kan utleveres til mottakeren uten at vedkommende som er kontrollert, har samtykket. Politiet har ingen plikt til å informere vedkommende om at det er gjennomført en vandelsvurdering. Dette er en følge av § 48 annet ledd nr. 1, der det gjøres unntak fra politiets informasjonsplikt for de tilfeller hvor utleveringsplikten følger direkte av lov eller i medhold av lov.

I en vandelsvurdering anmerkes de samme opplysningene som ved en uttømmende attest, med mindre noe annet fremgår av lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Her åpnes det for at også ver-

serende saker kan anmerkes (utvidet politiattest), jf. § 41 nr. 2.

De vanlige saksbehandlingsreglene som gjelder ved utstedelse av politiattest kommer ikke til anvendelse. En nærmere regulering av gjennomføringen av vandelskontroll vil bli gitt i forskriften, jf. *tredje ledd*.

#### *Til § 46 Straffattest*

Til bruk i den enkelte straffesak kan det utstedes straffattest til politiet, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen. Straffattesten brukes blant annet i forbindelse med utmåling av straff og andre reaksjoner, og i forbindelse med fastsettelse av soningsforhold, permisjoner med videre. I slik attest anmerkes alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som følge av lovbrudd.

#### *Til § 47 Taushetsplikt for mottaker av opplysninger om vandelskontroll*

Den som mottar opplysninger fra politiet i forbindelse med vandelskontroll har taushetsplikt om disse og plikter å hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til opplysningene. Bestemmelsen innebærer at mottakeren også pålegges å oppbevare og å makulere opplysninger på en slik måte at ikke uvedkommende får tilgang til dem. Nærmere regler om dette gis i forskrift til politiregisterloven, jf. § 69 første ledd nr. 12 bokstav d.

Overtredelse av denne taushetsplikten straffes etter straffeloven § 121, dersom mottakeren gjøres kjent med taushetsplikten og hvilke følger et eventuelt brudd kan få.

Taushetsplikten omfatter ikke straffattest, da denne blir dokument i rettsforhandling i straffesak, og det er således lite forenlig at attesten blir underlagt taushetsplikt.

Taushetsplikten går foran det som er fastsatt i forvaltningsloven og unntakene i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b kommer ikke til anvendelse.

## **21.8 Til kapittel 8 om informasjonsplikt, innsyn, retting, sperring og sletting**

#### *Til § 48. Plikt til å informere den registrerte*

Personopplysningsloven §§ 19 og 20 fastsetter informasjonsplikt for den behandlingsansvarlige. Politiregisterloven legger opp til en atskillig mer begrenset informasjonsplikt. Begrunnelsen for dette er at det normalt vil være ødeleggende for kriminalitetsbekjempelsen om den registrerte ble informert om behandlingen. Kravet om detaljerte forskrifter og meldeplikt for politiet vil gi allmenn-

heten god oversikt over de behandlinger som skjer, og mulighet til å vurdere om de selv er registrert. Dersom taushetspliktsreglene ikke er til hinder for det, kan politiet imidlertid informere om behandlingen dersom de selv ønsker.

I *første ledd* fremgår hovedregelen om at politiet i utgangspunktet har en informasjonsplikt når de utleverer opplysninger i mottakerorganets interesse. Informasjonsplikten gjelder uavhengig av om mottaker er et offentlig organ eller privat. For mer om hva som skal regnes å være i mottakerorganets interesse, se punkt 11.10. Det varsles kun om at opplysninger er utlevert, og informasjonsplikten utløser i seg selv ingen innsynsrett. Innsynsrett følger eventuelt av § 49.

I *annet ledd* foreslås det en rekke unntak fra informasjonsplikten. Dette gjelder i følge *nr. 1* der politiet er underlagt en *plikt* til å utlevere opplysningene, jf. eksempelvis barnevernloven § 6-4. I så fall må det anses å være kjent for den registrerte at opplysningene utleveres. I henhold til *nr. 2* gjøres det unntak der informasjonsplikten er skadelig for kriminalitetsbekjempelsen. Dette er tilfeller hvor for eksempel informasjon vil gi den kriminelle kunnskap som kan være til nytte i hans kriminelle atferd eller virksomhet. Det gjøres også unntak av hensyn til vernet av andre personer. Dersom en person for eksempel kan bli utsatt for represalier som følge av at en registrert får informasjon, kan informasjon unntas.

Et annet viktig og antageligvis omfattende unntak i *nr. 2* er de tilfellene der mottakerorganets lovpålagte kontrolloppgaver tilsier at informasjonsplikt unntas. Med kontrollorganer forstås organer, både offentlige og private, som har fått kontrolloppgaver pålagt i lov. De aller fleste vil være offentlige organer, men det finnes også private, som Det Norske Veritas. Det er praktisk dersom opplysninger om en sak overleveres til for eksempel Kreditilsynet eller Helsetilsynet på et stadium hvor det fortsatt er aktuelt for tilsynene å iverksette undersøkelser før den registrerte vet at kontroll- eller tilsynssak er iverksatt. Hensikten er at det skal være mulig å utlevere opplysninger særlig til tilsynsorganer uten at politiet eller tilsynsorganets oppgaver blir umuliggjort.

I følge *nr. 3* gjelder informasjonsplikten videre bare dersom utlevering er av vesentlig betydning for den registrerte. Utleveringen vil regelmessig være av vesentlig betydning for den registrerte dersom utleveringen vil kunne påføre den registrerte skade eller ulempe av økonomisk eller annen art eller dersom utleveringen vil kunne være krenkende. Det nærmere innholdet i begrepet vil bli regulert i forskrift. Bestemmelsen gjel-

der for all politimessig virksomhet, også når opplysningene hentes fra straffesak. Utlevering i forebyggende øyemed etter § 27 utløser ikke informasjonsplikt. Politiattester utløser heller ingen informasjonsplikt, da det er den registrerte selv som iverksetter slik utlevering.

Forbeholdet i nr. 4 gir uttrykk for at allerede eksisterende regler om om politiets informasjonsplikt fortsatt gjelder, og at bestemmelsen heller ikke er til hinder for at det i lov eller forskrift gis regler om informasjonsplikt som går lenger enn hva § 48 gir anvisning på.

#### *Til § 49. Innsyn*

*Første ledd* slår fast at den registrertes rett til dokumentinnsyn i den enkelte straffesak reguleres av straffeprosesslovens regler. Dette innebærer at gjeldende rett på dette område skal videreføres. Politiregisterloven gir således verken flere eller færre rettigheter hva gjelder rett til dokumentinnsyn.

I *annet ledd* fastslås hovedregelen om at den registrerte har rett til å få opplyst hvilke opplysninger som er registrert om seg selv i den enkelte behandling. Hovedregelen om innsyn gjelder alle opplysninger som behandles, men bestemmelsen gjelder kun utenfor straffesak.

*Tredje ledd* regulerer de tilfellene der politiet utleverer opplysninger til andre. Her gis den registrerte rett til å få opplyst hvorvidt opplysninger om vedkommende er utlevert, hvem de er utlevert til og hvilke opplysninger som er utlevert. Bestemmelsen gjelder både i og utenfor den enkelte straffesak. Det er imidlertid viktig å presisere at bestemmelsen ikke innebærer at den registrerte også har en rett til å få innsyn i de opplysninger som er utlevert, og den innebærer således heller ikke noe unntak fra første ledd. Når bestemmelsen gir rett til å få opplyst «hvilke opplysninger» som er utlevert betyr dette ikke noe annet enn at den registrerte kan få opplyst i hvilken sammenheng opplysningene ble utlevert eller hvilken sak det gjelder. Dersom for eksempel et vitne har forklart seg i flere straffesaker, og politiet utleverer innholdet i en av disse forklaringene til utenlandsk politi, er det tilstrekkelig at politiet opplyser hvilken sak det gjaldt.

I *fjerde ledd* oppstilles viktige og omfattende unntak fra innsynsretten i annet ledd og retten til å få opplysninger i tredje ledd. Unntak kan gjøres dersom det er nødvendig av hensyn til de forhold som er nevnt i nr. 1 til 5. Det er ikke tilstrekkelig at det er ønskelig å unnta innsynsrett, men det må være nødvendig for å ivareta de forhold som kan begrunne unntak fra innsyn.

Det forutsettes at det i utgangspunktet foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det er imidlertid ikke noe i veien for at det for enkelte behandlinger (registre) i forskriften gis en generell bestemmelse om at den registrerte har en ubetinget innsynsrett, som for eksempel i reaksjonsregisteret.

Hvordan opplysninger skal utleveres vil bli nærmere fastsatt i forskriften.

#### *Til § 50. Sletting og avlevering av opplysninger som ikke lenger er nødvendige for formålet*

*Første ledd første punktum* oppstiller hovedregelen om at opplysninger ikke skal oppbevares lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Slik bestemmelsen er utformet, vil utgangspunktet være at opplysningene skal slettes, men dette innebærer ikke automatisk at opplysningene skal tilintetgjøres. Slik ugjenkallelig sletting kan bare skje dersom det dreier seg om opplysninger som kan gjøres til gjenstand for arkivbegrensning i henhold til arkivforskriften, eller som er omfattet av særskilte kassasjonsregler med hjemmel i arkivloven, jf. punkt 14.5.1.2 og 14.5.1.3. Det er imidlertid en klar forutsetning at opplysninger i kriminaletterretningsregistre tilintetgjøres i henhold til kassasjonsreglene, noe som også er praksis i dag.

For alle andre opplysninger som ikke lenger kan lagres og være tilgjengelige i politiets operative arkiver og registre, gjelder det at de fortsatt må oppbevares for senere avlevering til Arkivverket, jf. *annet punktum*. I praksis vil dette trolig være hovedregelen. I hvilken grad opplysningene blir avlevert til Arkivverket eller tilintetgjort, vil imidlertid være avhengig av arkivlovgivningen, herunder arkivplanene og kassasjonsreglene for politiet.

Slik bestemmelsen i annet punktum er utformet, er sletting brukt som alternativ til fortsatt oppbevaring i henhold til arkivloven, dvs. at sletting da kan oppfattes ensbetydende med tilintetgjørelse. Men forbudet i første punktum mot å lagre opplysninger lenger enn nødvendig betyr i utgangspunktet ikke noe annet enn at opplysningene skal fjernes fra politiets registre og systemer, slik at de ikke lenger er tilgjengelige for bruk til sitt opprinnelige formål. Ofte vil det her være hensiktsmessig å bruke uttrykket sletting, uavhengig av om opplysningene skal bevares og avleveres eller tilintetgjøres, jf. bl.a. bruken av uttrykket slettefrist nedenfor.

Opplysninger som ikke lenger kan lagres etter § 50, har ingen andre mangler enn at de er «gått ut på dato». Opplysninger med andre mangler behandles etter § 51.

Begrepet «nødvendig» skal ikke tolkes så strengt at det er en absolutt forutsetning for saken at opplysningen lagres, men det kan heller ikke være tilstrekkelig at politiet finner det hensiktsmessig å oppbevare opplysningen. I utgangspunktet må det være et konkret og saklig behov for å behandle opplysningen. Dette er nærmere drøftet i punkt 9.3.

Ofte vil det være vanskelig konkret å fastsette når en opplysning ikke lenger er nødvendig for formålet, og for mange behandlinger må det lages regler i form av forskrifter med en absolutt slettefrist, hvor slettefristen er basert på når de fleste opplysninger ikke lenger antas å være nødvendige. Kan det påvises at opplysningene er nødvendige etter dette, bør det være adgang til å lagre dem. Likeledes må opplysningene slettes før tidsfristen dersom det kan fastslås at de ikke er nødvendige. Det er ingen plikt til kontinuerlig ajourføring av opplysningene, men de må kontrolleres før de brukes, se § 6. Opplysninger som oppbevares etter § 8 første ledd, skal slettes etter fire måneder dersom det ikke er en annen hjemmel til å behandle opplysningene. Dette gjelder selv om politiet ikke har hatt kapasitet til å arbeide med opplysningene, har forlagt dem eller av andre grunner ikke har gjort noe med opplysningene.

Av *annet ledd* fremgår at politiet og påtalemyndigheten selv kan oppbevare opplysningen til historiske, statistiske og vitenskapelige formål, dersom samfunnets interesser klart overstiger de ulemperne behandlingen kan medføre for den enkelte. Er mengden ikke-verifiserte opplysninger stor, skal det svært mye til før samfunnsinteressene overstiger ulemperne behandlingen kan medføre for den enkelte. Men det vil alltid være mulig å behandle opplysningene uidentifiserte. Av *annet punktum* fremgår at man skal sørge for at det ikke er mulig å identifisere den som er registrert i henhold til annet ledd lenger en nødvendig. Dette er et generelt prinsipp som også må antas å gjelde ellers.

I *trede ledd* er det for ordens skyld presisert at anvisningen på å slette unødvendige opplysninger ikke gjelder for straffesaksdokumenter, og oppbevaringen av disse reguleres fortsatt av straffeprosesslovgivningen.

#### *Til § 51. Retting, sperring og sletting av opplysninger med feil eller mangler*

Bestemmelsen regulerer retting, sperring og sletting av opplysninger som har en form for feil eller mangel. Mens første ledd omhandler mangler som kan rettes opp, omhandler annet ledd feil som ikke

lar seg reparere. Oppdelingen er basert på hvilken videre behandling opplysningene skal ha. For nærmere om skillet mellom de forskjellige feil og mangler, se punkt 14.5.3.

At opplysninger med feil og mangler ikke uten videre kan slettes, skyldes at de senere kan bli nødvendige som dokumentasjon i forbindelse med feil som er begått på bakgrunn av de uriktige opplysningene. På dette området gjelder uansett den generelle bestemmelsen i arkivloven § 9 bokstav d om at tidligere uriktige eller ufullstendige opplysninger ikke kan rettes på en slik måte at de tidligere opplysningene blir slettet, dersom disse har hatt betydning for saksforberedelse, vedtak eller annet som etter formålet med arkivloven bør kunne dokumenteres.

Bestemmelsen må også ses i sammenheng med § 6 om krav til opplysningenes kvalitet, herunder særlig at kravet til korrekthet kan være oppfylt dersom mottatte opplysninger er riktig gjengitt selv om de etter sitt innhold ikke er riktige.

Av *første ledd første punktum* fremgår at den behandlingsansvarlige skal rette mangelfulle opplysninger dersom det er mulig eller nødvendig. Rettingen skal skje av eget tiltak - det er ikke nødvendig at den registrerte ber om retting. Muntlig eller skriftlig begjæring fra den registrerte kan likevel ha betydning rent faktisk, fordi den behandlingsansvarlige på denne måten blir kjent med at opplysningene er mangelfulle. Det er ikke et vilkår for retting at feilen har noen betydning for den registrerte. På hvilken måte retting foretas, vil være avhengig av flere ulike faktorer. Det vil blant annet være avhengig av hva feilen består i, om feilen er registrert i eller utenfor den enkelte straffesak, eller i hvilke behandlinger (registre) den mangelfulle opplysningen er registrert. Det vil derfor være behov for at det i forskriften gis nærmere anvisning på hvordan mangelfulle opplysninger skal rettes i de ulike tilfellene. Dersom det for eksempel dreier seg om rene skrivefeil, kan feilen rettes opp ved at man erstatter uriktige bokstaver eller tall med korrekte opplysninger.

Dersom mangelfulle opplysninger suppleres eller oppdateres, eller de mangelfulle opplysningene kan ha betydning som dokumentasjon, skal rettingen skje ved at de opprinnelige opplysningene tydelig markeres og suppleres med korrekte eller oppdaterte opplysninger. Begrunnelsen for dette er at man i ettertid skal kunne dokumentere at det ble behandlet mangelfulle opplysninger, og hvordan disse ble rettet. Opplysningene vil ha betydning som dokumentasjon for eksempel i de tilfellene feilen har ført til eller kan føre til ulemper for den registrerte. Det at opplys-

ningene har betydning som dokumentasjon, er ellers identisk med det vilkåret som etter arkivloven § 9 bokstav d må være oppfylt for at det skal være forbudt å slette uriktige eller ufullstendige opplysninger.

Når opplysninger er mangelfulle fordi de er ufullstendige eller ikke oppdaterte, vil det normale altså være at de må suppleres eller oppdateres i den grad dette er mulig eller nødvendig. Både supplerings og oppdatering vil normalt innebære at man tilføyer nye opplysninger. Oppdatering kan også skje ved å erstatte den opprinnelige opplysningen med nye opplysninger, men dette vil innebære sletting av den opprinnelige opplysningen og forutsetter dermed at denne ikke kan ha betydning som dokumentasjon.

Ellers vil fremgangsmåten også her være avhengig av hvilke typer opplysninger det dreier seg om, eller om opplysningen behandles i eller utenfor den enkelte straffesak. Formålet med denne form for retting vil regelmessig være at det gis et mest mulig riktig helhetsbilde av den situasjonen eller det forhold opplysningene skal beskrive.

I enkelte tilfeller kan det være vanskelig å fastslå om en opplysning er beheftet med en feil eller ikke. Dette vil særlig være aktuelt i situasjoner der opplysningen er en vurdering eller en hypotese. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig å tilføye andre oppfatninger eller vurderinger i den grad de kommer til uttrykk.

Mangelfulle opplysninger som åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon, kan slettes, jf. *første ledd annet punktum*. Forutsetningen for sletting er selvfølgelig at opplysningen heller ikke lenger er nødvendig for det formålet den ble behandlet for.

Av *annet ledd* følger at opplysninger som ikke lar seg reparere skal slettes eller sperres. Slike feil vil som regel foreligge når behandlingen av opplysningen helt fra starten av ikke var hjemlet i politiregisterloven. Som eksempel kan nevnes at en person blir registrert i forebyggende øyemed uten at det foreligger konkrete holdepunkter for at han kan begå kriminalitet, jf. § 5 nr. 2 bokstav a. En slik feil kan ikke rettes opp. Det er imidlertid viktig å understreke at vurderingen av spørsmålet om hvorvidt behandlingen er uhjemlet må baseres på forholdene på registreringstidspunktet. Dersom det i nevnte eksempel på registreringstidspunktet forelå konkrete holdepunkter og det først senere viser seg at disse var uriktige må opplysningene slettes eller sperres i henhold til § 50, idet de da ikke lenger vil være nødvendige for formålet.

Mangelfulle opplysninger som ikke kan repareres, kan også være opplysninger som av andre grunner enn reglene i politiregisterloven ikke kan behandles av politiet. Disse tilfellene spenner over en rekke situasjoner, hvor grunnlaget for om opplysningene kan behandles eller ikke, ligger utenfor politiregisterloven. Dette vil kunne være tilfellet dersom opplysninger er ervervet i strid med annen lovgivning. Som eksempel kan nevnes at opplysningen er ervervet i strid med taushetspliktsregler i annen lovgivning eller at opplysningene er innhentet gjennom ulovlig ervervede bevis som politiet er avskåret fra å benytte i en straffesak. Her må det imidlertid presiseres at det må være på det rene at det foreligger brudd på annen lovgivning, det vil si at for eksempel ansvarlig myndighet har konstatert at det foreligger et brudd på annen lovgivning. Det vil således ikke være adgang til å påberope sletting eller sperring i medhold av politiregisterloven for dermed å legge opp til en prejudisiell prøvelse av om det foreligger brudd på annen lovgivning, jf. også nærmere om dette i punkt 14.5.4.2.

Ved vurderingen av om opplysninger som nevnt i annet ledd første punktum skal slettes eller sperres er det av avgjørende betydning om sletting vil kunne ødelegge et mulig dokumentasjonsbehov, for eksempel påvirke den registrertes legitime interesser, jf. *annet punktum*. Dersom opplysningene vil kunne brukes som dokumentasjon vil det regelmessig resultere i at opplysningen skal sperres, og ikke slettes. Terskelen for at opplysningen skal sperres, og ikke slettes, er således lav og i tvilstilfeller må resultatet alltid være at opplysningen sperres.

