

Høring – endringer i politiregisterloven, arkivloven og straffeprosessloven – sletting i politiets registre mv.

1. Innledning

I dette høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet endringer i arkivloven og politiregisterloven slik at det kan gis forskriftsbestemmelser om at opplysninger i politiets registre kan slettes, dersom sterke personvernmessige hensyn gjør seg gjeldende. I tillegg foreslås enkelte justeringer i bestemmelser i politiregisterloven og straffeprosessloven om behandling av DNA-prøver og vilkår for registrering i DNA-registeret.

2. Kort om gjeldende regelverk

2.1 Reglene i arkivloven om bevaring og kassasjon

Etter arkivloven § 6 har offentlige organ plikt til å ha arkiv. Arkivene skal være ordnet og innrettet slik at de er sikret som informasjonskilder for både samtiden og ettertiden. Arkivmateriale som verken har vært gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon skal imidlertid tas ut av arkivet.

Arkivmateriale kan ikke kasseres eller tilintetgjøres uten at dette er i samsvar med forskrifter gitt i medhold av § 12 i arkivloven eller etter særskilt samtykke fra Riksarkivaren. Dette fremgår av arkivlovens § 9, bokstav c, som har forrang fremfor andre regler om kassasjon i eller i medhold av andre lover.

Etter forskrift om offentlige arkiv(arkivforskriften) § 3-21 *Kassasjon*, skal det utarbeides spesifikke kassasjonsregler for det enkelte organ som skal gi oversikt over kva som skal bevares og hva som kan eller skal kasserast, eventuelt hvor lenge materialet skal oppbevares før kassasjon. Kassasjonsreglene skal godkjennes av Riksarkivaren. Kassasjon er i denne sammenheng definert som sletting eller destruering, jf. arkivforskriften § 3-18.

Det følger av arkivlovens § 9 at personregister eller deler av personregister kan slettes etter bestemmelser i personopplysningsloven, helseregisterloven og etter bestemmelser gitt i medhold av helseregisterloven §§ 8-12. Slik sletting kan først gjennomføres etter at Riksarkivaren har gitt uttalelse.

Gjennom referanse til personopplysningsloven og helseregisterloven 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. Vilkåret for å kunne fatte vedtak om sletting er at det gjør seg gjeldende tungtveiende personvernshensyn, jf. personopplysningsloven § 27 tredje ledd, eller at behandlingen føles sterkt belastende for den registrerte og at det ikke finnes sterke allmenne hensyn som tilsier at opplysningene behandles, jf. helseregisterloven § 25.

2.2 Reglene i politiregisterloven og politiregisterforskriften om sletting

Etter politiregisterloven § 50 skal opplysninger 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 (arkivloven) eller annen lovgivning.

Politiregisterforskriften § 16-2 angir at etter at opplysninger er fjernet fra registre skal de behandles i samsvar med arkivloven, ved at de enten

1. tilintetgjøres, dersom de kan arkivbegrenses,
2. kasseres etter vedtak av Riksarkivaren, eller
3. bevares og avleveres til Arkivverket, jf. arkivloven § 9 og § 10.

Det er i forskriften del 11 for hvert enkelt register angitt etter hvilket av disse alternativene sletting skal skje, for eksempel er det angitt at opplysninger i reaksjonsregisteret skal bevares, jf. § 44-13, mens opplysninger i kriminaletterretningsregisteret skal kasseres, jf. § 47-14. Bestemmelsene er i stor grad en videreføring av gjeldende praksis.