*Tredje ledd* er en presisering av den generelle regelen i § 52 om bruk av opplysninger som er sperret. Bestemmelsen gir anvisning på at opplysninger som er sperret i medhold av denne bestemmelsen bare kan brukes for å dokumentere hva som ble behandlet av opplysninger. Det er således ikke adgang til å bruke opplysningene til det formål de ble innhentet for eller til andre formål enn dokumentasjon. Unntak fra denne regelen kan bare tenkes i de tilfellene der sperring er begrunnet i den registrertes interesse og den registrerte samtykker i at opplysningene brukes til et annet formål. Dette er en naturlig konsekvens av at samtykke anses som et selvstendig hjemmelsgrunnlag, jf. nærmere om dette i punkt 7.2.6.

I *fjerde ledd* er det for ordens skyld presisert at bestemmelsen ikke gjelder for straffesaksdokumenter, idet disse ikke er gjenstand for retting på

samme måte som opplysninger som er lagret i et register.

*Til § 52. Bruk av opplysninger som er sperret*

Bestemmelsen gir anvisning på at opplysninger som er sperret bare kan brukes til det eller de formål som gjorde at opplysningen ikke ble slettet.

Ifølge definisjonen av begrepet sperring i § 2 nr. 10 innebærer sperring at opplysningene markeres i den hensikt å begrense den fremtidige bruken av opplysningene. Spørsmålet om fremtidig bruk av opplysningen vil derfor kunne variere og være avhengig av hva som var begrunnelsen for at opplysningen ble sperret og ikke slettet. Det er derfor nødvendig at det i forbindelse med sperring av opplysninger i den enkelte sak nedtegnes hva som var begrunnelsen for sperring.

Sperring i den enkelte sak vil normalt bare være aktuelt dersom det ble behandlet mangelfulle opplysninger, jf. § 51, og for disse tilfellene fremgår det direkte av loven at sperrede opplysningene bare kan brukes til dokumentasjonsformål.

Sperring av opplysninger kan imidlertid også være aktuelt når hensikten er å begrense den fremtidige bruken med hensyn til et nærmere bestemt formål, mens opplysningene fortsatt skal kunne brukes til andre formål. Som eksempel kan nevnes at opplysninger i reaksjonsregisteret sperres fordi de ikke lenger skal vises på politiattester, men der de fortsatt skal kunne brukes til andre formål som for eksempel andre former for vandelskontroll, sikkerhetsklarering eller politimessige formål. I slike tilfeller vil det være nærliggende at det i forskrift eller instruks gis anvisning for hvilke kategorier opplysninger som skal sperres og til hvilke formål de kan eller ikke kan brukes til.

Hvordan sperrede opplysninger skal oppbevares vil være avhengig av hva som er begrunnelsen for sperring og må nærmere reguleres i forskriften. I de tilfellene der sperrede opplysninger bare kan brukes for dokumentasjon må de oppbevares slik at de ikke lenger er tilgjengelige i politiets daglige arbeid, og det vil derfor ofte være naturlig at opplysningene overføres til arkivverket. I de tilfellene der sperring er begrunnet i at opplysningene ikke skal kunne brukes til et eller flere nærmere angitte formål må de fortsatt oppbevares hos politiet, men da slik at opplysningene ikke lenger er tilgjengelige i de registre eller behandlinger der opplysningene kan brukes til det eller de formål som gjorde at de ble sperret. For eksempel skal opplysninger som ikke lenger skal vises på politiattester fjernes fra reaksjonsregisteret, men kan flyttes til en annen behandling eller register der de fortsatt

kan brukes til de formål som er tillatt. I hvilken grad tilgangen til slike opplysninger også skal begrenses må reguleres i forskrift eller instruks.

*Til § 53. Politiets handleplikt ved feil eller mangler*

Bestemmelsen korresponderer med personopplysningsloven § 27.

Bestemmelsen pålegger den behandlingsansvarlige en plikt til så langt som mulig å sørge for at feilen ikke får betydning for den registrerte. Hvilke tiltak som er nødvendige, må vurderes konkret i den enkelte sak, og politiet må ta opp til vurdering de ønsker den som er utsatt for feilen har. Det kan for eksempel være av stor betydning for ham å få en skriftlig bekreftelse på feilen, og i så fall bør dette om mulig imøtekommes. Andre ganger kan det være nødvendig å gå ut med informasjon i pressen.

Er opplysningene utlevert skal mottaker av opplysningene varsles uten unødig opphold, jf. *annet punktum*. Dette nødvendiggjør at politiet har oversikt over opplysninger som er utlevert. Begrepet utlevert må her tolkes noe videre enn ellers i loven. Plikten til å varsle mottakere gjelder ikke bare dersom opplysningene er utlevert til andre utenfor politiet og påtalemyndigheten, men den gjelder også dersom opplysningene ble gitt videre innad i politiet. Formålet med bestemmelsen er dels å hindre at den registrerte påføres ulemper og dels å forebygge at mottakeren baserer sin videre behandling på mangelfulle opplysninger. Begge disse hensyn gjør seg også gjeldende dersom mangelfulle opplysninger ble spredd innad i politiet. Bestemmelsen gir videre anvisning på at varsling skal skje uten unødig opphold. Dette innebærer normalt at mottaker skal varsles straks feilen blir oppdaget, noe som særlig gjelder i de tilfellene der utlevering av mangelfulle opplysninger kan medføre betydelige ulemper for den registrerte. Som eksempel kan nevnes at man har etterlyst feil person som dermed risikerer å bli pågrepet på feilaktig grunnlag. Dersom feilen er av mindre alvorlig art eller man trenger noe tid for å foreta ytterligere undersøkelser knyttet til den mangelfulle opplysningen må varsling ikke nødvendigvis skje straks, men heller ikke i disse tilfellene skal det ventes lenger enn hva saklige grunner tilsier.

*Til § 54. Saksbehandlingsregler for innsyn, retting, sperring og sletting*

Bestemmelsen gir anvisning på felles saksbehandlingsregler for innsyn, retting, sperring og sletting.

Av første ledd fremgår at begjæringen må rettes til politi eller påtalemyndighet og at den skal være



skriftlig. Kravet om skriftlighet vil også være oppfylt dersom vedkommende møter opp hos politiet og det nedtegnes at det begjæres innsyn med videre. Det er den behandlingsansvarlige som skal ta stilling til begjæringen, da det må antas at vedkommende har best kunnskap om behandlingen. Det er imidlertid ikke krav om at den behandlingsansvarlige selv svarer. Noen ganger kan det være nødvendig at andre svarer, jf. tredje ledd. Henvendelsen må angi spesifikt hvilke behandlinger den gjelder. Dette innebærer at det må angis hvilket register eller sak begjæringen gjelder. Politiet må imidlertid behandle begjæringen selv om den omfatter en rekke registre eller saker. På samme måte som for politiattester må den som retter en begjæring identifisere seg på en tilstrekkelig måte, og i enkelte tilfeller kan personlig fremmøte være nødvendig.

I henhold til *annet ledd* skal opplysninger gis skriftlig, med mindre annet fremgår av forskrift. Muntlige opplysninger vil være særlig aktuelle når det gis opplysninger fra strafferegisteret for å unngå at en utskrift kan brukes som en form for politiattest.

Av *tredje ledd* fremgår at politiet skal gi en begrunnelse som ikke tilkjenne gir at det foreligger en registrering, dersom en begjæring ikke tas til følge. Skal et unntak fra informasjonsrett og innsynsrett av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen og vernet av andre fungere effektivt, er politiet avhengig av å kunne behandle og besvare begjæringer på en slik måte at det ikke røper om den som begjærer innsyn er registrert hos politiet. Det samme gjelder begjæringer om retting, sperring og sletting. At politiet pålegges en plikt, er begrunnet i at unntak gjøres av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen eller vernet av andre, og i slike tilfeller må det også gis en alternativ begrunnelse. Av samme grunn er det ikke oppstilt detaljerte regler om hvor henvendelser må rettes til.

Bestemmelsen i tredje ledd gjelder også for klageinstansene og tilsynsorganene.

## 21.9 Til kapittel 9 om klage og erstatning

### *Til § 55. Klageadgang*

Bestemmelsen om klageadgang i politiregisterloven kommer i tillegg til den alminnelige klageadgangen etter forvaltningsloven og straffeprosessloven, og bestemmelsen i § 55 er således ikke uttømmende.

*Første ledd* gir anvisning på at den registrerte eller den som antar å være registrert har klageadgang. Med sistnevnte siktes til personer eller juridiske personer som ikke vet om de er registrert eller ikke. Klagen rettes til overordnet organ. Dette vil som regel være Politidirektoratet eller overordnet påtalemyndighet avhengig av om det er politiet eller påtalemyndigheten som treffer vedtak i første instans. Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet også for PST med Justisdepartementet som klageinstans. Nærmere regler om hvem som er klageinstans for de ulike avgjørelsene vil bli gitt i forskriften.

Etter *nr. 1* kan avgjørelser om vandelskontroll påklages. Det kan for eksempel være dersom det er markert flere saker på en politiattest enn hva hjemmelsgrunnlaget for attesten gir grunnlag for, eller at det markeres saker som skulle ha vært sperret.

Etter *nr. 2* kan den registrerte påklage brudd på taushetspliktsreglene. «Den registrerte» må her forstås slik at det er den personopplysningene gjelder som er klageberettiget. En klage på taushetsplikten har til hensikt å få fastslått hvorvidt det foreligger brudd på taushetspliktsregelen, som igjen kan få rettslige konsekvenser, se punkt 15.1. Klage på brudd på reglene om utlevering vil være en klage på brudd på taushetspliktsreglene.

Etter *nr. 3* kan den registrerte påklage innsyn, retting, sperring og sletting, og det er da særlig avslag på en begjæring som er aktuelt. Bestemmelsen omfatter i praksis alle brudd på loven, hvor den registrertes krav er at hans personopplysninger må slettes. Siden det i § 49 er bestemt at innsyn i straffesaker reguleres av straffeprosesslovens regler, vil også klager på avslag om innsyn følge straffeprosesslovens regler. For PSTs vedkommende vil bestemmelsen sjeldent få realitet, idet det ikke gis innsyn i PSTs opplysninger, jf. § 66. I hvilke tilfeller det kan være aktuelt å påklage PSTs vedtak vil bli nærmere regulert i forskriften.

Av *nr. 4* fremgår at den registrerte kan påklage avgjørelser om erstatning. Regelen må forstås slik at det er både den som har fått og som ikke har fått erstatning som er klageberettiget, og det må blant annet være mulig å klage både på et avslag og beløpets størrelse.

Av *annet ledd* følger at forvaltningslovens kapittel VI om klage og omgjøring gjelder så langt de passer. Hvilke bestemmelser som kan gis anvendelse vil bli nærmere fastsatt i forskriften. Videre er det i § 69 gitt hjemmel for at det kan gjøres unntak fra forvaltningslovens regler i forskrift. I tillegg er det uttrykkelig presisert at riksadvokatens avgjørelser ikke er gjenstand for klage.

Av *tredje ledd* følger at bestemmelsen om klagadgang ikke har noen betydning for den registrertes adgang til å be Datatilsynet eller EOS-utvalget om kontroll i henhold til §§ 59 annet ledd og 68 annet ledd. Dette er en følge av lovens tosporete system. Den registrerte har rett til å be om tilsynsorganenes kontroll med henblikk på om behandlingen av opplysninger om seg selv er i samsvar med politiregisterloven. Denne retten kan gjøres gjeldende til enhver tid, og uavhengig av eventuelle tidligere, verserende eller fremtidige klagesaker. Dersom den registrerte for eksempel har fått endelig avslag på en begjæring om innsyn eller retting, kan han like fullt henvende seg til Datatilsynet for å be kontrollert om regelverket er fulgt.

I *fjerde ledd* er det presisert at § 54 siste ledd gjelder tilsvarende, noe som innebærer at det heller ikke i klagevedtaket gis en begrunnelse som tilkjenner at det foreligger en registrering.

#### *Til 56. Erstatning*

Etter *første ledd* er den behandlingsansvarlige objektivt ansvarlig for det økonomiske tapet som den skadelidte påføres som følge av at opplysninger er behandlet i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven. I vurderingen av det økonomiske tapet må det ses hen til de alminnelige reglene i skadeserstatningsloven § 3-1. Det er den skadelidte som må dokumentere årsakssammenheng etter de alminnelige reglene, og føre bevis for tapets størrelse. Beregningen av tapet skal skje i samsvar med prinsippene i § 3-1.

Av *første ledd annet punktum* følger at brudd på taushetsplikten følger de alminnelige erstatningsreglene, noe som innebærer at bestemmelsen om objektivt ansvar i første punktum ikke kommer til anvendelse for økonomisk tap som følge av brudd på taushetspliktsreglene. Årsaken er at brudd på taushetspliktsreglene ligger dårlig til rette for objektivt ansvar, da reglene i betydelig grad åpner for skjønn.

Etter *annet ledd* kan skadelidte få erstattet ikke-økonomisk tap (oppreisning), med mindre politiet eller påtalemyndigheten kan bevise at det ikke skyldes feil eller forsømmelse på den behandlingsansvarliges side. Det er ikke enhver feil som skal lede til oppreisning, men det må være mer spesielle omstendigheter, se nærmere punkt 15.2.

I henhold til *tredje ledd første punktum* settes krav om erstatning frem for den behandlingsansvarlige. Den behandlingsansvarliges vedtak kan klages inn for overordnet organ, jf. § 55. Det er ikke satt noen særskilt frist for når kravet må frem-

settes, slik at de vanlige reglene i foreldelsesloven gjelder.

Har skadelidte også vært siktet i en straffesak, kan han ha mulighet til å kreve erstatning etter både straffeprosessloven og politiregisterloven. Det forutsetter imidlertid at den skadevoldende handling er av en slik art at den omfattes av politiregisterlovens anvendelsesområde. Kan en tidligere siktet kreve erstatning etter politiregisterlovens regler, kommer straffeprosesslovens saksbehandlingsregler i kapittel 31 til anvendelse så langt de passer, jf. *tredje ledd*.

Forutsetningen er da at vedkommende ble siktet på grunn av en behandling som er i strid med politiregisterloven, som for eksempel en feilaktig registrering i etterlysningsregisteret. Hvilke saksbehandlingsregler i straffeprosessloven som kommer til anvendelse vil bli nærmere fastsatt i forskriften. Den bestemmelsen som i denne sammenheng er av størst betydning er straffeprosessloven § 450 første ledd om rett til fritt rettsråd.

Selv om det ikke fremgår direkte av lovteksten, kommer de alminnelige reglene om bortfall eller nedsettelse av erstatning på bakgrunn av siktedes eget forhold til anvendelse.

## **21.10 Til kapittel 10 om meldeplikt og tilsyn**

### *Til § 57. Meldeplikt*

Meldeplikten er nærmere omtalt i kapittel 16. Det er registre slik de er angitt i §§ 9 til 13 som skal meldes, samt behandling av opplysninger som innebærer en eller en rekke behandlinger som har samme eller andre politimessige formål, jf. *første ledd*. Hva dette innebærer er nærmere beskrevet i punkt 16.1.5. Personverndirektivet artikkel 18 nr. 1 knytter meldeplikten til «en behandling som helt eller delvis utføres elektronisk, eller en rekke slike behandlinger med samme innbyrdes relaterte formål». For å klargjøre hva som er en behandling som skal meldes har man knyttet dette til registerbegrepet som utgangspunkt, men likevel slik at også andre behandlinger med samme eller andre politimessige formål skal meldes. Det er da de mer overordnede politimessige formål som skal meldes, slik at dersom man har mange behandlinger som har samme eller et annet politimessig formål, vil dette kun regnes som en behandling som skal meldes. Angivelsen av formålet må være så presist at de ulike handlingene, herunder tilgang, utlevering med videre kan relateres til dette. Dette vil sette krav til detaljnivået i meldingen slik at man

kan få frem forskjeller i de ulike behandlingene og hvilke type opplysninger som behandles. Politiets sikkerhetstjenestes behandling av opplysninger er unntatt fra meldeplikten til Datatilsynet, idet EOS-utvalget fører tilsyn med tjenesten.

I henhold til *annet ledd første punktum* skal den behandlingsansvarlige melde alle behandlinger til Datatilsynet 30 dager før behandlingen starter. Det er mulig å sende melding elektronisk, dersom sikkerhetstiltakene er gode nok. Hensikten med meldeplikten er å utfylle de generelle reglene i forskrift med konkrete opplysninger om hvordan behandlingen gjennomføres, og at disse blir tilgjengelig for offentligheten.

Behandling som skjer i tilknytning til en enkelt straffesak er unntatt meldeplikt, jf. *tredje ledd*. Årsaken er at det i svært mange straffesaker opprettes egne behandlinger. Egne registre og oversikter som utarbeides i straffesak er således ikke meldepliktig. Behandlingen er imidlertid underlagt lovens andre regler, herunder informasjonssikkerhetsbestemmelsene.

For sentrale systemer skal det sendes både hovedmelding og tilslutningsmelding, jf. *fjerde ledd*. Tilslutningsmeldingen skal vise hvem som er tilknyttet det sentrale systemet og hvilke sikkerhetsrutiner som finnes.

I *femte ledd* gis det anvisning på visse saksbehandlingsregler for meldingen. Blant annet må det utarbeides skjema som meldingen skal sendes på. Meldeplikten skal ikke være for omfattende, og det er de mest sentrale forholdene som skal tas med, slik det fremgår av *annet punktum*. Hensikten med meldingen er blant annet å gjøre det mulig for den enkelte å utøve sine rettigheter, og for tilsynsorganet å gjøre sitt arbeid. Nærmere om meldingens innhold i punkt 16.15.2.

Datatilsynet skal føre en offentlig fortegnelse over alle behandlinger politi og påtalemyndighet har meldt, jf. *sjette ledd*, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med behandlingene. Fortegnelsen skal inneholde alle opplysninger i meldingen, med unntak av de deler av meldingen som det er nødvendig å gjøre unntak fra av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen, jf. *sjette ledd annet punktum*. Vurderingen er en noe annen enn etter informasjons- og innsynsbestemmelsene, fordi det her er snakk om unntak av generell informasjon om behandlingen, og ikke om den enkelte person. Det skal således mer til for å gjøre unntak. Det kan for eksempel være nødvendig å gjøre unntak for metodebeskrivelser og opplysninger om sikkerhet. Unntak kan også gjøres dersom det kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter dersom de ble kjent.

Skal den behandlingsansvarlige gjøre endringer i noe som fremgår av meldingen, må det først sendes melding, jf. *syvende ledd første punktum*. Ut over dette må det sendes ny melding 3 år etter forrige melding ble gitt, jf. *syvende ledd andre punktum*. Er det ingen endringer når tidspunktet for fornyet melding er kommet, sendes det kun beskjed om dette. Fristen løper fra forrige fullstendige melding ble sendt, og mindre endringer tas ikke i betraktning i forhold til tre års fristen.

#### *Til § 58. Datatilsynets tilsynskompetanse*

Bestemmelsen gir Datatilsynet full tilsynskompetanse overfor det alminnelige politi og påtalemyndighet. EOS-utvalget er i henhold til EOS-loven tilsynsorgan for PST, slik det også fremgår av § 62. For mer om dette, se punkt 16.2.

Det skilles ikke mellom Datatilsynets tilsynskompetanse i og utenfor straffesak. Dette innebærer at Datatilsynet gis full tilsynskompetanse i forhold til politiregisterloven, også i forhold til taushetspliktsreglene og vandelskontroll, dog med unntak av opplysninger som behandles av PST. Tilsynet vil kunne omfatte kontroll av at loven og forskrifter gitt i medhold av den blir fulgt, og at feil eller mangler blir rettet.

#### *Til § 59. Datatilsynets kontroll etter begjæring fra den registrerte*

Bestemmelsen i *første ledd* gir anvisning på at Datatilsynet etter begjæring fra den registrerte skal kontrollere om opplysninger om vedkommende er behandlet i samsvar med loven og om reglene om innsyn er fulgt. Bestemmelsen er lik den tilsvarende bestemmelse i SIS-loven § 21. Adgangen til å begjære kontroll gjelder også for personer som ikke vet om de er registrert, jf. også § 55.

Datatilsynet har plikt til å behandle en begjæring fra den registrerte, som kan være både en fysisk og juridisk person. Det er likevel opp til Datatilsynet å bestemme hvordan kontrollen skal gjennomføres. Dette innebærer at Datatilsynet har plikt til å behandle også åpenbart grunnløse henvendelser, men at gjentatte begjæringer fra samme person ikke må behandles på ny. Når det gjelder forholdet til klageadgangen, jf. lovens § 55 er det ikke krav om at den registrerte påklager et vedtak om for eksempel nektelse av innsyn, før han henvender seg til Datatilsynet. Den registrertes rett til å be Datatilsynet om kontroll er uavhengig av klagereglene, jf. også § 55 siste ledd. Det betyr at den registrerte kan velge mellom å påklage et vedtak, å henvende seg til tilsynsorganet eller å gjøre begge deler. At klageadgangen er uttømt er heller ikke til

hinder for å benytte seg av retten i henhold til denne bestemmelsen.

Det fremgår særskilt av lovteksten at en begjæring om kontroll også kan omfatte politiets håndtering av innsynsreglene. Dette har imidlertid ingen betydning i forhold til Datatilsynets påleggskompetanse i henhold til lovens § 60. Hensikten med presiseringen er kun å tydeliggjøre at også reglene for innsyn og praktiseringen av disse er en del av kontrollen som finner sted etter begjæring fra den registrerte. Dette betyr at Datatilsynet ikke kan gi pålegg om innsyn, selv om tilsynet for eksempel skulle være av den oppfatning at innsyn burde ha vært gitt i et tilfelle der den registrerte fikk avslag.

Som følge av at Datatilsynet ikke fører tilsyn med behandling av opplysninger i Politiets sikkerhetstjeneste (PST), kan Datatilsynet heller ikke behandle begjæringer om kontroll av opplysninger i PST. Dersom Datatilsynet likevel skulle motta en slik begjæring, må den enten avvises eller viderefendes til EOS-utvalget.

I *annet ledd* er det presisert at § 54 siste ledd gjelder tilsvarende, noe som innebærer at det heller ikke i forbindelse med Datatilsynets kontroll gis et svar som tilkjennegir at det foreligger en registrering. Dette gjelder selvsagt her som ellers bare i de tilfellene der den registrerte ikke vet om han er registrert.

#### *Til § 60. Datatilsynets virkemidler*

Datatilsynet er gitt både påleggs- og anmerkingskompetanse. Påleggskompetanse innebærer at Datatilsynet kan pålegge den behandlingsansvarlige at en behandling skal opphøre, endres med videre. Et slikt pålegg vil være bindende for den behandlingsansvarlige, med mindre personvernemda endrer tilsynets pålegg etter klage. Anmerkingskompetanse innebærer at tilsynet kan anmerke forholdet overfor den behandlingsansvarlige. I praksis betyr dette at tilsynet gir uttrykk for at en nærmere bestemt behandling etter tilsynets oppfatning ikke er i samsvar med regelverket. I en slik sammenheng vil det også være naturlig at tilsynet gir uttrykk for hvordan feilen bør rettes. Ved anmerkning plikter den behandlingsansvarlige ikke å etterkomme Datatilsynets henstilling. Det forutsettes imidlertid at den behandlingsansvarlige vurderer tilsynets anmerkning og kontrollerer om det har forekommet uregelmessigheter i forbindelse med behandling av opplysninger. Videre forutsettes det at den behandlingsansvarlige gir tilbakemelding om hva som er resultatet av denne vurderingen/kontrollen. Nærmere bestemmelser om saksbehandlingen vil bli gitt i forskrif-

ten. Forskjellen mellom pålegg og anmerkning er med andre ord at det kun er pålegg som er bindende for den behandlingsansvarlige.

Hvilken kompetanse Datatilsynet er utstyrt med varierer og er nærmere regulert i henholdsvis første og annet ledd.

*Første ledd* gir anvisning på de områdene Datatilsynet har påleggskompetanse. I forhold til informasjonssikkerhet og internkontroll er Datatilsynet gitt påtalekompetanse både i og utenfor straffesaker, jf. *første ledd første punktum*. Datatilsynet gis her kompetanse til å pålegge den behandlingsansvarlige at en behandling av opplysninger i strid med §§ 15 og 16 i loven skal opphøre eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven. Informasjonssikkerheten knyttet til behandling av opplysningene, og den internkontroll som skal sikre etterlevelse av lovverket, er en sentral del av personvernet. Dette er sider ved behandlingen av opplysninger som ikke er gjenstand for egen regulering i straffeprosessloven, eller kontroll fra overordnet påtalemyndighet eller domstol. For å sikre at bestemmelsene om informasjonssikkerhet og internkontroll også følges for behandling av opplysninger i straffesaker er det nødvendig å gi Datatilsynet påleggskompetanse. Som det fremgår av *annet ledd* er informasjonssikkerhet og internkontroll de eneste områdene der Datatilsynet har påleggskompetanse i forhold til behandling av opplysninger i straffesaker, og dermed i forhold til påtalemyndigheten.

Utenfor straffesak vil behandlingen av opplysninger fullt ut reguleres av politiregisterloven i den forstand at de ikke suppleres av straffeprosesslovens bestemmelser. Datatilsynet er således gitt full påleggskompetanse her, jf. *første ledd annet punktum*, med unntak av nærmere bestemte områder. Datatilsynet kan således for eksempel pålegge retting, sperring eller sletting, dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Unntakene fra påleggskompetansen for behandling av opplysninger utenfor straffesaker fremgår av *første ledd tredje punktum*.

For det første kan Datatilsynet ikke gi pålegg om innsyn i opplysninger som er unntatt innsynsrett etter § 49. Unntaket fra innsynsrett er basert på en politifaglig vurdering og således bør ikke Datatilsynet med bindende virkning kunne avgjøre om det skal gis innsyn. Det ble i denne sammenheng også lagt vekt på at eventuelle uriktige avgjørelser fra Datatilsynets side vil kunne medføre betydelige skadevirkninger, som for eksempel at en person utsettes for fare. I praksis innebærer dette at politiet selv har kontroll over innsyn i registrerte opplysninger.

For det annet kan Datatilsynet ikke gi pålegg om taushetsplikt. Dette er et område hvor Datatilsynet heller ikke har påleggskompetanse etter personopplysningsloven.

For det tredje kan Datatilsynet heller ikke gi pålegg om overholdelse av vandelskontrollreglene. Dette innebærer at Datatilsynet for eksempel ikke kan gi pålegg om at visse opplysninger ikke skal anmerkes på en politiattest.

For de tilfeller hvor Datatilsynet ikke kan gi pålegg i forhold til behandling av opplysninger utenfor straffesak, kan tilsynet gi påtale dersom det mener at det foreligger brudd på loven på disse områdene, jf. merknadene til annet ledd.

*Annet ledd* gir anvisning på de områdene der Datatilsynet har anmerkingskompetanse.

Datatilsynet har således anmerkingskompetanse i forhold til behandling av opplysninger i straffesaker, jf. *annet ledd første punktum*. I straffesaker er prosessen fra etterforskning til eventuell domfellelse inngående regulert i straffeprosessloven. I denne prosessen er det vanskelig rom for pålegg om eksempelvis retting eller sletting når det gjelder behandling av opplysninger i den enkelte straffesak. Det vises her også til straffeprosessloven § 56 annet ledd annet punktum hvorefter bare regjeringen kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av riksadvokatens verv. Man kan således ikke åpne for å gi et tilsynsorgan adgang til gripe direkte inn i behandling av opplysninger i den enkelte straffesak.

Likeledes er de områdene som er unntatt fra påleggskompetanse i forhold til behandling av opplysninger utenfor straffesaker, jf. første ledd siste punktum, gjenstand for anmerkingskompetanse. Dette innebærer at Datatilsynet kan gi anmerking om forhold som gjelder innsyn, overholdelse av reglene om taushetsplikt eller vandelskontroll.

Etter *tredje ledd* kan Datatilsynets vedtak etter første ledd påklages til Personvernemnda. Dette er i samsvar med regelen i SIS-loven § 23 annet ledd, og hovedregelen i personopplysningsloven § 42 fjerde ledd. Dette innebærer også at anmerking i henhold til annet ledd ikke kan påklages til personvernemnda. Siden pålegg regelmessig vil rette seg mot den behandlingsansvarlige, vil det også være den behandlingsansvarlige som kan påklage Datatilsynets vedtak.

#### *Til § 61. Tilgang*

Etter *første ledd* kan både Datatilsynet og Personvernemnda kreve opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne gjennomføre sine oppgaver. Bestemmelsen er i samsvar med personopp-

lysningsloven § 44 og en absolutt forutsetning for en effektiv tilsynsordning.

I *annet ledd* er det presisert at tilsynsorganene også kan kreve tilgang til steder og hjelpemidler for å gjennomføre kontroll. Politiet og påtalemyndigheten må bistå i den grad det er nødvendig.

#### *Til § 62. Taushetsplikt og politiattest*

Personer hos Datatilsynet og Personvernemnda som får tilgang til opplysninger er underlagt taushetsplikt etter kapittel 4. Brudd på taushetsplikten er straffbart i henhold til straffelovens bestemmelser. Det kan videre kreves uttømmende politiattest i henhold til § 41 for personer som gjennom tilsyn får tilgang til opplysninger.

Krav om politiattest er begrunnet i at personer hos tilsynsmyndighetene vil kunne få tilgang til svært sensitive opplysninger. Det er derfor også ønskelig at man begrenser antallet personer hos tilsynsmyndigheten som gis tilgang til disse opplysningene.

#### *Til § 63. Personvernrådsgiver*

Bestemmelsen indikerer at det ved politiet skal opprettes en ordning med personrådgivere. Utformingen av bestemmelsen er noe foreløpig idet man ikke ønsker å foregripe utformingen av den tilsvarende bestemmelsen i personopplysningsloven som vil bli vedtatt i forbindelse med de endringer som foreslås som følge av etterkontrollen av personopplysningsloven, jf. nærmere om dette i punkt 16.3.4.

Personvernrådsgiverens rolle skal være fleksibel, men den skal likevel være både rådgivende og kontrollerende i forhold til den behandlingsansvarlige og den enkelte som behandler opplysningene, og ansettelsesforholdet må innrettes slik at det er mulig å gjennomføre disse oppgavene. Det vises for øvrig til punkt 16.3.4.

Den nærmere reguleringen av ordningen herunder hvilke konsekvenser ordningen vil ha for den behandlingsansvarlige vil skje i forskrift.

### **21.11 Til kapittel 11 om politiets sikkerhetstjeneste**

#### *Til § 64. Nødvendighetskravet for Politiets sikkerhetstjeneste*

Bestemmelsen gir særregler for Politiets sikkerhetstjeneste (PST) om når det er nødvendig å behandle opplysninger. Den erstatter således § 5 på PSTs område.

*Tredje ledd* gir den materielle særregel på samme måte som § 5 første ledd nr. 2 angir når nødvendighetskravet er oppfylt utenfor behandlingen av de enkelte straffesaker. Behovet for særregel på PSTs område er nærmere omtalt i punkt 17.2.

*Tredje ledd nr. 1 bokstav a* angir først at nødvendighetskravet er oppfylt når kriteriene for opprettelse av såkalt «forebyggende sak» er oppfylt, det vil si at det er grunn til å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge. Det dreier seg underforstått om den straffrie forberedelse til straffbare forhold. Er det grunn til å undersøke om noen utfører en forberedelseshandling som er gjort straffbar, vil vilkårene etter straffeprosessloven § 224 for å innlede etterforskning være oppfylt. Bestemmelsen omfatter imidlertid også det som skjer forut for opprettelse av forebyggende sak, jf. henvisningen til at det er nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for arbeidsoppgavene i politiloven § 17 b, hvilket er PSTs hovedoppgaver. Ved vurderingen av når det foreligger grunn til å undersøke kan det hentes veiledning i straffeprosessloven § 224 i den forstand at det er et krav om objektive holdepunkter, sannsynlighet og forholdsmessighet, samt et krav om at behandlingen er saklig begrunnet.

I *tredje ledd nr. 1 bokstav b* er omtalt utlendinger som det av sikkerhetsmessige grunner er nødvendig å behandle opplysninger om. Bestemmelsen innebærer ingen utvidet hjemmel for PST til å registrere utlendinger, sett i forhold til dagens regelverk og praksis. Det antas imidlertid at det vil være i godt samsvar med EMKs krav til forutberegnelighet at det inntas en egen regel om adgangen til å behandle opplysninger om utlendinger. Med begrepet «utlending» menes enhver som ikke er norsk statsborger. Med referansepersoner i Norge for utlendinger menes herboende personer som utlendingen oppgir i sin søknad om visum, oppholds- eller arbeidstillatelse mv. eller om politisk asyl.

*Tredje ledd nr. 2 til 4* viser til PSTs oppgaver etter politiloven § 17 c. Det bemerkes at også oppgaven om samarbeid med utenlandske myndigheter, jf. politiloven § 17c nr. 2, kan gi en viss selvstendig hjemmel for innhenting av opplysninger, eksempelvis i forhold til opplysninger om utleveringer i utlandet som tilflyter tjenesten. Videre er utveksling av opplysninger en form for behandling, og det synes under enhver omstendighet naturlig å ta med denne samarbeidsoppgaven. Videre er det i tredje ledd nr. 4 føyd til akkreditering til personkontroll, idet dette er en oppgave som utføres av PST selv om den ikke er særskilt hjemlet i politiloven.

*Tredje ledd nr. 5* er en videreføring av gjeldende praksis nedfelt i instruks om at opplysninger som ikke er av interesse for PST, men som antas å kunne ha interesse for det øvrige politi, skal registreres før de oversendes vedkommende.

PST kan i tilfeller som nevnt i tredje ledd behandle opplysninger om personer, grupper, organisasjoner og annen virksomhet som har saklig sammenheng med undersøkelsens formål.

#### *Til § 65. Tidsbegrenset unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans*

Bestemmelsen tilsvarende den alminnelige 4-månedersregelen som foreslås innført i § 8. Om forståelsen av regelen på PSTs område, vises særlig til punkt 17.3.3.2 i proposisjonen.

#### *Til § 66. Informasjonsplikt og innsyn*

Bestemmelsen gjør unntak fra de alminnelige bestemmelser om informasjonsplikt og innsyn for så vidt gjelder PST. Dette innebærer at den registrerte utenfor den enkelte straffesak ikke har rett til å få innsyn i opplysninger om seg selv og at PST heller ikke har informasjonsplikt. Som følge av dette skal eventuelle begjæringer om innsyn heller ikke undergis noen vanlig saksbehandling, men kan avvises under henvisning til denne bestemmelsen. Det samme gjelder innsynsbegjæringer som fremmes i henhold til offentlighetsloven, jf. bestemmelsens *annet ledd*. Begrunnelsen for at det ikke åpnes for innsyn i PSTs opplysninger er det redegjort for i punkt 17.4.1 og 17.4.3.

Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen begrensning i kontrollutvalgets adgang til å kontrollere opplysninger i henhold til § 62, jf. også lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten, hvorefter kontrollutvalget har adgang til å gi uttalelse til enkeltpersoner og organisasjoner som klager over forhold vedrørende PST.

I bestemmelsens *tredje ledd* er det presisert at bestemmelsen ikke er ment å gjøre noen endringer i den innsynrett som er nedfelt i sikkerhetsloven i forbindelse med sikkerhetsklareringer.

#### *Til § 67. Personkontroll*

Utgangspunktet ved PSTs personkontroll er at man sjekker personen som skal klareres mot allerede innhentede opplysninger som befinner seg i PSTs registre. Bestemmelsen gjenspeiler at bruk av opplysninger til personkontroll i vesentlig grad innebærer en sekundærbruk av opplysninger som tidligere er innhentet til PSTs øvrige formål, som oftest etterforskning eller forebyggende virksom-

het. Bare unntaksvis er det aktuelt å behandle opplysninger som har personkontroll som sitt primære formål. Bestemmelsen, som er en oppfølging av forslaget fra Danielsen-utvalget, jf. NOU 1998:4, er ment å regulere i hvilke situasjoner det kan tillates at personkontroll er primærformålet, og når det ikke kan tillates.

Av bestemmelsens *annet ledd* følger at PST kan gå utenfor sine egne registre og innhente nye opplysninger i forbindelse med en aktuell sak om personkontroll.

PST har imidlertid ikke anledning å forhåndsregistrere opplysninger til bruk for en mulig fremtidig personkontroll, når opplysningen ellers ikke er nødvendig for PSTs formål. Forhåndsregistrering av opplysninger i personkontrolløyemed har man i praksis heller ikke foretatt i PST siden slutten av 1970-tallet. Mottar PST opplysninger som synes å ha betydning i personkontroll-sammenheng, uten at det av hensyn til andre formål ville vært nødvendig å behandle dem, eksempelvis om misbruk av alkohol eller andre rusmidler, jf. sikkerhetsloven § 21 første ledd bokstav e, må tjenesten imidlertid kunne sjekke om de gjelder en person som allerede er sikkerhetsklarert. I så fall må opplysningene kunne behandles på vanlig måte, jf. bestemmelsens første ledd annet punktum.

Unntatt fra slik sekundærbruk til personkontroll er opplysninger som stammer fra kommunikasjonkontroll, jf. straffeprosessloven § 216i.

#### *Til § 68. Tilsyn og den registrertes begjæring om kontroll*

Siden PST fortsatt skal være undergitt EOS-utvalgets tilsyn og kontroll i henhold til lov om kontroll med hemmelige tjenester 3. februar 1995 nr. 7, er det nødvendig at det i politiregisterloven gjøres unntak fra den alminnelige tilsynsordningen i lovens kapittel 10.

I *første ledd* gis det således anvisning på at det er EOS-utvalget som fører tilsyn med behandlingen av opplysninger i PST, noe som innebærer at

Datatilsynet ikke har noen funksjon i forhold til PST.

Bestemmelsen i *annet ledd* tilsvarer ordningen i § 59, hvorefter den registrerte kan anmode tilsynsorganet om å kontrollere om opplysningene om seg selv er behandlet i samsvar med politiregisterloven og tilhørende forskrift. Adgangen til å begjære kontroll gjelder også for personer som ikke vet om de er registrert, jf. også §§ 55 og 59. I motsetning til § 59 nevner bestemmelsen ikke særskilt om reglene om innsyn er fulgt, noe som er begrunnet i at det ikke gis innsyn i PSTs opplysninger, jf. § 66. Retten om å anmode om kontroll er uavhengig av klagereglene i § 55, jf. også merknadene til § 55.

I *tredje ledd* er det presisert at § 54 siste ledd gjelder tilsvarende, noe som innebærer at det heller ikke i forbindelse med EOS-utvalgets kontroll gis et svar som tilkjennegir at det foreligger en registrering.

## **21.12 Til kapittel 12 om forskrifter**

### *Til § 69. Forskrifter*

I *første ledd* gis det adgang til å gi forskrifter av både materiell og administrativ karakter. Oppstillingen er ikke ment å være uttømmende. Når det gjelder behovet for forskriften og hva som kan være det nærmere innholdet i disse, vises det til de ulike kapitlene som omtaler angjeldende forhold. Forskjellen mellom obligatoriske forskrifter og fakultative forskriftene er omtalt i kapittel 18.

I *annet ledd* gis det en særskilt hjemmel til å kunne gi forskrifter som er nødvendige for å gjennomføre forpliktelser Norge har pådratt seg gjennom ratifisering av konvensjoner mv. som nevnt i § 22 siste ledd. Selv om de bestemmelsene som er nedfelt i slike konvensjoner, rammebeslutninger eller andre avtaler i utgangspunktet i seg selv forplikter Norge til å etterkomme dem, kan det være hensiktsmessig at slike regler også gis i forskrifts form. Dette vil også skape bedre oversikt og forutberegnelighet.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## Forslag

# til lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) skal lyde:

### Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

#### Kapittel 1. Lovens formål, definisjoner og virkeområde

##### § 1. Lovens formål

Formålet med loven er å bidra til effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver, beskyttelse av personvernet og forutberegnlighet for den enkelte ved behandlingen av opplysninger.