3. Historikk

Politiregisterlovutvalget foreslo i NOU 2003: 21 unntak fra arkivloven for opplysninger i kriminaletterretningsregistre, samt opplysninger oppbevart etter den såkalte 4-månedersregelen (vedtatt som politiregisterloven § 8). 4-månedersregelen åpner for at opplysninger kan behandles i inntil 4 måneder for å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Det ble i NOU-en uttalt følgende:

«Utvalget har drøftet om det skal være adgang til å overlevere ikke-verifiserte opplysninger til arkivverket. Det bør som utgangspunkt være Riksarkivaren som tar stilling til hvorvidt opplysninger er arkivverdige eller ikke, da dette er Riksarkivarens kjernekompetanse. Det er imidlertid noen opplysninger utvalget anbefaler ikke blir overført til arkivverket. Dette gjelder opplysninger i kriminaletterretningsregistre, jf. lovforslaget § 6 andre ledd nr. 1 og opplysninger oppbevart etter 4-månedersregelen, jf. lovforslaget § 9. Opplysningene har svært usikker karakter, og er ofte 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. Det kan også reises spørsmål om opplysningene har noen arkivverdi. Etter det opplyste er det opplysninger som i henhold til dagens arkivplan for politiet skal slettes, se punkt 5.3. Det foreslås således unntak fra arkivloven § 9 og § 18 i samsvar med det ovennevnte.»

I høringen av NOU-en kom det kritiske merknader til forslaget fra Riksarkivet og det daværende Kultur- og kirkedepartementet (KKD). Det ble blant annet vist til at slettingsbehovene i politiregisterloven kan bli tilstrekkelig ivaretatt innenfor rammen av det system som er etablert med hjemmel i arkivloven, det vil si at de kan innarbeides i

kassasjonsregler som Riksarkivaren godkjenner, jf. omtalen av høringsinnspillene i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) pkt. 14.4.

I Ot.prp. nr. 108(2008-2009) ble det ikke foreslått endringer i arkivlovgivningen, med følgende begrunnelse, jf. proposisjonens punkt 14.5.2:

«Departementet mener på lik linje med utvalget at de omtalte opplysninger [opplysninger i kriminaletterretningsregistre og opplysninger som behandles etter 4-månedersregelen] 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.

[...]

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.»

Politiregisterloven og politiregisterforskriften trådte i kraft 1. juli 2014.

4. Nærmere om behovet for endringer

4.1 Om endringer i arkivloven § 9 og politiregisterloven § 50

Departementet har blitt gjort oppmerksom på at den løsning som er valgt i politiregisterregelverket ikke er fullt ut i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser. I og med at det fremgår at opplysninger skal behandles etter arkivloven, legges det opp til at det skal foretas en arkivfaglig vurdering. Imidlertid har man ved konkret å gi anvisning på hvordan sletting skal skje, i realiteten forskriftsregulert hva denne vurderingen skal resultere i.

Begrunnelsen for valget av regulering har til dels vært å sikre forutberegnelighet for den registrerte om hva som skjer med opplysninger som slettes. I tillegg har man ønsket å følge opp de forutsetninger som ligger i NOU 2003: 21 og Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) om at enkelte opplysninger ikke skal avleveres til Arkivverket.

Etter en fornyet vurdering har departementet, i samråd med Kulturdepartementet, kommet til at det bør gjøres endringer, ettersom det ikke er hensiktsmessig at Riksarkivaren skal vurdere saken og fatte vedtak, når utfallet av vurderingen er fastsatt i politiregisterforskriften.

Etter departementets vurdering er det behov for å åpne for at man i forskrift på enkelte områder kan fastsette at opplysninger skal tilintetgjøres uavhengig av om en arkivfaglig vurdering skulle tilsi at opplysningene bør bevares for ettertiden. En forutsetning for å gi slike bestemmelser er at tungtveiende personvernmessige hensyn tilsier tilintetgjøring av opplysningene. Særlig vil et slikt unntak være aktuelt for opplysninger i kriminaletterretningsregisteret, jf. de vurderinger som er gjort i NOU 2003: 21 og Ot.prp. nr. 108 (2008-2009). Men det kan også være andre opplysninger der det kan være behov for å sikre at opplysninger tilintetgjøres, for eksempel opplysninger som behandles i informantregisteret eller opplysninger om biometri.