##### § 2. Definisjoner

I denne lov forstås med:

1. personopplysning: opplysning og vurdering som kan knyttes til fysisk person,
2. behandling av opplysninger: enhver elektronisk eller manuell bruk av opplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, systematisering, oppbevaring, tilpasning, endring, gjenfinning, søking, videreformidling ved overføring, spredning eller andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, sperring, sletting eller tilintetgjøring eller en kombinasjon av slike bruksmåter,
3. register: en samling av opplysninger som er lagret systematisk på en slik måte at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen,
4. behandlingsansvarlig: den som etter lov eller forskrift alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen og hvilke hjelpemidler som skal brukes,
5. databehandler: den som behandler opplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige,
6. registrert: fysisk eller juridisk person som en opplysning i et register eller i en behandling kan knyttes til,
7. samtykke: en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at denne godtar behandlingen av opplysninger,
8. ikke-verifisert opplysning: opplysning som ikke er avklart,
9. merking: markering av lagrede opplysninger uten at hensikten er å begrense den fremtidige behandlingen av disse opplysningene,
10. sperring: markering av lagrede opplysninger i den hensikt å begrense den fremtidige behandlingen av disse opplysningene,
11. straffesak: sak som behandles etter straffeprosessloven,
12. vandelskontroll: bruk av opplysninger for å vurdere om en fysisk eller juridisk person er egnet til en bestemt stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon,
13. politimessige formål:
  - a) politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste, og
  - b) politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler.

##### § 3. Lovens virkeområde

Loven gjelder for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, med unntak av behandling av opplysninger som

1. reguleres av lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS),
2. er del av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål.

Forvaltningsvirksomhet i Politiets sikkerhetstjeneste er likevel omfattet av loven.

Loven gjelder elektronisk behandling av opplysninger, og manuell behandling av opplysninger når disse inngår eller skal inngå i et register.

For opplysninger om gjenstand gjelder kapittel 4 og reglene om taushetsplikt i den grad opplysninger omfattes av § 23.

Loven gjelder også for Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene, med de endringer som Kongen fastsetter av hensyn til de stedlige forhold.

## Kapittel 2. Krav til behandlingen av opplysninger

### § 4. Formålsbestemthet

Opplysninger kan behandles til det formålet de er innhentet for eller til andre politimessige formål, med mindre det er bestemt i lov eller i medhold av lov at retten til behandling er begrenset, eller at opplysninger kan behandles til andre formål enn de politimessige.

### § 5. Nødvendighetskravet

Opplysninger kan bare behandles når det er nødvendig ut fra formål som nevnt i § 4. I tillegg gjelder følgende begrensninger:

1. I den enkelte straffesak kan det behandles opplysninger i samsvar med reglene i straffeprosessloven.
2. Til kriminalitetsbekjempelsen utenfor den enkelte straffesak kan det behandles opplysninger om en person som
  - a) er knyttet til et miljø hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå lovbrudd, eller ut fra andre objektive holdepunkter kan antas å begå slike. Dette gjelder selv om personen er under den kriminelle lavalder eller de personlige forutsetninger for straffansvar for øvrig ikke er til stede,
  - b) har særlig tilknytning til personer som nevnt i bokstav a,
  - c) er blitt, eller sannsynligvis vil bli, utsatt for et lovbrudd, eller
  - d) er informant.
3. Til politimessige formål som nevnt i § 2 nr. 13 bokstav b kan det behandles opplysninger utover formålet med virksomheten for å ivareta den enkeltes sikkerhet, herunder opplysninger om personer som representerer en særlig sikkerhetsrisiko.

### § 6. Krav til opplysningenes kvalitet

Opplysninger som behandles, skal

1. være tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen,
2. være korrekte og oppdaterte, og
3. ikke lagres lenger enn nødvendig ut fra formålet med behandlingen.

Ikke-verifiserte opplysninger kan behandles, dersom det er nødvendig ut fra formålet med behandlingen.

Opplysninger som behandles etter § 5 nr. 2, skal markeres med kildens pålitelighet og opplysningenes holdbarhet, og det skal fremgå hvilken kategori personer den registrerte tilhører.

For politiets etterforskning, føring av vaktjournal og lignende betyr kravet i første ledd nr. 2 til korrekte opplysninger at opplysningene skal være gjengitt slik kilden ga dem. Kravet i første ledd nr. 2 om at opplysningene skal være oppdatert, betyr for etterforskningen at opplysningene så vidt mulig skal oppdateres når de brukes som bevis.

### § 7. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger

Behandling av personopplysninger om nasjonal eller etnisk bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold kan bare finne sted dersom det er strengt nødvendig ut fra formålet med behandlingen.

### § 8. Tidsbegrenset unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans

Opplysninger kan uansett behandles i 4 måneder dersom det er nødvendig for å avklare om kravene i § 4, § 5 nr. 2 og § 6 første ledd nr. 1 er oppfylt.

Opplysningene skal snarest mulig underlegges kontroll, slik at de enten slettes eller behandles etter annet rettslig grunnlag enn § 8. Som ledd i kontrollen kan opplysningene gjøres kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten. Opplysningene kan også utleveres til andre dersom det er strengt nødvendig for kontrollen.

Tidsbegrensningen gjelder ikke behandling av opplysninger i den enkelte straffesak.

## Kapittel 3. Politiets registre og andre systemer

### § 9. Reaksjonsregister

Politiet skal føre et reaksjonsregister med opplysninger om fysiske eller juridiske personer som har vært ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd. Det skal registreres personalia, reaksjoner og tiltak. Taushetsplikten i § 23 er ikke til hinder for at opplysninger i registeret brukes til kriminalstatistikk. Kongen gir i forskrift nærmere regler om registrering av utenlandske reaksjoner og tiltak.

### § 10. Vaktjournal

Politiet skal føre registre som gir en fortløpende og døgkontinuerlig oversikt over alle vesentlige opplysninger om ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted. Registeret kan brukes til politimessige, forvaltningsmessige og administrative formål.

### § 11. Kriminaletterretningsregister

Politiet kan føre kriminaletterretningsregistre dersom vilkårene i § 5 nr. 2 og lovens øvrige vilkår er oppfylt.

### § 12. DNA-register

Politiet skal føre et DNA-register som består av et identitetsregister, et etterforskningsregister og et sporregister.

I identitetsregisteret kan registreres den som

1. er ilagt en straff som nevnt i straffeloven § 15 for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff. Registrering kan først skje når avgjørelsen er rettskraftig eller saken er endelig avgjort. Handling som det er utferdiget forenklet forelegg for, gir ikke grunnlag for registrering,
2. på grunn av reglene i straffeloven §§ 44 eller 46 ikke kan dømmes til straff for en handling som kvalifiserer for registrering. Det samme gjelder når tilstanden har medført at vedkommende ikke har utvist skyld,
3. arbeider eller oppholder seg i Norge, og som i utlandet er ilagt en straff som svarer til den som er nevnt i straffeloven § 15, og den begåtte handling kunne ha medført frihetsstraff om den hadde vært begått i Norge, eller
4. begjærer det av grunner som finnes fyllestgjørende.

I etterforskningsregisteret registreres alle DNA-profiler som er fremstilt på grunnlag av biologisk materiale innhentet i medhold av straffeprosessloven § 158 første ledd. Så snart politiet har truffet vedtak om registrering i identitetsregisteret, skal vedkommendes DNA-profil overføres fra etterforskningsregisteret til identitetsregisteret.

I sporregisteret kan det registreres opplysninger om personer med ukjent identitet når opplysningene antas å ha tilknytning til uoppløst straffesak.

Politiet kan føre et eliminasjonsregister. I eliminasjonsregisteret kan det registreres opplysninger innhentet i medhold av straffeprosessloven § 158 annet ledd om ansatte i politiet, analyseinstitusjoner og andre med kjent identitet som regelmessig kommer i kontakt med åsteder og bevismateriale.

Opplysningene i registeret skal kun brukes i strafferettspleien. Kongen kan i forskrift likevel bestemme at opplysningene også kan brukes i forskningsøyemed og gi nærmere regler om slik bruk.

Kongen gir forskrift med nærmere bestemmelser om DNA-registrering, som for eksempel regler om registrering i henholdsvis identitetsregisteret, etterforskningsregisteret og sporregisteret, om føring og bruk av registrene, om søk i registrene og om oppbevaring av DNA-profiler.

### § 13. Fingeravtrykk- og fotoregister

Politiet skal føre et register med fingeravtrykk og fotografi som er innhentet i samsvar med straffeprosessloven § 160 og bestemmelsene i påtaleinstruksen.

Politiet kan føre et register med fingeravtrykk av ansatte i politiet som kan få kontakt med åsteder eller bevismateriale.

### § 14. Krav om forskriftsregulering av en behandling (register)

Før etablering av registre som nevnt i §§ 9 til 13, eller før annen behandling som nevnt i § 57 iverksettes, gir Kongen forskrift om

1. hvilket rettslig grunnlag som hjemler behandlingen,
2. formålet med behandlingen,
3. hvem som er behandlingsansvarlig,
4. hvilke opplysningskategorier som kan registreres,
5. hvem i politiet og påtalemyndigheten som har tilgang til opplysningene,
6. adgangen til å utlevere opplysningene,
7. innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger, og
8. informasjonssikkerhet og internkontroll.

## Kapittel 4. Informasjonssikkerhet og internkontroll

### § 15. Informasjonssikkerhet

Den behandlingsansvarlige og databehandleren skal gjennom planlagte og systematiske tiltak sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av opplysninger.

For å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet skal den behandlingsansvarlige og databehandleren dokumentere informasjonssystemet og sikkerhetstiltakene. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig for medarbeiderne hos den behandlingsansvarlige og hos databehandleren. Dokumentasjonen skal også være tilgjengelig for tilsynsmyndighetene.

En behandlingsansvarlig som lar andre få tilgang til opplysninger, skal påse at disse oppfyller kravene i første og annet ledd.

### § 16. Internkontroll

Den behandlingsansvarlige skal etablere og holde vedlike planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene gitt i eller i medhold av denne loven, herunder sikre opplysningenes kvalitet.

Den behandlingsansvarlige skal dokumentere tiltakene. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig for medarbeiderne hos den behandlingsansvarlige og hos databehandleren. Dokumentasjonen skal også være tilgjengelig for tilsynsmyndighetene.

### § 17. Kravet til sporbarhet

Bruk av opplysninger skal kunne spores.

Opplysningene om bruk av systemet kan benyttes til å

1. administrere systemet,
2. avdekke og oppklare brudd på sikkerheten i systemet, eller
3. avdekke og sanksjonere urettmessig behandling av personopplysninger.

Opplysninger om bruk av systemet skal registreres og lagres i minst 1 år og slettes senest etter 3 år.

### § 18. Databehandlerens rådighet over personopplysningene

En databehandler kan ikke behandle personopplysninger på annen måte enn den som følger av skriftlig avtale eller instruks. Opplysningene kan heller ikke uten slik avtale overlates til andre for lagring eller bearbeidelse.

I avtalen med den behandlingsansvarlige skal det fremgå at databehandleren plikter å gjennomføre slike sikringstiltak som følger av § 15.

Den som er ansatt hos, eller utfører tjeneste eller arbeid for databehandler, og som får tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt i henhold til denne loven, skal pålegges taushetsplikt etter § 35. En slik plikt skal fremgå av avtalen med den behandlingsansvarlige. Det kan kreves uttømmende og utvidet politiattest av enhver som er ansatt hos eller utfører tjeneste eller arbeid for databehandler. Databehandler plikter å oppgi hvem som får tilgang til de taushetsbelagte opplysningene.

## Kapittel 5. Utlevering og tilgang til opplysninger

### § 19. Generelt om utlevering av opplysninger

Politiet og påtalemyndigheten kan utlevere opplysninger dersom det er adgang til dette etter reglene om taushetsplikt i kapittel 6, og vilkårene

for utlevering i § 8 annet ledd og § 20 er oppfylt for opplysninger som der nevnt.

### § 20. Særlige regler for utlevering av ikke-verifiserte opplysninger

Opplysningene skal så vidt mulig verifiseres før de utleveres. Opplysningene skal fortrinnsvis utleveres i skriftlig form, og i så fall skal det fremgå at de er ikke-verifiserte. Dersom ikke-verifiserte opplysninger utleveres muntlig, bør det gjøres oppmerksom på at opplysningene er ikke-verifiserte.

Ved utlevering til bruk i den enkelte straffesak, jf. § 26, gjelder kun første ledd annet punktum.

Bestemmelsen i § 53 gjelder tilsvarende.

### § 21. Tilgang til opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten

Tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten kan gis tilgang (rett til direkte søk) til opplysninger, eller opplysninger kan på annen måte gjøres tilgjengelig for dem, i den utstrekning det er et tjenestemessig behov, og det er til formål som omfattes av denne loven.

Opplysninger som etter sin art er sensitive, eller som er gitt av noen med særskilt beskyttelsesbehov, eller som er ikke-verifiserte, bør underlegges særskilt tilgangsbegrensning.

### § 22. Utlevering av opplysninger til utlandet

Opplysninger kan utleveres til utenlandske myndigheter til formål som nevnt i § 26. Opplysninger kan også utleveres til utenlandske samarbeidende politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester for å avverge eller forebygge lovbrudd eller dersom det er nødvendig for å verifisere opplysningene. Bestemmelsene i § 27 tredje og femte ledd gjelder tilsvarende.

Opplysninger kan for øvrig utleveres til eller på annen måte gjøres tilgjengelig for utenlandske myndigheter når dette følger av lov eller konvensjon eller avtale som er bindende for Norge, eller av avtale inngått mellom norske og andre nordiske myndigheter.

## Kapittel 6. Begrensninger i taushetsplikten

### § 23. Omfanget av taushetsplikten

Enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om

1. noens personlige forhold, eller

2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmelig holde av hensyn til den opplysningen angår.

Taushetsplikten gjelder også for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig. Begrensningene i taushetsplikten i § 22 og §§ 24 til 34 kommer bare til anvendelse så langt de passer.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Opplysninger som nevnt i paragrafen her kan heller ikke utnyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

Taushetsplikten gjelder også overfor andre i politiet og påtalemyndigheten, med mindre § 21 kommer til anvendelse.

For taushetsplikt i tilknytning til kommunikasjonskontroll gjelder straffeprosessloven kapittel 16a.

#### § 24. Taushetsplikt når det ikke er behov for beskyttelse

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene

1. gjøres kjent for andre, i den utstrekning den som har krav på taushet samtykker,
2. brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, eller
3. brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

#### § 25. Taushetsplikt i forhold til parter eller den opplysningen gjelder, og til bruk i sak om erstatning

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter, for fornærmede eller for etterlatte, eller deres representanter, og ellers for dem som opplysningene direkte gjelder.

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysninger brukes i sak om erstatning etter straffeforfølgning etter straffeprosessloven kapittel 31.

Dette gjelder ikke for opplysninger som kan skade politiets arbeid med å forebygge eller avdekke lovbrudd eller opprettholde ro og orden dersom de blir kjent, med mindre annet følger av straffeprosesslovens regler om dokumentinnsyn.

#### § 26. Taushetsplikt i den enkelte straffesak

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene brukes i den enkelte straffesak, herunder til etterforskning, saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll.

#### § 27. Taushetsplikt ved avvergende og forebyggende virksomhet

Taushetsplikten er ikke til hinder for at politiet utleverer opplysninger, dersom det er nødvendig for å avverge et lovbrudd.

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysninger utleveres til

1. offentlige organer, for å forebygge lovbrudd, eller
2. private, dersom det er nødvendig for å forebygge lovbrudd og andre løsninger må antas å være utilstrekkelige.

Utlevering må uansett være forholdsmessig i den konkrete situasjon, og det skal særlig legges vekt på om opplysningene formidles til en mottaker som er underlagt taushetsplikt, hvordan det kan forventes at mottaker benytter opplysningene og om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet. Dersom det er mulig og hensiktsmessig å varsle den registrerte, bør dette gjøres før utlevering skjer.

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysningene utleveres, dersom det er nødvendig for å verifisere opplysningene.

Utlevering av opplysninger etter annet ledd skal besluttes av den behandlingsansvarlige. Opplysningene skal fortrinnsvis utleveres i skriftlig form. Den behandlingsansvarlige skal nedtegne hvilke opplysninger som utleveres, hvem de utleveres til og årsaken til at de utleveres. Dersom opplysningene er ikke-verifisert, skal dette fremgå særskilt. Nedtegningsplikten gjelder også for utlevering av opplysninger etter første ledd.

#### § 28. Taushetsplikt ved politiets andre oppgaver

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til offentlige organer og private dersom det er nødvendig for å utføre oppgaver med andre politimessige formål enn kriminalitetsbekjempelse.

Bestemmelsene i § 27 tredje ledd gjelder tilsvarende.

#### § 29. Taushetsplikt ved utlevering til politiets forvaltningsvirksomhet mv.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre tjenestemenn i poli-

tiet og påtalemyndigheten i den utstrekning det er nødvendig for utøvelsen av politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål.

Kongen gir i forskrift nærmere regler om utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål.

#### § 30. Taushetsplikt ved utlevering til offentlige organer i deres interesse

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.

Bestemmelsene i § 27 tredje ledd første punktum og femte ledd gjelder tilsvarende.

Kongen gir i forskrift nærmere regler om utlevering av opplysninger til offentlige organer i deres interesse, herunder hvem det skal utleveres opplysninger til, hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres, hva som er kriteriene for at utlevering er nødvendig, den behandlingsansvarliges informasjonsplikt etter § 48 og den registrertes innsynsrett etter § 49 første ledd.

#### § 31. Taushetsplikt ved utlevering til private i deres interesse

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til private i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.

Bestemmelsene i § 27 tredje ledd første punktum og femte ledd gjelder tilsvarende.

Kongen gir i forskrift nærmere regler om utlevering av opplysninger til private i deres interesse, herunder hvem det er plikt til å utlevere opplysninger til, hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres, hva som er kriteriene for at utlevering er nødvendig, den behandlingsansvarliges informasjonsplikt etter § 48 og den registrertes innsynsrett etter § 49 første ledd. Kongen gir for øvrig i forskrift nærmere regler om utlevering av opplysninger fra avsluttede straffesaker av hensyn til tungtveiende private eller offentlige interesser.

#### § 32. Taushetsplikt ved statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver mv.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll.

#### § 33. Taushetsplikt ved forskning

Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan det bestemmes at opplysninger i det enkelte tilfelle gis til bruk for forskning, uten hinder av taushetsplikten i § 23.

I straffesaker treffes beslutning etter første ledd av riksadvokaten og for øvrig av Politidirektoratet, eller av Justisdepartementet for så vidt gjelder opplysninger i saker som behandles av Politets sikkerhetstjeneste.

Bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 d annet og tredje ledd og § 13 e kommer til anvendelse så langt de passer.

#### § 34. Taushetsplikt ved utlevering til allmennheten i straffesak

Taushetsplikten som nevnt i § 23 første ledd er ikke til hinder for at allmennheten gis opplysninger fra straffesak på følgende vilkår:

1. Når dette er nødvendig for å ivareta straffefølgningens allmennpreventive virkning, for offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen og for å gi saklig og nøktern informasjon om hendelser av allmenn interesse. Det kan også gis opplysninger med det siktemål å bidra til oppklaring av lovbrudd, jf. § 26.
2. Opplysninger skal gis uten bruk av navn og andre identifiserende opplysninger, med mindre dette er nødvendig ut fra formålet, eller for å forhindre forveksling, eller opplysningene allerede er alminnelig kjent.
3. Opplysninger som ikke har vært etterforsket, skal normalt ikke offentliggjøres. Bestemmelsen i § 20 første ledd første punktum gjelder tilsvarende.

Kongen gir i forskrift nærmere regler om opplysninger til allmennheten i straffesak.

#### § 35. Pålegg om taushetsplikt

Politiet eller påtalemyndigheten kan pålegge taushetsplikt når mottaker får opplysninger undergitt taushetsplikt i forbindelse med at de uttaler seg til eller på annen måte bistår politiet eller påtalemyndigheten.

Politiet eller påtalemyndigheten kan pålegge enhver som utfører tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, taushetsplikt om opplysninger som nevnt i § 23 annet ledd når organet mottar opplysninger som er taushetsbelagt i henhold til denne loven.

Brudd på taushetsplikten etter første og annet ledd straffes etter straffeloven § 121 dersom vedkommende er gjort oppmerksom på at overtre-

delse kan få slik følge. Vedkommende myndighet skal sørge for at taushetsplikten og straffetrusse-len blir kjent for dem den gjelder, og kan kreve skriftlig erklæring om at de kjenner og vil respek-tere reglene.

## Kapittel 7. Vandelskontroll og attester

### § 36. Vandelskontroll

Vandelskontroll kan bare foretas når den har hjemmel i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov. Opplysninger fra kontrollen gis på følgende måter:

1. Som politiattest. Dokumentet utstedes til bruk i mottakers interesse og kan inneholde opplysninger om hvorvidt en fysisk eller juridisk person har vært ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd, eller er under straffeforfølgning. Poli-tiattest utstedt i annet EØS-land likestilles med norsk politiattest. For utlevering av nye eller oppdaterte opplysninger etter at politiattest er utstedt gjelder § 43.
2. Som vandelsvurdering. Vurderingen gis til en mottaker som har rett til å innhente opplysnin-ger om en person, fordi denne person er eller vil bli undergitt særlige plikter etter lov. Det kan innhentes opplysninger om forhold som nevnt i første ledd nr. 1.
3. Som straffattest. Dokumentet utstedes til bruk i straffesak og kan inneholde opplysninger om en fysisk eller juridisk person er ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre til-tak som følge av lovbrudd.

Det kan i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov stilles krav om inntil 5 års botid i Norge dersom det i forbindelse med vandelskontroll ikke kan frem-legges politiattest som nevnt i første ledd nr. 1, og vesentlige samfunnshensyn tilsier det. Kravet til botid kan bare overstige 5 år dersom vesentlige sikkerhetsmessige hensyn tilsier det.

### § 37. Formål som berettiger bruk av politiattest

Politiattest, jf. § 36 første ledd nr. 1, kan bare brukes for å utelukke fysiske og juridiske personer fra stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funk-sjon dersom

1. lovbruddet gjør en person uegnet, og man-glende utelukkelse vil kunne medføre betyde-lige skadevirkninger,
2. manglende utelukkelse vil kunne virke stø-tende eller motvirke den alminnelige tillit,
3. stillingen mv. medfører ansvar for eller krever tillit hos personer som på grunn av alder, syk-dom eller funksjonshemming har reduserte

muligheter til å ta vare på seg selv eller sine interesser,

4. utelukkelse kan forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på mindreårige, eller bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede perso-ner,
5. den kan bidra til å sikre at en person som skal adoptere eller over tid eller jevnlig skal ha hel-døgns omsorgsansvar for mindreårige, er egnet for oppgaven, eller
6. det er fare for at en person på ny vil begå lov-brudd.

Politiattest kan også brukes dersom folkeretts-lige forpliktelser krever dokumentasjon om for-hold som nevnt i § 36 første ledd nr. 1.

### § 38. Politiattest i særlige tilfeller

Det kan utstedes politiattest til person som trenger politiattest for innreise, visum, arbeidstillatelse eller bosetting i et annet land, eller til andre formål der bestemmelser i andre land krever doku-mentasjon om forhold som nevnt i § 36 første ledd nr. 1. Tilsvarende gjelder for person som søker om tilsetting ved utenlandsk ambassade eller lignende i Norge. Attesten kan være uttømmende og utvi-det, jf. § 41, dersom det anses nødvendig og rele-vant ut fra de krav som er stilt i vedkommende lands nasjonale bestemmelser.

Kongen kan i forskrift til denne loven bestemme at det kan brukes politiattest utenfor de lovbestemte tilfeller. Vilkårene i § 37 gjelder tilsvarende.

Den Kongen bemyndiger, kan bestemme at det også i andre særlige tilfeller kan brukes politiattest. Slikt vedtak skal være tidsbegrenset og ikke overstige 15 måneder. Vedtaket kan ikke fornyes.

### § 39. Politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barne-omsorgsattest)

På politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 4 skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267. Overtredelse av straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 204 a og 233 skal anmerkes i samsvar med § 41 nr. 1. Overtre-delse av straffeloven §§ 162, 203, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231 og 268 jf. 267 skal anmerkes i samsvar med § 40.

Det må foreligge særlige grunner for at det i forskrift gitt i medhold av annen lovgivning skal kunne innføres krav om flere eller færre straffebestemmelser enn de som følger av første ledd.

Politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 5 kan være uttømmende og utvidet, jf. § 41, dersom det følger av annen lovgivning.

#### § 40. Ordinær politiattest

1. Med mindre annet er særskilt angitt i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov, skal det utstedes ordinær politiattest.
2. Med mindre annet fremgår av nr. 5, 6 eller 7, skal det i ordinær politiattest oppgis
  - a) dom på betinget og ubetinget fengsel,
  - b) dom på forvaring, eventuelt sikring,
  - c) dom på samfunnsstraff, eventuelt samfunnstjeneste,
  - d) dom på rettighetstap,
  - e) bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel i mer enn 6 måneder, og
  - f) dom på overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg, eventuelt sikring.
3. Med unntak av tilfellene omhandlet i nr. 4, skal det i ordinær politiattest ikke oppgis
  - a) betinget dom hvor fastsetting av straff utstår,
  - b) påtaleunntatelse etter straffeprosessloven §§ 69 og 70,
  - c) bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil 6 måneder,
  - d) forenklet forelegg,
  - e) overføring til behandling i konfliktråd, jf. straffeprosessloven § 71a, eller
  - f) overføring til barneverntjenesten.
4. Er det i samme reaksjonsileggelse ilagt reaksjoner som er omhandlet både i nr. 2 og 3, kan den samlede reaksjonen angis i attesten.
5. I ordinær politiattest skal det ikke oppgis reaksjoner som er ilagt ved dom avsagt eller forelegg vedtatt mer enn 3 år før utstedelsen, med mindre annet følger av nr. 6, 7 eller 8. Varig rettighetstap oppgis alltid.
6. I ordinær politiattest skal det ikke oppgis dom på betinget fengsel eller bot, dersom lovbruddet er begått mer enn 2 år før utstedelsen av person under 18 år.
7. På ordinær politiattest skal oppgis dom på
  - a) ubetinget fengsel over 6 måneder, dersom den dømte er løslatt mindre enn 10 år før politiattesten utstedes,

- b) forvaring, eventuelt sikring, dersom den dømte er løslatt mindre enn 10 år før politiattesten utstedes,
  - c) samfunnsstraff, eventuelt samfunnsfunnstjeneste, der den subsidiære fengselsstraff er over 6 måneder og samfunnsstraffen er gjennomført mindre enn 10 år før politiattesten utstedes,
  - d) rettighetstap, som er opphørt mindre enn 10 år før politiattesten utstedes, og
  - e) overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg, eventuelt sikring, dersom reaksjonen opphørte mindre enn 10 år før politiattesten utstedes. Tilsvarende skal opphør av slik reaksjon anmerkes på attesten.
8. Har en person flere dommer på ubetinget fengsel i 6 måneder eller mer, sikring, forvaring eller overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg, tas alle dommene med i politiattesten, selv om bare en av dem skal oppgis etter tidsfristen i nr. 7.
  9. Kongen gir i forskrift nærmere regler om anmerkning av utenlandske reaksjoner og tiltak på politiattest.

#### § 41. Uttømmende og utvidet politiattest

1. På uttømmende politiattest skal det anmerkes alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd. Tidsbegrensningene i § 40 gjelder ikke. På uttømmende politiattest skal det likevel ikke anmerkes
  - a) overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71a, dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd 2 år etter at konfliktrådsbehandlingen er avsluttet med godkjent avtale,
  - b) forenklet forelegg, og
  - c) reaksjon ilagt en person som var under 18 år på gjerningstidspunktet og som ikke har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd, og som heller ikke har begått nye lovbrudd. Kongen gir i forskrift nærmere regler om blant annet hvor lenge lovbrudd begått i ung alder skal anmerkes på uttømmende politiattest og hva som skal anses som alvorlig og gjentatte lovbrudd.
2. På politiattest som nevnt i nr. 1 og § 40 kan verserende saker bare anmerkes dersom det følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov (utvidet politiattest). Anmerkes verserende saker, skal politiattesten gi en kort forklaring på hva den verserende saken gjelder, hva slags



straffebud saken gjelder og hvor langt saken har kommet i den påtalemessige behandlingen.

#### § 42. Anmerkning av færre opplysninger på politiattesten

Den Kongen bemyndiger, kan beslutte at færre opplysninger skal anmerkes på politiattesten, dersom dette ikke strider mot formålet med politiattesten og anmerkningen kan få uforholdsmessige konsekvenser for den politiattesten gjelder.

#### § 43. Utlevering av nye eller oppdaterte opplysninger etter at politiattest er utstedt

Brukeren av tidligere utstedt politiattest kan få utlevert nye opplysninger av betydning, dersom vilkårene for utstedelse av politiattest fortsatt er til stede. Det kan ikke utleveres andre opplysninger enn de som fremgår av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av den opprinnelige attesten.

Den som har begjært utstedelse av politiattest, skal snarest mulig varsles om at nye opplysninger er utlevert til brukeren. Dersom det ikke foreligger nye opplysninger, avsluttes saken ved at brukeren gis beskjed om dette.

#### § 44. Saksbehandlingsregler for utstedelse av politiattest

Begjæring om utstedelse av politiattest må fremsettes av den personen politiattesten gjelder. Personen må identifisere seg på en tilstrekkelig måte.

Den som begjærer utstedelse, må dokumentere at han oppfyller vilkårene.

Politiattesten skal utstedes snarest mulig, og sendes til den som har begjært den.

#### § 45. Vandelsvurdering

På en vandelsvurdering skal det anmerkes reaksjoner som nevnt i § 41 nr. 1, med mindre noe annet fremgår av lov eller forskrift gitt i medhold av lov.

Mottakeren kan kreve vandelsvurdering uten at den vandelsvurderingen gjelder har samtykket. Bestemmelsen i § 48 annet ledd nr. 1 gjelder tilsvarende.

Kongen gir i forskrift nærmere regler om vandelsvurdering.

#### § 46. Straffattest

Til bruk i den enkelte straffesak kan politiet, påtalemyndigheten, kriminalomsorgen og domstolene fremsette begjæring om straffattest om navngitt person.

I straffattesten skal alle straffer, andre straffettslige reaksjoner og andre tiltak som følge av lovbrudd anmerkes. Opplysninger som gjelder foretak kan bare brukes i attest som gjelder foretaket.

#### § 47. Taushetsplikt for mottaker av opplysninger om vandelskontroll

Enhver som mottar opplysninger i vandelskontroll som nevnt i §§ 38 til 45 skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til opplysninger i vandelskontrollen.

Brudd på taushetsplikten etter første ledd straffes etter straffeloven § 121, dersom mottaker av opplysningene er gjort oppmerksom på at overtredelse kan få slike følger.

### Kapittel 8. Informasjonsplikt, innsyn, retting, sperring og sletting

#### § 48. Plikt til å informere den registrerte

Den behandlingsansvarlige har plikt til å informere den registrerte om at det er utlevert personopplysninger til offentlige organer og private interesser, jf. §§ 30 og 31.

Informasjonsplikten gjelder likevel ikke

1. der den behandlingsansvarlige i lov eller i medhold av lov har utleveringsplikt,
2. der det er nødvendig å gjøre unntak av hensyn til kriminalitetsbekjempelse, vern av andre personer enn den registrerte eller mottakerorganets lovpålagte kontrolloppgaver,
3. der utlevering ikke er av vesentlig betydning for den registrerte, eller
4. der det i lov eller i medhold av lov er bestemt at informasjonsplikten ikke gjelder.

#### § 49. Innsyn

I den enkelte straffesak har den registrerte rett til dokumentinnsyn i samsvar med straffeprosesslovens regler.

Utenfor den enkelte straffesak har den registrerte rett til å få opplyst hvilke opplysninger som er registrert om seg selv.

Den registrerte har, både i og utenfor den enkelte straffesak, rett til å få opplyst hvorvidt opplysninger om vedkommende er utlevert, hvem de er utlevert til og hvilke opplysninger som er utlevert.

Innsyn etter annet og tredje ledd kan nektes dersom det er nødvendig av hensyn til

1. kriminalitetsbekjempelsen,
2. nasjonal og offentlig sikkerhet,
3. gjennomføring av strafferettslige reaksjoner,

4. vern av andre personer enn den registrerte, eller
5. mottakerorganets lovpålagte kontrollopgaver.

§ 50. Sletting, sperring og avlevering av opplysninger som ikke lenger er nødvendige for formålet

Opplysninger skal ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet med behandlingen. Opplysningene skal slettes eller sperres, med mindre de skal oppbevares i henhold til lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv eller annen lovgivning.

Den behandlingsansvarlige kan uten hinder av første ledd lagre personopplysninger for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, dersom samfunnets interesse i at opplysninger lagres klart overstiger de ulempene den kan medføre for den enkelte. Opplysningene skal ikke oppbevares på måter som gjør det mulig å identifisere den registrerte lenger enn nødvendig.

Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke for opplysninger i straffesaksdokumenter.

§ 51. Retting, sperring og sletting av opplysninger med feil eller mangler

Den behandlingsansvarlige skal av eget tiltak eller på begjæring av den registrerte rette opplysninger som er mangelfulle, og om mulig eller nødvendig supplere eller oppdatere dem. Mangelfulle opplysninger som åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon, kan slettes.

Opplysninger som er beheftet med en feil som ikke kan rettes, skal sperres eller slettes. Dersom det er grunn til å tro at sletting vil kunne påvirke den registrertes legitime interesser, skal opplysningene sperres.

Opplysninger som er sperret i medhold av denne paragrafen kan bare brukes dersom det er nødvendig for å dokumentere hva som ble behandlet av opplysninger.

Bestemmelsene i paragrafen her gjelder ikke for opplysninger i straffesaksdokumenter.

§ 52. Bruk av opplysninger som er sperret

Opplysninger som er sperret med hjemmel i §§ 50 eller 51 eller på annet grunnlag, kan bare brukes til de formål som gjorde at opplysningen ikke ble slettet. Kongen gir i forskrift nærmere regler om hvilke formål sperrede opplysninger kan brukes til.

§ 53. Politiets handleplikt ved feil eller mangler

Dersom det er behandlet mangelfulle opplysninger som nevnt i § 51 eller det er skjedd andre brudd på loven, skal den behandlingsansvarlige så

langt som mulig sørge for at feilen ikke får betydning for den registrerte. Er opplysningene utlevert, skal mottaker av opplysningene varsles om feilen uten unødig opphold.

§ 54. Saksbehandlingsregler for innsyn, retting, sperring og sletting

Begjæring om innsyn, retting, sperring eller sletting av opplysninger skal fremsettes skriftlig til politiet eller påtalemyndigheten. Begjæringen må angi hvilke behandlinger den gjelder. Den som fremsetter begjæringen må identifisere seg på en tilstrekkelig måte. Den behandlingsansvarlige avgjør om begjæringen skal tas til følge, og påser at det kun er vedkommendes opplysninger som rettes, sperres, slettes eller det gis innsyn i.

Begjæringen skal besvares snarest mulig og senest innen 30 dager. Dersom begjæringen tas til følge, skal opplysningene gis skriftlig, med mindre Kongen bestemmer annet for den enkelte behandling.

Dersom begjæringen ikke tas til følge, skal det gis en begrunnelse som ikke tilkjennevir at det foreligger en registrering.

## Kapittel 9. Klageadgang og erstatning

§ 55. Klageadgang

Den registrerte eller den som antar å være registrert kan påklage avgjørelser truffet i medhold av denne loven til overordnet organ, herunder avgjørelser om

1. vandelskontroll,
2. brudd på taushetsplikten,
3. innsyn, retting, sperring og sletting, eller
4. erstatning.

Riksadvokatens avgjørelser kan ikke påklages. For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VI så langt de passer.

Den registrertes rettigheter etter §§ 59 og 68 berøres ikke av bestemmelsene i denne paragraf.

Bestemmelsen i § 54 siste ledd gjelder tilsvarende.

§ 56. Erstatning

Den behandlingsansvarlige skal erstatte skade som er oppstått som følge av at opplysninger er behandlet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, selv om ingen har skyld i skaden. Ved brudd på reglene om utlevering og taushetsplikt i §§ 19 til 35 gjelder de alminnelige erstatningsregler. Erstatningen skal svare til det økonomiske tapet som den skadelidte påføres som følge av den ulovlige behandlingen av opplysningene.

Den behandlingsansvarlige kan også pålegges å betale slik erstatning for skade av ikke-økonomisk art (oppreisning) som synes rimelig med mindre det godtgjøres at skaden ikke skyldes feil eller forsømmelse på den behandlingsansvarliges side.

Når krav fremsettes etter at en person har vært siktet i en straffesak, gjelder likevel behandlingsreglene i straffeprosessloven kapittel 31 så langt de passer og ikke annet er fastsatt i medhold av loven her.

## Kapittel 10. Meldeplikt og tilsyn

### § 57. Meldeplikt

Den behandlingsansvarlige skal før etablering av registre som nevnt i §§ 9 til 13, eller før behandling av opplysninger som har samme eller annet politimessig formål, gi melding til Datatilsynet. Politiets sikkerhetstjeneste har ikke meldeplikt.

Melding skal gis senest 30 dager før behandlingen av opplysningene starter. Datatilsynet skal gi den behandlingsansvarlige kvittering for at melding er mottatt.

Unntatt fra meldeplikten er behandling av opplysninger i tilknytning til en straffesak.

For sentrale registre sendes hovedmelding og tilslutningsmelding.

Melding skal sendes på fastsatt skjema. Meldingen skal inneholde sentrale forhold ved behandlingen, herunder behandlingsansvarlig, formålet med behandlingen, opplysningskategorier som kan registreres, hvem som har tjenestemessig behov for opplysningene, hvem opplysningene utleveres til og hvordan reglene om informasjonssikkerhet og internkontroll er oppfylt.

Datatilsynet skal føre en systematisk og offentlig fortegnelse over alle behandlinger som er meldt i henhold til første ledd. Fortegnelsen skal inneholde alle opplysninger i meldingen, med unntak av de deler av meldingen som av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen er nødvendig å unnta, eller som kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter dersom de ble kjent.

Den behandlingsansvarlige må sende ny melding før det gjøres endringer i det som tidligere er meldt. Uavhengig av om det har skjedd endringer, skal det gis ny melding 3 år etter at forrige melding ble gitt.

### § 58. Datatilsynets tilsynskompetanse

Datatilsynet skal føre tilsyn med at loven og forskrifter gitt i medhold av loven blir fulgt, og at feil eller mangler blir rettet. Dette gjelder ikke opplysninger som behandles av Politiets sikkerhetstje-

neste, hvor Stortingets kontrollutvalg for etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten utøver tilsyn i medhold av § 68 og lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

### § 59. Datatilsynets kontroll etter begjæring fra den registrerte

Datatilsynet skal etter begjæring fra den registrerte, eller den som antar å være registrert, kontrollere at opplysningene om vedkommende er behandlet i samsvar med loven og at reglene om innsyn er fulgt.

Bestemmelsen i § 54 siste ledd gjelder tilsvarende.

### § 60. Datatilsynets virkemidler

Datatilsynet kan gi den behandlingsansvarlige pålegg om at behandling av opplysninger i strid med §§ 15 og 16 skal opphøre eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med disse bestemmelsene. Datatilsynet kan ved behandling av opplysninger utenfor straffesak dessuten gi den behandlingsansvarlige pålegg om at behandling i strid med denne loven skal opphøre eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven. Datatilsynet kan likevel ikke gi pålegg om innsyn i opplysninger som er unntatt fra innsynsrett etter § 49, eller gi pålegg om overholdelse av reglene om utlevering og taushetsplikt i kapittel 5 og 6 eller vandelskontroll i kapittel 7.

Datatilsynet kan gi anmerkning dersom det finner at behandling av opplysninger i forbindelse med straffesaker er i strid med loven. Det samme gjelder for behandling som nevnt i første ledd siste punktum. Slik anmerkning skal meddeles den behandlingsansvarlige med gjenpart til den behandlingsansvarliges overordnede organ.

Datatilsynets vedtak etter første ledd kan påklages til Personvernemnda.

### § 61. Tilgang

Datatilsynet og Personvernemnda kan kreve de opplysninger som er nødvendige for at de kan gjennomføre sine oppgaver.