Det foreslås på denne bakgrunn endringer i politiregisterloven § 69 slik at det kan gis forskriftsbestemmelser om at opplysninger i politiets registre kan slettes uavhengig av arkivloven, dersom tungtveiende personvernmessige hensyn gjør seg gjeldende. Det foreslås en korresponderende endring i arkivloven § 9 slik at det også der fremgår at opplysninger kan slettes etter forskrifter gitt i medhold av politiregisterloven § 69 første ledd nr. 16 på samme måte som for personopplysningsloven og helseregisterloven. Bestemmelser om sletting i forskriften vil bli sendt på alminnelig høring, og Riksarkivet vil i den forbindelse avgi uttalelse om de konkrete bestemmelsene.

Endringer i politiregisterforskriften, herunder for hvilke registre unntaksbestemmelsen skal komme til anvendelse og justeringer i andre bestemmelser om sletting for å sikre samsvar med arkivlovgivningen, vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt.

4.2 Om endringer i politiregisterloven § 12

Det følger av politiregisterloven § 12 at det kan registreres opplysninger i identitetsregisteret i politiets DNA-register om «den som arbeider eller oppholder seg i Norge, og som i utlandet er ilagt en straff som svarer til dem som er nevnt i straffeloven § 29, og den begåtte handling kunne ha medført frihetsstraff om den hadde vært begått i Norge». Ordlyden er en videreføring av straffeprosessloven § 160 a tredje ledd, som ble opphevet ved ikrafttreddelsen av politiregisterloven § 12.

I reaksjonsregisteret kan det registreres opplysninger om «norsk statsborger, norsk foretak eller person som arbeider eller oppholder seg i Norge», jf. politiregisterforskriften § 44-5. I fingeravtrykkregisteret kan det registreres opplysninger om den som er «norsk statsborger eller som arbeider eller oppholder seg i Norge», jf. politiregisterforskriften § 46-5 annet ledd nr. 3.

Departementet har fått opplyst at Kripas med ujevne mellomrom får oversendt opplysninger om domfellelse av norske borgere i utlandet, jf. Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker av 20. april 1959 artikkel 22. Det synes ikke å være gode grunner til at disse personene kan registreres i reaksjonsregisteret og fingeravtrykkregisteret, men ikke i DNA-registeret. Det fremgår videre av Ot.prp. nr. 19 (2006-2007) pkt. 3.5 at formuleringen «arbeider eller oppholder seg i Norge» ble valgt for å sikre at man fanger opp personer som har tilknytning til Norge, og ikke at man har

ment å stenge for registrering av personer som er norske statsborgere, men som ikke arbeider eller oppholder seg i Norge.

Det foreslås på denne bakgrunn endringer i politiregisterloven § 12 om hvem som kan registreres i DNA-registeret, slik at norske statsborgere kan registreres uavhengig av om de bor eller oppholder seg i Norge.

4.3 Om opphevelse av straffeprosessloven § 158 annet ledd tredje punktum

Straffeprosessloven § 158 regulerer innhenting av biologisk materiale for DNA-analyse. Bestemmelsens annet ledd åpner for at det etter samtykke kan innhentes biologisk materiale med sikte på å gjennomføre DNA-analyse uten hensyn til om det foreligger skjellig grunn til mistanke. Analyseresultatet og det biologiske materialet tilintetgjøres når formålet med undersøkelsen er oppnådd. Etter bestemmelsens annet ledd tredje punktum kan analyseinstitusjonen likevel oppbevare profilene for å dokumentere sin virksomhet oppheves. Dette unntaket kom inn i bestemmelsen ved lov 19. juni 2009 nr. 79. Det ble i Ot.prp. nr. 89 (2008-2009) pkt. 9.5 uttalt følgende om bestemmelsen:

«Med denne tilføyselsen til lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 158 annet ledd modifiseres pålegget om tilintetgjørelse av resultatet av DNA-analysen slik at det samsvarer med det som i dag er teknisk mulig.