Datatilsynet og Personvernemnda kan som ledd i sine oppgaver etter loven kreve adgang til de steder der opplysninger behandles og der det finnes hjelpemidler for behandlingen. Datatilsynet kan gjennomføre prøver og kontroller som de mener er nødvendige, og kreve bistand fra personalet på stedet i den grad dette må til for å få utført prøvene eller kontrollene.

Rett til å kreve opplysninger eller tilgang til lokaler og hjelpemidler i henhold til første og annet ledd er ikke begrenset av bestemmelser om taushetsplikt.

#### § 62. Taushetsplikt og politiattest

Personer som gjennom tilsyn får tilgang til opplysninger underlagt taushetsplikt etter kapittel 4, er underlagt samme taushetsplikt.

Det kan kreves uttømmende og utvidet politiattest for personer som skal utføre tilsyn.

#### § 63. Personvernråd giver

Den behandlingsansvarlige kan inngi erklæring til Datatilsynet om at det er etablert en ordning med personvernråd giver.

Kongen gir forskrift om det nærmere innholdet i ordningen.

### Kapittel 11. Politiets sikkerhetstjeneste

#### § 64. Nødvendighetskravet for Politiets sikkerhetstjeneste

Politiets sikkerhetstjeneste kan bare behandle opplysninger når det er nødvendig ut fra politimesige formål og forvaltningsvirksomhet i tjenesten. I tillegg må vilkårene i annet og tredje ledd være oppfylt.

I den enkelte straffesak følger adgangen til å behandle opplysninger reglene i straffeprosessloven.

Utenfor den enkelte straffesak kan opplysninger bare behandles av Politiets sikkerhetstjeneste der det

1. a) ved opprettelse av forebyggende sak er grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge, eller
- b) for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven §§ 17 b eller 17 d, herunder opplysninger om utlending der det etter en konkret sikkerhetsmessig vurdering anses nødvendig å behandle slike opplysninger. Ved denne nødvendighetsvurderingen må det tas i betraktning om behandlingen er forholdsmessig ut fra om utlendingen kommer fra land eller områder som det i henhold til aktuell trusselvurdering knytter seg en risiko til i forhold til oppgavene etter politiloven §§ 17 b og 17 c, eller hans bakgrunn

for øvrig. Tilsvarende kan Politiets sikkerhetstjeneste også behandle opplysninger om referansepersoner i Norge for slike utlendinger,

2. er nødvendig for tjenestens utarbeidelse av trusselvurderinger,
3. er nødvendig for samarbeidet med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester,
4. er nødvendig for personkontroll eller akkreditering med de begrensninger som følger av § 67, eller
5. er nødvendig for å dokumentere hvilken over-skuddsinformasjon som er gjort tilgjengelig for andre.

#### § 65. Tidsbegrenset unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans

Opplysninger kan uansett behandles i 4 måneder dersom det er nødvendig for å avklare om kravene i § 4, § 64 tredje ledd og § 6 første ledd nr. 1 er oppfylt.

Bestemmelsene i § 8 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

#### § 66. Informasjonsplikt og innsyn

Reglene om informasjonsplikt i § 48 og innsynsrett i § 49 annet og tredje ledd gjelder ikke for Politiets sikkerhetstjeneste.

Offentleglova gjelder ikke for innsyn i opplysninger som behandles av Politiets sikkerhetstjeneste i medhold av denne loven.

For innsyn i opplysninger som behandles i forbindelse med sikkerhetsklarering gjelder bestemmelsene gitt i eller i medhold av sikkerhetsloven.

#### § 67. Personkontroll

Til bruk i en aktuell sak om personkontroll kan Politiets sikkerhetstjeneste behandle opplysninger som er av betydning for spørsmålet om klarering. Mottar Politiets sikkerhetstjeneste opplysninger som reiser tvil om en allerede sikkerhetsklarert person er sikkerhetsmessig skikket, kan opplysningene behandles og videreformidles til klareingsmyndigheten.

Politiets sikkerhetstjeneste skal ikke innhente eller behandle opplysninger utelukkende fordi opplysningene kan være av betydning for en fremtidig personkontroll.

Bestemmelsene i § 20 gjelder tilsvarende for utlevering av personkontrollopplysninger.

§ 68. Tilsyn og den registrertes begjæring om kontroll

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten utøver tilsyn i medhold av lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

Utvalget skal etter begjæring fra den registrerte eller den som antar å være registrert kontrollere at opplysningene om vedkommende er behandlet i samsvar med loven. Begjæring om kontroll av behandling av opplysninger i Politiets sikkerhetstjeneste fremmes i henhold til lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

Bestemmelsen i § 54 siste ledd gjelder tilsvarende.

## Kapittel 12. Forskrifter

§ 69. Forskrifter

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler til gjennomføring av denne lov, herunder om

1. nærmere avgrensning av lovens virkeområde, jf. § 3, og at loven kan komme til anvendelse for andre enn politi og påtalemyndighet,
2. hvordan lovens bestemmelser tilpasses for behandling av opplysninger i straffesaker,
3. samtykke, jf. § 2 nr. 7,
4. hvilke opplysninger som kan behandles etter §§ 5 og 64,
5. gjennomføring av tidsbegrenset unntak, jf. §§ 8 og 65,
6. registrene som nevnt i kapittel 3, herunder hvilke opplysninger som kan behandles,
7. informasjonssikkerhet ved behandling av opplysninger etter denne lov, jf. § 15, herunder nærmere regler om organisatoriske og tekniske sikkerhetstiltak, og hvem som er behandlingsansvarlig for de ulike behandlingene,
8. internkontroll, jf. § 16,
9. tilgang, og hvem som har tjenestemessig behov for opplysninger, jf. § 21,
10. utlevering av ikke-verifiserte opplysninger, jf. § 27,
11. gjennomføring av bestemmelsene om utlevering og taushetsplikt, jf. kapittel 5 og 6,
12. bruk og utstedelse av politiattest, herunder

- a) bruk av politiattest i særlige tilfeller, jf. § 38,
  - b) anmerkning av verserende saker, jf. § 41 nr. 2,
  - c) om hvordan fornyet vandelskontroll skal gjennomføres, jf. § 43,
  - d) at politiattest kan utstedes før vilkårene for å få politiattest er oppfylt, hvordan søkere skal identifisere seg, hvor søknad om politiattest skal fremsettes, hvordan forsendelse av attester skal foregå dersom de ikke sendes direkte til søkeren, saksbehandlingstid for behandling av politiattester og krav til oppbevaring av politiattester, jf. §§ 44 og 47,
13. straffattest, jf. § 46, og akkreditering, jf. blant annet § 64 tredje ledd nr. 4,
  14. hvem som har rett til informasjon og hvordan informasjon skal gis, jf. § 48,
  15. hvordan innsyn skal gjennomføres, jf. § 49,
  16. når og hvordan retting, sperring og sletting skal gjennomføres, jf. §§ 50 og 51,
  17. oppbevaring og bruk av sperrede opplysninger, jf. § 52,
  18. når skriftlig utlevering kan unntas, dersom dette antas å kunne misbrukes, jf. § 54,
  19. hvem som er klageorgan for avgjørelsene som er gjenstand for klage, jf. § 55, og nærmere regler om behandlingen av klager som gjelder brudd på taushetsplikten, jf. § 55 første ledd nr. 2,
  20. unntak fra forvaltningsloven kapittel VI og saksbehandlingsregler i klagesaker, jf. § 55,
  21. anvendelsen av behandlingsreglene i straffeprosessloven kapittel 31 i saker om erstatning som nevnt i § 56 tredje ledd,
  22. hva meldingen skal inneholde, om unntak fra meldeplikt og forenklet meldeplikt, jf. § 57,
  23. saksbehandlingsregler i forbindelse med kontroll etter §§ 59 og 60.

Kongen kan videre i forskrift gi nærmere regler om behandling av opplysninger som følger av konvensjoner mv. som nevnt i § 22 annet ledd.

## Kapittel 13. Sluttbestemmelser

§ 70. Ikraftsetting

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at ulike bestemmelser i loven kan tre i kraft til forskjellig tid.

**Vedlegg 1****Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS av 27. november 2008  
om vern av personopplysninger i forbindelse med  
politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker**

RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION HAR —  
under henvisning til traktaten om Den europeiske union, særlig artikkel 30, 31 og 34 nr. 2 bokstav b),

under henvisning til forslag fra Kommisjonen,  
under henvisning til uttalelse fra Europaparlamentet [1], og

ut fra følgende betraktninger:

1. Den europeiske union har som mål å bevare og utvikle et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet der medlemsstatene gjennom felles handling innen politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker skal sørge for et høyt sikkerhetsnivå.
2. Felles handling innen politisamarbeid i henhold til artikkel 30 nr. 1 bokstav b) i traktaten om Den europeiske union og felles handling innen rettslig samarbeid i straffesaker i henhold til artikkel 31 nr. 1 bokstav a) i traktaten om Den europeiske union innebærer at det er nødvendig å behandle relevante opplysninger, noe som bør være gjenstand for egnede bestemmelser om vern av personopplysninger.
3. Lovbestemmelser som omfattes av avdeling VI i traktaten om Den europeiske union bør fremme politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker med hensyn til effektivitet og legitimitet samt respekt for grunnleggende rettigheter, særlig retten til privatlivets fred og vern av personopplysninger. Felles standarder for behandling og vern av personopplysninger for å forebygge og bekjempe kriminalitet kan bidra til å nå begge disse målene.
4. Haagprogrammet for økt frihet, sikkerhet og rettferdighet i Den europeiske union, som Det europeiske råd vedtok 4. november 2004, understreket behovet for en ny framgangsmåte for å utveksle informasjon på tvers av grensene om bekjempelse av kriminalitet, der en rekke grunnleggende krav om datavern strengt må overholdes, og oppfordret Kommisjonen til å fremsette forslag på dette området senest innen utgangen av 2005. Dette avspeiles i Rådets og Kommisjonens handlingsplan for gjennomføring av Haagprogrammet om økt frihet, sikkerhet og rettferdighet i Den europeiske union [2].
5. Utveksling av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker, og særlig i henhold til prinsippet om opplysningenes tilgjengelighet fastsatt i Haagprogrammet, bør bygge på klare regler som styrker den gjensidige tilliten mellom de kompetente myndigheter og sikrer at relevante opplysninger beskyttes på en måte som utelukker all diskriminering ved slikt samarbeid mellom medlemsstatene, samtidig som enkeltpersoners grunnleggende rettigheter respekteres fullt ut. De eksisterende instrumenter på europeisk plan er ikke tilstrekkelige. Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger [3] får ikke anvendelse på behandling av personopplysninger i forbindelse med virksomhet som faller utenfor fellesskapsrettens anvendelsesområde, som f.eks. virksomhet som omfattes av avdeling VI i traktaten om Den europeiske union, og under ingen omstendigheter på behandling som berører offentlig sikkerhet, forsvaret, statens sikkerhet og statens virksomhet på det strafferettslige område.
6. Denne rammebeslutning får kun anvendelse på opplysninger som er innsamlet eller behandlet av kompetente myndigheter med det formål å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner. Rammebeslutningen bør overlate til medlemsstatene å fastsette mer detaljerte bestemmelser på nasjonalt plan om hvilke andre formål som skal anses uforenlige med det formålet opplysningene opprinnelig er innsamlet for. Generelt bør videre behandling for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål ikke betraktes som uforenelig med det opprinnelige formålet med behandlingen.
7. Denne rammebeslutningens anvendelsesområde er begrenset til behandling av personopp-

lysninger som overføres eller stilles til rådighet mellom medlemsstatene. Det bør ikke trekkes noen konklusjon ut fra denne begrensningen om EUs myndighet til å vedta rettsakter om innsamling og behandling av personopplysninger på nasjonalt plan eller om hvorvidt det er hensiktsmessig at EU gjør dette i fremtiden.

8. For å fremme utveksling av opplysninger i EU, vil medlemsstatene sikre at den standarden for datavern som anvendes ved behandling av opplysninger nasjonalt, tilsvarende standarden fastsatt i denne rammebeslutning. Når det gjelder databehandling nasjonalt, er denne rammebeslutning ikke til hinder for at medlemsstatene fastsetter høyere garantier for vern av personopplysninger enn det som er fastsatt i denne rammebeslutning.
9. Denne rammebeslutning bør ikke få anvendelse på personopplysninger som en medlemsstat har innhentet innenfor rammen av denne rammebeslutning, og som stammer fra denne medlemsstaten.
10. En tilnærming av medlemsstatenes lovgivninger bør ikke føre til en forringelse av det datavernet disse gir, men bør tvert imot ha til formål å sikre et høyt beskyttelsesnivå i EU.
11. Det er nødvendig å presisere målsetningene for datavern i forbindelse med politiets og rettsvesenets virksomhet og å fastsette regler for lovlig behandling av personopplysninger for å sikre at alle opplysninger som utveksles, behandles på lovlig vis og i samsvar med grunnleggende prinsipper om datakvalitet. Samtidig bør politiets, tollvesenets, rettsvesenets eller andre kompetente myndigheters legitime virksomhet på ingen måte rammes.
12. Prinsippet om opplysningenes riktighet skal anvendes på en slik måte at det tas hensyn til den aktuelle behandlingens art og formål. For eksempel er opplysninger særlig i rettssaker basert på enkeltpersoners subjektive oppfatning og er i visse tilfelle helt umulige å etterprøve. Kravet om riktighet kan følgelig ikke gjelde en uttalelses riktighet, men kun det faktum at en bestemt uttalelse er gjort.
13. Arkivering av opplysninger i en særskilt samling av data bør tillates bare dersom opplysningene ikke lenger er nødvendige eller anvendes til forebygging, etterforskning, avdekking eller rettsforfølgning av straffbare handlinger eller fullbyrdelse av strafferettslige sanksjoner. Det bør dessuten være tillatt å arkivere opplysninger i en særskilt samling hvis de arkiverte opplysningene lagres i en database med andre opplysninger på en slik måte at de ikke lenger kan anvendes til forebygging, etterforskning, avdekking eller rettsforfølgning av straffbare handlinger eller fullbyrdelse av strafferettslige sanksjoner. Hvor lenge det er hensiktsmessig å arkivere opplysningene bør avhenge av formålene med arkiveringen og de registrerte personenes legitime interesser. Ved arkivering for historiske formål kan en meget lang arkiveringsperiode vurderes.
14. Opplysninger kan også slettes ved at datamediet tilintetgjøres.
15. Når det gjelder uriktige, ufullstendige eller ikke-oppdaterede opplysninger som er overført eller stilt til rådighet for en annen medlemsstat og viderebehandlet av kvasirettslige myndigheter, dvs. myndigheter som har fullmakt til å treffe rettslig bindende avgjørelser, bør disse korrigeres, slettes eller sperres i samsvar med nasjonal rett.
16. For å sikre et høyt beskyttelsesnivå for enkeltpersoners personopplysninger kreves det felles bestemmelser for å kunne fastslå om opplysninger som behandles av de kompetente myndigheter i andre medlemsstater, oppfyller kravet om lovlighet og kvalitet.
17. Det er hensiktsmessig å fastsette på europeisk plan de vilkårene som kompetente myndigheter i medlemsstatene må oppfylle for at personopplysninger som de har mottatt fra andre medlemsstater, skal kunne videreformidles og stilles til rådighet for myndigheter og private i medlemsstatene. I mange tilfeller er videreformidling av personopplysninger fra rettsvesenet, politiet eller tollvesenet til private nødvendig for å kunne rettsforfølge straffbare handlinger eller avverge en overhengende og alvorlig trussel mot offentlig sikkerhet og forebygge alvorlige krenkelser av enkeltpersoners rettigheter, f.eks. ved å varsle banker og kredittinstitusjoner om forfalskninger av verdipapirer eller, når det gjelder kriminalitet knyttet til kjøretøyer, ved å videreformidle personopplysninger til forsikringsselskaper for å forebygge ulovlig handel med stjalne motorkjøretøyer eller for å gjøre det lettere å finne stjalne motorkjøretøyer i utlandet. Dette innebærer ikke at politiets og rettsvesenets oppgaver overføres til private.
18. Reglene i denne rammebeslutning om formidling av personopplysninger fra rettsvesenet, politiet eller tollvesenet til private gjelder ikke formidling av opplysninger til private (som f.eks. forsvarsadvokater og ofre) i forbindelse med straffesaker.

19. Viderebehandling av personopplysninger som er mottatt fra eller stilt til rådighet av den kompetente myndighet i en annen medlemsstat, særlig det å videreformidle slike opplysninger eller stille dem til rådighet på nytt, bør være gjenstand for felles regler på europeisk plan.
20. Dersom personopplysninger kan viderebehandles etter at medlemsstaten som opplysningene er mottatt fra, har gitt sitt samtykke, bør hver medlemsstat ha mulighet til å fastsette de nærmere betingelser for et slikt samtykke, herunder f.eks. ved å gi et allment samtykke for kategorier av opplysninger og kategorier av viderebehandling.
21. Dersom personopplysninger kan viderebehandles for administrative formål, omfatter dette også aktivitet som utføres av regulerings- eller tilsynsmyndigheter.
22. Politiets, tollvesenets, rettsvesenets og andre kompetente myndigheters legitime virksomhet kan gjøre det nødvendig å formidle opplysninger til myndigheter i tredjestater eller internasjonale organer som har forpliktelser når det gjelder forebygging, etterforskning, avdekking eller rettsforfølgning av straffbare handlinger eller fullbyrdelse av strafferettslige sanksjoner.
23. Dersom personopplysninger overføres fra en medlemsstat til tredjestater eller internasjonale organer, bør disse opplysningene av prinsipp beskyttes i tilstrekkelig grad.
24. Dersom personopplysninger overføres fra en medlemsstat til tredjestater eller internasjonale organer, bør en slik overføring i prinsippet først skje etter at den medlemsstat der opplysningene er innhentet, har gitt sitt samtykke til slik overføring. Hver medlemsstat bør ha mulighet til å fastsette nærmere betingelser for slikt samtykke, herunder f.eks. ved å gi et allment samtykke for kategorier av opplysninger eller bestemte tredjestater.
25. Et effektivt samarbeid for å bekjempe straffbare handlinger krever at dersom en trussel mot en medlemsstats eller en tredjestats offentlige sikkerhet er så overhengende at det er umulig å innhente forutgående samtykke i tide, bør den kompetente myndighet kunne videreformidle de relevante personopplysninger til den aktuelle tredjestat uten et slikt samtykke på forhånd. Det samme kan være tilfellet dersom andre vesentlige interesser, av samme betydning, i en medlemsstat står på spill, f.eks. dersom kritisk infrastruktur i en medlemsstat skulle bli gjenstand for en overhengende og alvorlig trussel, eller dersom en medlemsstats finanssystem skulle bli rammet av alvorlige forstyrrelser.
26. Det kan være nødvendig å underrette den registrerte personen om behandling av opplysninger om vedkommende, spesielt ved særdeles alvorlig krenkelse av vedkommendes rettigheter som følge av hemmelig innsamling av opplysninger, for å sikre registrerte personer effektiv rettssikkerhet.
27. Medlemsstatene bør påse at den registrerte person underrettes om at personopplysninger kan bli eller blir innsamlet, behandlet eller overført til en annen medlemsstat med henblikk på å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner. Nærmere bestemmelser om den registrertes personens rett til å bli underrettet og unntak fra denne retten bør fastsettes i den nasjonale lovgivningen. Dette kan skje i en generell form, f.eks. ved lov eller ved offentliggjøring av en liste over behandlingsmåter.
28. For å sikre vern av personopplysninger uten å sette målet med strafferettslig etterforskning i fare, er det nødvendig å definere den registrertes personens rettigheter.
29. Noen medlemsstater har fastsatt bestemmelser som gir en registrert person i straffesaker rett til tilgang gjennom en ordning der den nasjonale tilsynsmyndigheten, i den registrertes personens sted, har ubegrenset tilgang til alle personopplysninger om vedkommende og likeledes kan korrigere, slette eller oppdatere uriktige opplysninger. I slike tilfeller med indirekte tilgang kan det i disse medlemsstatenes nasjonale lovgivning fastsettes at den nasjonale tilsynsmyndigheten bare skal informere den registrerte personen om at alle nødvendige kontroller er foretatt. Disse medlemsstatene skal imidlertid også gi den registrerte personen muligheten til å få direkte tilgang i særlige tilfeller, f.eks. tilgang til strafferegistret for å få kopi av egne strafferegisteropplysninger eller dokumenter som gjelder egne politiavhør.
30. Det bør fastsettes felles regler om fortrolig og sikker behandling, om erstatningsansvar og sanksjoner ved ulovlig bruk av opplysningene fra de kompetente myndigheters side samt om de rettsmidler den registrerte personen har til rådighet. Det er imidlertid opp til den enkelte medlemsstat å utforme sine regler om skadeerstatningsansvar og fastsette hvilke straffereaksjoner som skal anvendes ved overtredelser av de nasjonale datavernbestemmelsene.



31. Denne rammebeslutning tillater at det tas hensyn til prinsippet om allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter ved gjennomføringen av prinsippene i denne rammebeslutning.
32. Når det er nødvendig å beskytte personopplysninger i forbindelse med en behandling som, på grunn av dens omfang eller type, innebærer særlig fare for den registrertes personens grunnleggende rettigheter og friheter, f.eks. behandling ved hjelp av ny teknologi, nye mekanismer eller framgangsmåter, bør en sørge for at de kompetente nasjonale tilsynsmyndigheter konsulteres før det opprettes registre for behandling av disse opplysningene.
33. Opprettelse av uavhengige tilsynsmyndigheter i medlemsstatene er en meget viktig del av vernet av personopplysninger som behandles innenfor rammen av politisamarbeid og rettslig samarbeid mellom medlemsstatene.
34. De tilsynsmyndighetene som allerede er opprettet i medlemsstatene i henhold til direktiv 95/46/EF, bør også kunne påta seg ansvaret for oppgavene som skal utføres av de nasjonale tilsynsmyndighetene som skal opprettes i samsvarende med denne rammebeslutning.
35. Disse tilsynsmyndighetene bør ha de nødvendige midler til å kunne utføre sine oppgaver, herunder myndighet til å foreta undersøkelser og gripe inn, særlig når det gjelder klager fra enkeltpersoner, eller myndighet til å innlede rettslige skritt. Disse tilsynsmyndighetene bør bidra til å sikre innsyn i behandlingen av opplysninger som utføres i medlemsstatene de hører under. Deres myndighet bør imidlertid ikke gripe inn i spesifikke regler fastsatt for straffeforfølgning eller i justismyndighetenes uavhengighet.
36. I henhold til artikkel 47 i traktaten om Den europeiske union skal intet i denne traktaten berøre traktatene om opprettelse av Den europeiske fellesskap eller de senere traktater og akter som endrer og utfyller dem. Denne rammebeslutning berører følgelig ikke vern av personopplysninger i henhold til fellesskapsretten, særlig vern fastsatt i direktiv 95/46/EF, europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 45/2001 av 18. desember 2000 om personvern i forbindelse med behandling av personopplysninger i Fellesskapets institusjoner og organer og om fri utveksling av slike opplysninger [4] og europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/58/EF av 12. juli 2002 om behandling av personopplysninger og beskyttelse av privatlivets fred i sektoren for elektronisk kommunikasjon (direktiv om privatlivets fred og elektronisk kommunikasjon) [5].
37. Denne rammebeslutning berører ikke bestemmelsene om ulovlig tilgang til opplysninger i Rådets rammebeslutning 2005/222/JIS av 24. februar 2005 om angrep på informasjonssystemer [6].
38. Denne rammebeslutning berører ikke gjeldende forpliktelser som medlemsstatene eller EU har i henhold til bilaterale og/eller multilaterale avtaler som er inngått med tredjestater. Fremtidige avtaler bør være i overensstemmelse med reglene om utveksling med tredjestater.
39. Flere rettsakter vedtatt på grunnlag av avdeling VI i traktaten om Den europeiske union inneholder særlige bestemmelser om vern av personopplysninger som utveksles eller på annen måte behandles i henhold til disse rettsaktene. I noen tilfeller utgjør disse bestemmelsene et komplett og enhetlig sett med regler som omfatter alle relevante aspekter ved datavern (prinsipper om datakvalitet, regler om datasikkerhet, regulering av de registrerte personenes rettigheter og vern, samt organisering av tilsyn og ansvar), og de regulerer disse forhold mer detaljert enn denne rammebeslutning. De relevante datavernbestemmelser i disse rettsaktene, særlig bestemmelsene om Europols, Eurojusts, Schengeninformasjonssystemets (SIS) og tollinformasjonssystemets (CIS) virkemåte samt de bestemmelser som gir medlemsstatenes myndigheter direkte tilgang til visse datasystemer i andre medlemsstater, bør ikke berøres av denne rammebeslutning. Det samme gjelder de datavernbestemmelser som regulerer elektronisk overføring mellom medlemsstatene av DNA-profiler, fingeravtrykksopplysninger og nasjonale registreringsdata for motorkjøretøyer i henhold til rådsbeslutning 2008/615/JIS av 23. juni 2008 om intensivering av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig med henblikk på bekjempelse av terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet [7].
40. I andre tilfeller har datavernbestemmelsene i rettsakter vedtatt på grunnlag av avdeling VI i traktaten om Den europeiske union en mer begrenset rekkevidde. I disse rettsaktene stilles det ofte særskilte krav til den medlemsstat som mottar personopplysninger fra andre medlemsstater med hensyn til de formål de aktuelle opplysningene kan brukes til, mens det for andre aspekter ved datavernet henvises til Europarådets konvensjon av 28. januar 1981 om personvern i forbindelse med elektronisk

behandling av personopplysninger eller til nasjonal lovgivning. I den grad bestemmelsene i de rettsaktene som stiller krav til mottaker-medlemsstater med hensyn til bruk eller videreformidling av personopplysninger, er mer restriktive enn tilsvarende bestemmelser i denne rammebeslutning, bør de førstnevnte bestemmelser forbli uberørt. For alle andre aspekter bør imidlertid reglene i denne rammebeslutning gjelde.

41. Denne rammebeslutning berører ikke Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk behandling av personopplysninger, tilleggsprotokollen til denne konvensjon av 8. november 2001 eller Europarådets konvensjoner om rettslig samarbeid i straffesaker.
42. Ettersom målet med denne rammebeslutning, nemlig å fastsette felles regler for vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker, ikke i tilstrekkelig grad kan oppfylles av medlemsstatene og derfor på grunn av handlingens omfang og virkninger bedre kan oppfylles på unionsplan, kan EU treffe tiltak i samsvar med nærhetsprinsippet som er nedfelt i artikkel 5 i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap og som det vises til i artikkel 2 i traktaten om Den europeiske union. I samsvar med forholdsmessighetsprinsippet nedfelt i artikkel 5 i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, går denne rammebeslutning ikke lenger enn det som er nødvendig for å nå dette mål.
43. Det forente kongerike deltar i denne rammebeslutning i samsvar med artikkel 5 i protokollen om integrering av Schengen-regelverket i Den europeiske union som følger som vedlegg til traktaten om Den europeiske union og traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, og artikkel 8 nr. 2 i rådsbeslutning 2000/365/EF av 29. mai 2000 om anmodningen fra Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland om å delta i visse bestemmelser i Schengen-regelverket [8].
44. Irland deltar i denne rammebeslutning i samsvar med artikkel 5 i protokollen om integrering av Schengen-regelverket i Den europeiske union som følger som vedlegg til traktaten om Den europeiske union og traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, og artikkel 6 nr. 2 i rådsbeslutning 2002/192/EF av 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om å delta i visse bestemmelser i Schengen-regelverket [9].
45. Med hensyn til Island og Norge utgjør denne rammebeslutning en videreutvikling av bestemmelsene i Schengen-regelverket i henhold til avtalen som Rådet for Den europeiske union har inngått med Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket [10] som faller inn under området omhandlet i artikkel 1 bokstav H og I, i rådsbeslutning 1999/437/EF om visse gjennomføringsbestemmelser til nevnte avtale [11].
46. Med hensyn til Sveits utgjør denne rammebeslutning en videreutvikling av bestemmelsene i Schengen-regelverket i henhold til avtalen inngått mellom Den europeiske union, Det europeiske fellesskap og Det sveitsiske edsforbund om denne statens tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket [12] som faller inn under området omhandlet i artikkel 1 bokstav H og I i beslutning 1999/437/EF sammenholdt med artikkel 3 i rådsbeslutning 2008/149/JIS [13] om inngåelse av nevnte avtale på Den europeiske unions og Det europeiske fellesskaps vegne.
47. Med hensyn til Liechtenstein utgjør denne rammebeslutning en videreutvikling av bestemmelsene i Schengen-regelverket i henhold til protokollen inngått mellom Den europeiske union, Det europeiske fellesskap, Det sveitsiske edsforbund og Fyrstedømmet Liechtenstein om Fyrstedømmet Liechtensteins tiltredelse av avtalen mellom Den europeiske union, Det europeiske fellesskap og Det sveitsiske edsforbund om Det sveitsiske edsforbunds tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket som faller inn under området omhandlet i artikkel 1 bokstav H og I i beslutning 1999/437/EF sammenholdt med artikkel 3 i rådsbeslutning 2008/262/EF [14] om undertegning av nevnte protokoll på Den europeiske unions vegne.
48. Denne rammebeslutning er i overensstemmelse med de grunnleggende rettigheter og prinsipper som særlig anerkjennes i Den europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter [15]. Denne rammebeslutning har som mål å sikre full respekt for retten til privatlivets fred og vern av personopplysninger nedfelt i artikkel 7 og 8 i charteret —

## VEDTATT FØLGENDE RAMMEBESLUTNING:

## Artikkel 1

**Formål og anvendelsesområde**

1. Denne rammebeslutning har til formål å sikre et høyt beskyttelsesnivå av fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter, og særlig deres rett til privatlivets fred, ved behandling av personopplysninger innenfor rammen av politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker nedfelt i avdeling VI i traktaten om Den europeiske union, og samtidig sikre offentlig sikkerhet på høyt nivå.
2. Medlemsstatene skal i samsvar med denne rammebeslutning beskytte fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter og særlig deres rett til privatlivets fred, når personopplysninger, med henblikk på å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner:
  - a) overføres, er overført, stilles til rådighet eller er stilt til rådighet mellom medlemsstater,
  - b) overføres, er overført, stilles til rådighet eller er stilt til rådighet av medlemsstater for myndigheter eller informasjonssystemer opprettet i henhold til avdeling VI i traktaten om Den europeiske union, eller
  - c) overføres, er overført, stilles til rådighet eller er stilt til rådighet for de kompetente myndigheter i medlemsstatene av myndigheter eller informasjonssystemer opprettet i henhold til traktaten om Den europeiske union eller traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap.
3. Denne rammebeslutningens bestemmelser får anvendelse på behandling av personopplysninger som helt eller delvis utføres med elektroniske hjelpemidler, og på ikke-elektronisk behandling av personopplysninger som inngår eller vil inngå i et register.
4. Denne rammebeslutning berører ikke vesentlige nasjonale sikkerhetsinteresser og særskilt etterretningsvirksomhet som gjelder nasjonal sikkerhet.
5. Denne rammebeslutning er ikke til hinder for at medlemsstatene kan fastsette strengere garantier enn dem som er fastsatt i denne rammebeslutning når det gjelder vern av personopplysninger som innsamles eller behandles nasjonalt.

## Artikkel 2

**Definisjoner**

I denne rammebeslutning betyr:

- a) «personopplysning»: enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar person («den registrerte»); en identifiserbar person er en som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av et identifikasjonsnummer eller ett eller flere elementer som er særegne for personens fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet,
- b) «behandling av personopplysninger» («behandling»): «enhver operasjon eller rekke av operasjoner som med eller uten elektroniske hjelpemidler utføres i forbindelse med personopplysninger, for eksempel innsamling, registrering, systematisering, oppbevaring, tilpassning eller endring, gjenfinning, søking, bruk, videreformidling og overføring, spredning eller andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, sperring, sletting eller tilintetgjøring,
- c) «sperring»: merking av lagrede personopplysninger med henblikk på å begrense fremtidig behandling av disse opplysningene,
- d) «personregister» og «register»: enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, enten samlingen er plassert sentralt, er desentralisert eller spredt på grunnlag av funksjonelle eller geografiske forhold,
- e) «databehandler»: ethvert organ som behandler personopplysninger på den behandlingsansvarliges vegne,
- f) «mottaker»: ethvert organ som opplysningene formidles til,
- g) «den registrertes samtykke»: enhver frivillig, spesifikk og informert viljesytring der den registrerte gir sitt samtykke til at personopplysninger om vedkommende blir behandlet,
- h) «kompetente myndigheter»: institusjoner eller organer opprettet ved rettsakter vedtatt av Rådet i henhold til avdeling VI i traktaten om Den europeiske union, samt politi, tollvesen, rettslige myndigheter og andre kompetente myndigheter i medlemsstatene som i henhold til nasjonal lov har myndighet til å behandle personopplysninger innenfor denne rammebeslutningens anvendelsesområde,
- i) «behandlingsansvarlig»: den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighet, institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med

behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes,

- j) «merking»: merking av lagrede personopplysninger uten at det er hensikten å begrense fremtidig behandling av disse opplysninger,
- k) «anonymisere»: å endre personopplysninger på en slik måte at detaljer om personlige eller konkrete forhold ikke lenger eller kun med en uforholdsmessig stor innsats av tid, kostnader og arbeid kan knyttes til en identifisert eller identifiserbar fysisk person.

### Artikkel 3

#### Prinsippet om lovlighet, forholdsmessighet og formål

1. Personopplysninger kan samles inn av de kompetente myndigheter kun for bestemte, uttrykkelig angitte og legitime formål innenfor rammen av deres oppgaver, og kan kun behandles for det formålet de er innsamlet for. Behandlingen av opplysningene skal være lovlig og adekvat, relevant og stå i rimelig forhold til de formålene opplysningene er innsamlet for.
2. Videre behandling for et annet formål er tillatt dersom:
  - a) denne behandlingen ikke er uforenelig med de formål opplysningene er innsamlet for,
  - b) de kompetente myndigheter i henhold til gjeldende lovbestemmelser har rett til å behandle disse opplysningene for et slikt annet formål, og
  - c) denne behandling er nødvendig og står i rimelig forhold til dette andre formålet.

De kompetente myndigheter kan dessuten viderebehandle overførte personopplysninger for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, forutsatt at medlemsstatene gir de nødvendige garantier, som f.eks. ved at opplysningene gjøres anonyme.

### Artikkel 4

#### Korrigerende, sletting og sperring

1. Personopplysninger skal korrigeres dersom de er uriktige og, dersom det er mulig og nødvendig, suppleres eller oppdateres.
2. Personopplysninger skal slettes eller gjøres anonyme når de ikke lenger er nødvendige for de formål de er innsamlet for, eller viderebehandles på lovlig vis. Denne bestemmelsen berører ikke arkivering av opplysninger i en særskilt samling av data i et hensiktsmessig tidsrom i henhold til nasjonal lovgivning.

3. Personopplysninger skal ikke slettes, men sperres dersom det er rimelig grunn til å tro at sletting vil kunne skade den registrertes legitime interesser. Sperrede opplysninger kan bare behandles for det formål som forhindret at de ble slettet.
4. Når en rettsavgjørelse eller et register knyttet til utferdigelsen av en rettsavgjørelse inneholder personopplysninger, skal korrigerende, sletting eller sperring skje i samsvar med nasjonale rettslige prosedyrer.

### Artikkel 5

#### Fastsettelse av tidsfrister for sletting og kontroll

Det skal fastsettes egnede frister for sletting av personopplysninger eller for regelmessig kontroll av behovet for lagringen av opplysningene. Forskriftsmessige prosedyrer skal sikre at disse tidsfristene overholdes.

### Artikkel 6

#### Behandling av særlige kategorier opplysninger

Behandling av personopplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politiske oppfatninger, religiøs eller filosofisk overbevisning og fagforeningsmedlemskap samt behandling av opplysninger om helse eller seksuell liv er kun tillatt dersom det er strengt nødvendig og når den nasjonale lovgivningen gir tilstrekkelige beskyttelsesgarantier.

### Artikkel 7

#### Edb-baserte individuelle beslutninger

En beslutning som har negative rettslige virkninger for den registrerte eller påvirker vedkommende i vesentlig grad, og som utelukkende er truffet på grunnlag av elektronisk behandling av opplysninger med sikte på å vurdere visse personlige forhold, er kun tillatt dersom dette er fastsatt ved lov som også inneholder bestemmelser som sikrer vern av den registrertes legitime interesser.

### Artikkel 8

#### Kontroll av kvaliteten på opplysningene som overføres eller stilles til rådighet

1. De kompetente myndigheter skal treffe alle rimelige tiltak for å sikre at personopplysninger som er uriktige, ufullstendige eller ikke oppdaterte, ikke overføres eller stilles til rådighet. For dette formålet skal de kompetente myndigheter så vidt mulig kontrollere kvaliteten på

personopplysningene før de overføres eller stilles til rådighet. I forbindelse med all overføring av opplysninger skal tilgjengelig informasjon så vidt mulig vedlegges opplysningene slik at mottaker-medlemsstaten kan bedømme graden av riktighet, fullstendighet, aktualitet og pålitelighet. Dersom personopplysningene er blitt overført uoppfordret, skal den mottakende myndighet straks kontrollere om opplysningene er nødvendige for formålet de ble overført for.

2. Dersom det konstateres at uriktige opplysninger er blitt overført, eller at opplysningene er overført ulovlig, skal mottakeren straks underrettes om dette. Opplysningene må korrigeres, slettes eller sperres omgående i samsvar med artikkel 4.

#### Artikkel 9

##### Tidsfrister

1. Myndigheten som overfører opplysninger, kan på det tidspunkt opplysningene overføres eller stilles til rådighet, i henhold til nasjonal lovgivning og i samsvar med artikkel 4 og 5, oppgi fristene for oppbevaring av opplysningene; etter disse fristenes utløp har mottakeren plikt til å slette eller sperre opplysningene eller kontrollere om det fortsatt er behov for dem. Denne plikten skal ikke anvendes dersom opplysningene ved fristenes utløp er nødvendige for en pågående etterforskning, rettslig forfølgning av straffbare handlinger eller fullbyrdelse av strafferettslige sanksjoner.
2. Dersom myndigheten som overfører opplysningene ikke har angitt en tidsfrist i samsvar med nr. 1, skal tidsfristene omhandlet i artikkel 4 og 5 for oppbevaring av opplysninger i samsvar med den mottakende medlemsstatens nasjonale lovgivning anvendes.

#### Artikkel 10

##### Registrering og dokumentasjon

1. Hver overføring av personopplysninger skal registreres eller dokumenteres for å kunne kontrollere om databehandlingen er lovlig, utføre egenkontroll og sikre opplysningenes integritet og sikkerhet.
2. Registreringer eller dokumentasjon i henhold til nr. 1 skal etter anmodning overføres til den kompetente tilsynsmyndighet for datavernkontroll. Den kompetente tilsynsmyndighet skal kun anvende disse opplysningene for kontroll med hensyn til datavern, korrekt behandling og opplysningenes integritet og sikkerhet.

#### Artikkel 11

##### Behandling av personopplysninger som mottas fra eller stilles til rådighet av en annen medlemsstat

Personopplysninger som mottas fra eller stilles til rådighet av en annen medlemsstats kompetente myndighet, kan i henhold til kravene i artikkel 3 nr. 2, kun viderebehandles for følgende formål, utover dem de ble overført eller stilt til rådighet for:

- a) for å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge andre straffbare handlinger eller fullbyrde andre strafferettslige sanksjoner enn de som opplysningene ble overført eller stilt til rådighet for,
- b) for andre rettslige og administrative prosedyrer som er direkte knyttet til forebygging, etterforskning, avdekking eller rettsforfølgning av straffbare handlinger eller fullbyrdelse av strafferettslige sanksjoner,
- c) for å avverge en overhengende og alvorlig trussel mot offentlig sikkerhet, eller
- d) for ethvert annet formål utelukkende med forutgående samtykke fra medlemsstaten som overfører opplysningene eller med den registrertes samtykke gitt i samsvar med nasjonal rett.

De kompetente myndigheter kan dessuten viderebehandle overførte personopplysninger for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, forutsatt at medlemsstatene gir de nødvendige garantier, som f.eks. ved at opplysningene gjøres anonyme.