Sletteplikten knytter seg bare til DNA-analyser som er innhentet etter samtykke og uten at det foreligger skjellig grunn til mistanke. Pålegget i straffeprosessloven § 158 annet ledd om slik tilintetgjørelse gjelder i praksis bare for politiet som innhenter og Rettsmedisinsk institutt som analyserer det biologiske materialet. Rettsmedisinsk institutt har imidlertid ikke mulighet til å slette DNA-profiler fra de analysemaskinene som instituttet benytter. Maskinene er bevisst konstruert slik at sletting ikke er mulig. Formålet er blant å sikre at ingen kan manipulere analysene og resultatene av disse. Alle personprofiler som DNA-analysen resulterer i, blir derfor lagret hos Rettsmedisinsk institutt uavhengig av hva som skjer videre i saken.

Også laboratoriets akkrediteringsordning forutsetter lagring av prøveresultatet. Akkrediteringsordningen innebærer at analysearbeidet følger en godkjent protokoll for behandlingen av DNA-prøver og sikrer at alle prøver behandles likt. For å sikre mot menneskelige feil og bevisst manipulasjon, må det også kunne dokumenteres i ettertid hvordan analysen er foretatt (sporbarhet). Slik etterkontroll forutsetter at analyseresultatet lagres.

Rettsmedisinsk institutt destruerer det biologiske materialet i samsvar med tilintetgjørelsesplikten.

Lovforslaget samsvarer med påtaleinstruksens § 11 a-4 fjerde ledd som slår fast at analyseinstitusjonen kan oppbevare profilene, men utelukkende for det formål å dokumentere sin virksomhet. I påtaleinstruksens presiseres det i tillegg at opplysningene ikke kan brukes til andre formål. Departementet mener at dette følger av at oppbevaring utelukkende kan skje for dokumentasjonsformål, og finner ikke at det er nødvendig å innta en tilsvarende presisering i loven.»

DNA-analyser foretas i dag av folkehelseinstituttet (FHI), som i disse tilfellene er databehandler for politiet. En databehandler kan ikke behandle opplysninger på annen måte enn det som følger av databehandleravtalen, og skal derfor følge de regler om sletting som fremgår av avtalen. Det er nå også mulig å slette DNA-profiler, slik at forutsetningene for tilføyelsen av § 158 annet ledd tredje punktum ikke lenger er til stede.

Ved ikraftsettingen av politiregisterloven § 12 og forskriften kapittel 45 ble påtaleinstruksen kapittel 11A opphevet. Bestemmelsen om at analyseinstitusjonen kan oppbevare profilene utelukkende for å dokumentere sin virksomhet ble ikke videreført i politiregisterforskriften. Ved en feil ble imidlertid ikke § 158 annet ledd tredje punktum opphevet. Det foreslås derfor nå å oppheve bestemmelsen.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringsforslagene vil ikke ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

6. Forslag til lovendringer

Straffeprosessloven § 158 annet ledd tredje punktum oppheves.

Arkivloven § 9 bokstav c skal lyde:

- c. kasserast. Dette forbudet går framom føresegner om kassasjon i eller i medhald av andre lover. Personregister eller delar av personregister kan likevel slettast etter føresegnene i personopplysningslova, helseregisterlova og etter føresegner i medhald av helseregisterlova §§ 8 til 12. Slik sletting kan først gjerast etter at det er innhenta fråsegn frå Riksarkivaren. *Personregister eller delar av personregister kan i tillegg slettast etter føresegner i medhald av politiregisterloven § 69 første ledd nr. 16.*

Politiregisterloven § 12 annet ledd nr. 3 skal lyde:

3. *er norsk statsborger eller* arbeider eller oppholder seg i Norge, og som i utlandet er ilagt en straff som svarer til dem som er nevnt i straffeloven § 29, og den begåtte handling kunne ha medført frihetsstraff om den hadde vært begått i Norge, eller

Politiregisterloven § 69 første ledd nr. 16 skal lyde:

16. når og hvordan retting, sperring og sletting skal gjennomføres, jf. §§ 50 og 51, *herunder om at sletting av opplysninger i politiets registre kan skje når tungtveiende personvern hensyn tilsier det, jf. lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv, §9 bokstav c.*