#### Artikkel 12

##### Overholdelse av nasjonale restriksjoner for behandling av opplysninger

1. Dersom lovgivningen i medlemsstaten som overfører opplysninger, under bestemte omstendigheter, setter særlige begrensninger for utveksling av opplysninger mellom kompetente myndigheter innenfor denne medlemsstat, skal myndigheten som overfører opplysninger gjøre mottakeren oppmerksom på disse begrensningene. Mottakeren skal påse at disse begrensningene overholdes.
2. Ved anvendelse av nr. 1 skal medlemsstatene ikke anvende andre restriksjoner for overføring av opplysninger til andre medlemsstater eller institusjoner eller organer opprettet i henhold til avdeling VI i traktaten om Den europeiske union, enn de som gjelder for tilsvarende nasjonale overføringer av opplysninger.

### Artikkel 13

#### Overføring til kompetente myndigheter i tredjestater eller til internasjonale organer

1. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at personopplysninger som mottas fra eller stilles til rådighet av den kompetente myndighet i en annen medlemsstat, kun kan overføres til tredjestater eller internasjonale organer dersom:
  - a) det er nødvendig for å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner,
  - b) den myndighet i tredjestaten eller det internasjonale organ som mottar opplysningene, har ansvaret for å forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner,
  - c) den medlemsstat der opplysningene er innhentet har gitt sitt samtykke til overføringen i samsvar med sin nasjonale lovgivning, og
  - d) den berørte tredjestat eller internasjonale organ sørger for en tilstrekkelig grad av beskyttelse for den aktuelle behandling av opplysningene.
2. Overføring uten forutgående samtykke i samsvar med nr. 1 bokstav c) skal kun tillates dersom overføringen av opplysningene er avgjørende for å kunne avverge en overhengende og alvorlig trussel mot en medlemsstats eller en tredjestats offentlige sikkerhet eller mot en medlemsstats vesentlige interesser og et forutgående samtykke ikke kan innhentes i tide. Den myndighet som har ansvaret for å gi slikt samtykke, skal underrettes omgående.
3. Som unntak fra nr. 1 bokstav d) kan personopplysninger overføres dersom:
  - a) den nasjonale lovgivning i den medlemsstat som overfører opplysningene, foreskriver dette av hensyn til:
    - i. den registrertes spesifikke legitime interesser eller
    - ii. tungtveiende legitime interesser, særlig viktige offentlige interesser, eller
  - b) tredjestaten eller det internasjonale organ som mottar opplysningene, gir sikkerhetsgarantier som den aktuelle medlemsstat anser som tilstrekkelige i henhold til sin nasjonale lovgivning.
4. Vurderingen av hvorvidt graden av beskyttelse i nr. 1 bokstav d) er tilstrekkelig, skal skje på grunnlag av alle forhold knyttet til én eller flere

overføringer av opplysninger. Det skal spesielt tas hensyn til opplysningenes art, den eller de påtenkte behandlingenes formål og varighet, opprinnelsesstaten og den stat eller det internasjonale organ som er sluttmottaker for opplysningene, gjeldende rettsregler, både generelle regler og sektorregler, i vedkommende tredjestat eller internasjonale organ og de yrkesregler og sikkerhetstiltak som får anvendelse.

### Artikkel 14

#### Overføring av opplysninger til private i medlemsstatene

1. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at personopplysninger som mottas fra eller stilles til rådighet av en annen medlemsstats kompetente myndighet, kun kan overføres til private dersom:
  - a) den kompetente myndighet i den medlemsstat der opplysningene er innhentet, har gitt sitt samtykke til overføring i samsvar med sin nasjonale lovgivning,
  - b) den registrertes spesifikke legitime interesser ikke er til hinder for overføring, og
  - c) overføring av opplysninger i særlige tilfeller er avgjørende for at den kompetente myndighet som overfører opplysningene til en privatperson, skal kunne:
    - i. utføre en oppgave den er pålagt ved lov,
    - ii. forebygge, etterforske, avdekke eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner,
    - iii. avverge en overhengende og alvorlig trussel mot offentlig sikkerhet eller
    - iv. forhindre alvorlig krenkelse av enkeltpersoners rettigheter.
2. Den kompetente myndighet som overfører opplysninger til en privatperson, skal informere vedkommende om hvilke formål opplysningene utelukkende kan anvendes for.

### Artikkel 15

#### Informasjon etter anmodning fra den kompetente myndighet

Mottakeren skal på anmodning informere den kompetente myndighet som har overført eller stilt personopplysningene til rådighet, om sin behandling av disse.

### Artikkel 16

#### Opplysningsplikt overfor den registrerte

1. Medlemsstatene skal påse at den registrerte blir underrettet om deres kompetente myndig-

hetenes innsamling og behandling av personopplysninger, i samsvar med nasjonal lovgivning.

2. Når personopplysninger er blitt overført eller stilt til rådighet mellom medlemsstater, kan hver medlemsstat i samsvar med bestemmelsene i sin nasjonale lovgivning omhandlet i nr. 1, anmode den andre medlemsstaten om ikke å underrette den registrerte. I slike tilfeller skal den sistnevnte medlemsstaten ikke underrette den registrerte uten at den andre medlemsstaten på forhånd har gitt sitt samtykke.

#### Artikkel 17

##### Innsynsrett

1. Hver registrerte person har, på anmodning fremsatt med rimelige mellomrom, rett til å motta, uten hinder og uten større ventetid eller utgifter, minst følgende informasjon:
  - a) en bekreftelse fra den behandlingsansvarlige eller den nasjonale tilsynsmyndighet på om opplysninger om ham/henne er blitt overført eller stilt til rådighet, samt informasjon om hvilke mottakere eller kategorier mottakere opplysningene er formidlet til og informasjon om hvilke opplysninger som er gjenstand for behandling, eller
  - b) en bekreftelse fra den nasjonale tilsynsmyndighet på at alle nødvendige kontroller er blitt utført.
2. Medlemsstatene kan vedta lovbestemmelser som begrenser retten til innsyn i henhold til nr. 1 bokstav a), dersom en slik begrensning, under tilbørlig hensyn til vedkommendes legitime interesser, er et nødvendig og rimelig tiltak for å:
  - a) unngå at det legges hindringer i veien for offisielle eller rettslige undersøkelser, etterforskning eller prosedyrer,
  - b) unngå at forebygging, avdekking, etterforskning og rettsforfølging av straffbare handlinger skades, eller av hensyn til fullbyrdelsen av strafferettslige sanksjoner,
  - c) beskytte offentlig sikkerhet,
  - d) beskytte nasjonal sikkerhet,
  - e) beskytte den registrerte eller andres rettigheter og friheter.
3. Dersom innsyn avslås eller begrenses, skal den registrerte underrettes skriftlig om dette. De faktiske eller rettslige grunnene som beslutningen bygger på, skal samtidig meddeles vedkommende. Sistnevnte meddelelse kan unnlates dersom dette kan begrunnes i henhold til nr. 2 bokstav a) til e). I alle disse tilfellene skal

den registrerte gjøres oppmerksom på at han/hun kan inngi klage til den kompetente nasjonale tilsynsmyndighet, en rettslig myndighet eller en domstol.

#### Artikkel 18

##### Rett til korrigerings, sletting eller sperring

1. Den registrerte har rett til å forvente at den behandlingsansvarlige oppfyller sin plikt i henhold til artikkel 4, 8 og 9 til å korrigere, slette eller sperre personopplysninger som er registrert innenfor rammen av denne rammebeslutning. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelse om hvorvidt den registrerte kan gjøre denne rettighet gjeldende direkte overfor den behandlingsansvarlige eller gjennom den kompetente nasjonale tilsynsmyndighet. Dersom den behandlingsansvarlige avslår å korrigere, slette eller sperre, må avslaget meddeles skriftlig, og den registrerte må informeres om mulighetene som finnes etter den nasjonale lovgivning for å inngi en klage eller bringe saken inn for en rettsinstans. Etter at klagen eller saken er behandlet, skal den registrerte informeres om hvorvidt den behandlingsansvarlige har handlet korrekt eller ikke. Medlemsstatene kan også fastsette at den registrerte skal underrettes av den kompetente nasjonale tilsynsmyndighet om at det er foretatt en kontroll.
2. Dersom den registrerte bestrider riktigheten ved en personopplysning og det ikke kan fastslås om opplysningen er riktig eller ikke, kan opplysningen merkes med en anførsel.

#### Artikkel 19

##### Rett til erstatning

1. Enhver som har lidt skade som følge av en ulovlig behandling av personopplysninger eller annen handling som er uforenlig med de nasjonale bestemmelser vedtatt i henhold til denne rammebeslutning, skal ha rett til erstatning for den skade han/hun har lidt fra den behandlingsansvarlige eller annen kompetent myndighet i henhold til nasjonal lovgivning.
2. Dersom en kompetent myndighet i en medlemsstat har overført personopplysninger, kan mottakeren ikke påberope seg at de overførte opplysningene var uriktige for å unngå det ansvaret denne har overfor den skadelidte i henhold til nasjonal lovgivning. Dersom mottakeren utbetaler erstatning for skade påført som følge av bruk av feilaktig overførte opplysninger,

ger, skal den kompetente myndighet som har overført opplysningene refundere erstatningsbeløpet til mottakeren, idet eventuelle feil begått av mottakeren tas med i beregning.

#### Artikkel 20

##### Rettsmidler

Uten at det berører en eventuell administrativ klageadgang som kan benyttes før en sak bringes inn for en rettsinstans, skal den registrerte ha rett til å innbringe for en domstol enhver krenkelse av de rettigheter som han/hun er garantert gjennom den nasjonale lovgivning som får anvendelse.

#### Artikkel 21

##### Fortrolighet i forbindelse med behandlingen

1. Personer som har tilgang til personopplysninger som faller inn under denne rammebeslutningens anvendelsesområde, kan bare behandle disse opplysningene dersom vedkommende er ansatt ved eller handler etter instruks fra den kompetente myndighet, med mindre vedkommende er pålagt dette ved lov.
2. Personer som arbeider for en kompetent myndighet i en medlemsstat, skal være bundet av alle datavernbestemmelser som gjelder for den aktuelle kompetente myndighet.

#### Artikkel 22

##### Sikkerhet i forbindelse med behandlingen

1. Medlemsstatene skal sørge for at de kompetente myndigheter iverksetter hensiktsmessige tekniske og organisatoriske tiltak for å beskytte personopplysninger mot utilsiktet eller ulovlig tilintetgjørelse, mot utilsiktet tap, mot endringer, mot ikke-autorisert formidling eller tilgang, særlig hvis behandlingen innebærer overføring av opplysninger over nett eller at opplysningene stilles til rådighet ved å gi direkte elektronisk tilgang, samt mot enhver annen form for ulovlig behandling; det bør i denne sammenheng tas særlig hensyn til risiko som behandlingen innebærer, og typen opplysninger som skal beskyttes. Disse tiltakene skal sørge for et tilstrekkelig sikkerhetsnivå i forhold til den risiko behandlingen innebærer og typen opplysninger som skal beskyttes, idet det tas hensyn til ny teknologi og kostnadene forbundet med iverksettelsen av tiltakene.
2. Når det gjelder elektronisk databehandling, skal hver medlemsstat treffe egnede tiltak for å:

- a) hindre at ikke-autoriserte personer får tilgang til anleggene som benyttes ved behandling av personopplysninger (kontroll med fysisk tilgang til anleggene),
  - b) hindre at datamedier kan leses, kopieres, endres eller fjernes av ikke-autoriserte personer (kontroll med datamedier),
  - c) hindre ikke-autorisert registrering av opplysninger og ikke-autorisert lesing, endring eller sletting av registrerte personopplysninger (kontroll med lagring),
  - d) hindre at edb-systemene kan benyttes av ikke-autoriserte personer ved hjelp av datakommunikasjonsutstyr (brukerkontroll),
  - e) sikre at personer som er autorisert til å bruke et edb-system kun har tilgang til de opplysningene som omfattes av vedkommendes tilgangstillatelse (kontroll med datatilgang),
  - f) sikre at det er mulig å kontrollere og fastslå hvilke organer personopplysninger er blitt eller kan ha blitt overført til eller stilt til rådighet for ved hjelp av datakommunikasjonsutstyr (kontroll med kommunikasjonsutstyr),
  - g) sikre at det er mulig i etterkant å kontrollere og fastslå hvilke personopplysninger som er blitt lagt inn i edb-systemene, når og av hvem (kontroll med innlegging),
  - h) hindre ikke-autorisert lesing, kopiering, endring eller sletting av personopplysninger under overføring av slike data eller under transport av datamedier (kontroll med transport),
  - i) sikre at de installerte systemene kan gjenopprettes i tilfelle tekniske forstyrrelser inntrer (gjenoppretting),
  - j) sikre at systemet fungerer, at det meldes fra om driftsfeil (pålitelighet), og at lagrede opplysninger ikke kan bli forfalsket som følge av feilfunksjon i systemet (dataintegritet).
3. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at databehandler kan utpekes bare dersom de kan gi de nødvendige garantier med hensyn til de tekniske og organisatoriske tiltak i henhold til nr. 1 og overholder instruksene i artikkel 21. Den kompetente myndighet skal kontrollere at databehandleren lever opp til disse kravene.
  4. Databehandleren kan bare behandle personopplysninger på grunnlag av en rettsakt eller en skriftlig kontrakt.



### Artikkel 23

#### Forutgående samråd

Medlemsstatene skal sikre at de kompetente nasjonale tilsynsmyndigheter blir konsultert før behandling av personopplysninger som vil inngå i et nytt register som skal opprettes, dersom:

- a) spesielle kategorier opplysninger omhandlet i artikkel 6 skal behandles, eller
- b) typen behandling, spesielt anvendelse av nye teknologier, mekanismer eller framgangsmåter, innebærer spesiell risiko for den registrertes grunnleggende rettigheter og friheter og særlig dennes rett til privatlivets fred.

### Artikkel 24

#### Sanksjoner

Medlemsstatene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre at denne rammebeslutningens bestemmelser gjennomføres fullt ut, og de skal særlig fastsette sanksjoner som får anvendelse ved overtredelse av bestemmelser som vedtas i henhold til denne rammebeslutning; sanksjonene skal være effektive, stå i rimelig forhold til overtredelsen og ha avskrekkende virkning.

### Artikkel 25

#### Nasjonale tilsynsmyndigheter

1. Hver medlemsstat skal sørge for at én eller flere offentlige myndigheter har til oppgave å veilede og overvåke anvendelsen, innenfor dens territorium, av de bestemmelser medlemsstaten vedtar for å gjennomføre denne rammebeslutning. Disse myndighetene skal utøve de funksjoner de er tillagt i full uavhengighet.
2. Hver tilsynsmyndighet skal særlig ha:
  - a) myndighet til å foreta undersøkelser, f.eks. få tilgang til opplysninger som er gjenstand for behandling og innhente alle opplysninger som er nødvendige for å ivareta sine tilsynsoppgaver,
  - b) faktisk myndighet til å gripe inn ved f.eks. å kunne avgi uttalelser før behandling finner sted og sikre en hensiktsmessig offentliggjøring av slike uttalelser, beordre sperring, sletting eller tilintetgjøring av opplysninger, forby en behandling midlertidig eller definitivt, gi den behandlingsansvarlige en advarsel eller irettesettelse, eller forelegge saken for nasjonale parlamenter eller andre politiske institusjoner,
  - c) myndighet til å innlede rettslige skritt ved overtredelse av nasjonale bestemmelser vedtatt i henhold til denne rammebeslut-

ning eller gjøre rettslige myndigheter oppmerksom på slike overtredelser. Beslutninger truffet av tilsynsmyndigheten som er gjenstand for klage, kan bringes inn for en domstol.

3. Enhver person kan fremsette en begjæring til en tilsynsmyndighet om beskyttelse av sine rettigheter og friheter i forbindelse med behandling av personopplysninger. Den registrerte skal underrettes om utfallet av begjæringen.
4. Medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om at tilsynsmyndighetenes medlemmer og ansatte er bundet av datavernsbestemmelsene som gjelder for den berørte kompetente myndighet, og at de er underlagt taushetsplikt, også etter sin fratreddelse, med hensyn til fortrolige opplysninger de har tilgang til.

### Artikkel 26

#### Forholdet til avtaler med tredjestater

Denne rammebeslutning berører ikke forpliktelser som medlemsstatene eller EU har i henhold til bilaterale og/eller multilaterale avtaler inngått med tredjestater som er gjeldende på det tidspunkt denne rammebeslutningen vedtas.

Ved anvendelse av disse avtalene skal overføring til en tredjestat av personopplysninger innhentet fra en annen medlemsstat skje i overensstemmelse med artikkel 13 nr. 1 bokstav c) eller eventuelt artikkel 13 nr. 2.

### Artikkel 27

#### Evaluerings

1. Medlemsstatene skal senest 27. november 2013 avlegge rapport til Kommisjonen om de nasjonale tiltak de har truffet for å sikre at denne rammebeslutning etterleves fullt ut, og særlig med hensyn til de bestemmelser som må være oppfylt allerede når opplysningene samles inn. Kommisjonen skal særlig vurdere hvilke konsekvenser disse bestemmelsene har for denne rammebeslutningens anvendelsesområde i henhold til artikkel 1 nr. 2.
2. Kommisjonen skal innen ett år avlegge rapport til Europaparlamentet og Rådet om resultatet av evalueringen omhandlet i nr. 1 og skal sammen med rapporten fremsette egnede forslag til endringer i denne rammebeslutning.

### Artikkel 28

#### Forholdet til tidligere vedtatte EU-rettsakter

Dersom rettsakter som er vedtatt i henhold til avdeling VI i traktaten om Den europeiske union

før den dag denne rammebeslutningen trer i kraft, og som regulerer utveksling av personopplysninger mellom medlemsstatene eller medlemsstatenes utpekte myndigheters tilgang til informasjonssystemer etablert i henhold til traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, inneholder særlige vilkår for mottaker-medlemsstatens anvendelse av slike opplysninger, skal disse vilkårene ha forrang i forhold til bestemmelsene i denne rammebeslutning når det gjelder anvendelse av opplysninger mottatt fra eller stilt til rådighet av en annen medlemsstat.

#### Artikkel 29

##### Gjennomføring

1. Medlemsstatene skal treffe de nødvendige tiltak for å etterkomme denne rammebeslutningens bestemmelser innen 27. november 2010.
2. Senest innen denne dato skal medlemsstatene meddele Rådssekretariatet og Kommisjonen teksten til de bestemmelser som innarbeider i deres nasjonale lovgivning de forpliktelser de har i henhold til denne rammebeslutning, samt informasjon om tilsynsmyndighetene omhandlet i artikkel 25. På bakgrunn av disse opplysningene og en skriftlig rapport utarbeidet av Kommisjonen, skal Rådet innen 27. november 2011 vurdere i hvilken utstrekning medlems-

statene har etterkommet bestemmelsene i denne rammebeslutning.

#### Artikkel 30

##### Ikrafttredelse

Denne rammebeslutning trer i kraft på den tjuende dagen etter at den er kunngjort i Den europeiske unions tidende.

Utfærdiget i Brussel, 27. november 2008.

For Rådet

M. Alliot-Marie

Formann

[1] EUT C 125 E av 22.5.2008, s. 154.

[2] EUT C 198 av 12.8.2005, s. 1.

[3] EFT L 281 av 23.11.1995, s. 31.

[4] EFT L 8 av 12.1.2001, s. 1.

[5] EFT L 201 av 31.7.2002, s. 37.

[6] EUT L 69 av 16.3.2005, s. 67.

[7] EUT L 210 av 6.8.2008, s. 1.

[8] EFT L 131 av 1.6.2000, s. 43.

[9] EFT L 64 av 7.3.2002, s. 20.

[10] EFT L 176 av 10.7.1999, s. 36.

[11] EFT L 176 av 10.7.1999, s. 31.

[12] EUT L 53 av 27.2.2008, s. 52.

[13] EUT L 53 av 27.2.2008, s. 50.

[14] EUT L 83 av 26.3.2008, s. 5.

[15] EUT C 303 av 14.12.2007, s. 1.











Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo  
E-post: offpubl@akademika.no  
Telefon: 22 18 81 00  
Faks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Lobo Media AS – 08/2009

