



10 APR 2012

POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
201000188

Vår referanse
2012/00656-3 008

Dato
2. april 2012

Politiregisterforskriften del 2 – høringssvar

Det vises til Justisdepartementets høringsbrev av 15. februar 2012.

1. Innledning og sammendrag

Politiregisterloven er vedtatt. Politiregisterforskriftens første del er hørt. Politiregisterforskriftens andre del skal nå høres. Loven og forskriften skal tre i kraft 1. juli 2012.

Regelverket, som nå for første gang fremstår i sin helhet, er vanskelig tilgjengelig – også for jurister med kompetanse på rettsområdet. Det vanskeliggjør en korrekt etterlevelse, for en etat som har lite rom for å feile. Sammenholdt med at forskriften også oppstiller krav som oppleves unødige kompliserte og byråkratiserende, vil regelverket samlet sett kunne medføre en ikke ubetydelig arbeidsbelastning for politiet.

Høringsforslaget legger opp til en innstramming i politiets praktiske mulighet til gjenbruk av trafikkdata i etterforskning. Politidirektoratet frarår en slik innstramming, og stiller spørsmål ved om den er tilsiktet.

Høringsforslaget legger også opp regler som praktisk sett vanskeliggjør en effektiv informasjonsflyt internt i politiet – og i neste omgang en effektiv oppgaveløsning. Politidirektoratet anser det meget uheldig dersom ansatte som utfører politiets forvaltningsgjøremål avskjæres fra et saklig og velbegrunnet behov for tilgang til registrene.

Politidirektoratet stiller også spørsmål ved direktoratets rettslige status under loven. Direktoratet anses ikke omfattet av loven, hvilket fremstår uheldig.

Politidirektoratet mener de økonomiske og administrative konsekvensene ved regelverket burde vært utredet grundigere. Denne innvendingen har blitt tydeligere når man ser det endelige forskriftsverket. Både i forbindelse med loven og forskriften ville det vært hensiktsmessig å problematisere hva som kreves for en oppfyllelse av våre internasjonale forpliktelser, og hva som er en ”overoppfyllelse”. På den måten ville det vært mulig å vurdere de reelle valgmuligheter i forhold til pådrag av ressursutløsende faktorer.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

2. Regelverket, etterlevelse og praktiske konsekvenser

Politidirektoratet er bekymret for politiets evne til en korrekt etterlevelse av loven og forskriften.

Politiregisterloven og forskriften setter en ny standard ved at politiets behandling av opplysninger samles og gjennomreguleres. Et slikt prosjekt er krevende og vil nødvendigvis ende opp i et omfattende regelverk. Det endelige regelverket, slik det foreligger, er også meget vanskelig tilgjengelig for leseren.

Det er videre et spørsmål hvor langt det er nødvendig og hensiktsmessig å gjennomregulere politiets informasjonsbehandling på detaljnivå.

Politidirektoratet har blitt involvert i referansegruppen til forskriftsarbeidet og har hatt mulighet til å komme med sine innspill underveis. Direktoratet har også i noen grad bistått i utarbeidelsen av forskriften del 11, og således hatt mulighet til å påvirke det endelige resultatet – innenfor de rammer og det system det er lagt opp til.

Det er direktoratets erfaring fra dette arbeidet og fra høringsarbeidet at det er en betydelig utfordring å overskue de praktiske konsekvenser av regelverket. Det har i ettertid kommet opp flere forhold som vi ikke hadde tatt i betraktning ved arbeidet i referansegruppen. Politidirektoratet vil peke på betydningen av å tydeliggjøre behovet for en lav terskel for å foreta justeringer av det regelverk som nå blir fastsatt. "Sårbarheten" er særlig stor idet det i betydelig grad legges opp til detaljregulering, og i mindre grad rettslige standarder. Om det allerede nå bør besluttes en evaluering av regelverket tar direktoratet ikke stilling til, men en erkjennelse av at det vil være behov for jevnlig forskriftsrevisjoner i de kommende årene fremstår helt avgjørende.

Som følge av tidsknapphet har direktoratet i mindre grad fått innarbeidet politidistriktenes høringsuttalelser. Direktoratet har sendt høringen til samtlige distrikt, samt understreket betydningen av høringsaken overfor politimestrene. Direktoratet har mottatt uttalelser fra Oslo, Nord-Trøndelag, Sunnmøre, Troms, Rogaland, Øst-Finnmark, Sør-Trøndelag, Hedmark og Nordre-Buskerud politidistrikt. Uttalelsene følger vedlagt, og vi ber departementet merke seg det som der er anført. Direktoratet vil særlig fremheve den grundige høringsuttalelse som Oslo politidistrikt har avgitt. Politirektoratet vil samtidig peke på at svarene synes å illustrere at det har vært utfordrende for distriktene å sette seg inn i regelverket, og vurdere konsekvensene av det.

Politidirektoratet vil ellers understreke at forskriftsverket reiser behov for en rekke nærmere avgrensninger, som det verken har vært mulig eller hensiktsmessig å bringe opp i høringssvaret. Direktoratets høringsuttalelse kan derfor ikke anses som en uttømmende angivelse av politiets innvendinger, men tegner et bilde av vesentlige bekymringer og innvendinger.

3. Konsekvenser for kriminalitetsbekjempelsen

Gjenbruk av opplysninger innhentet ved etterforskning – trafikkdata

Formålet med å implementere EUs datalagringsdirektiv i norsk rett er at dataene skal tjene som et verktøy til bruk for etterforskning, oppklaring og straffeforfølgning.

Politiregisterforskriften kapittel 52 legger klare praktiske begrensninger på bruken av trafikkdata utenfor den konkrete saken trafikkdataene er innhentet for. Forslaget innebærer

en innstramming i forhold til gjeldende praksis og vil etter direktoratets vurdering svekke politiets mulighet til å drive effektiv kriminalitetsbekjempelse. Politidirektoratet stiller spørsmål ved om dette er en tilsiktet innstramming. Spørsmålet synes ikke nærmere problematisert i høringsnotatet, jf. merknadene til kapittel 52.

Etter straffeprosessloven kan opplysninger innhentet ved etterforskning gjøres tilgjengelige for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten dersom det vil være av betydning for deres arbeid, jf. straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 2 og 3.

Trafikkdataregisteret, eller rettere sagt datasystemet hvor trafikkdata legges inn, tjener som en støttefunksjon i forbindelse med etterforskning av straffesaker gjennom mulighet for systematisering, søk mv. Forslaget legger opp til at trafikkdata innhentet i straffesak som legges inn i registeret kun skal være tilgjengelige for etterforskeren(e) som jobber med den konkrete saken. Videre skal opplysningene slettes fra dette registeret senest når straffesaken er endelig avgjort. Dataene vil fortsatt kunne lagres som en del av straffesakens dokumenter, jf. forskriften del 7. Selv om direktoratet legger til grunn at dataene rettslig sett fortsatt skal kunne anvendes i en annen straffesak, vil de etter fjerning fra registeret praktisk sett ikke være søkbare for politiet. I praksis vil politiet da kunne komme i en situasjon hvor ”politiet ikke vet hva de faktisk vet”. Samfunnsmessig sett er dette særlig problematisk i forhold til oppklaring av mer alvorlig kriminalitet.

Muligheten til å se sammenhenger mellom straffesaker er viktig for oppklaring. Dette gjelder spesielt i ”serie-saker” som serie-voldtekter og serie-overgrepssaker. Et eksempel på det siste er den såkalte Lommemannsaken fra 2008 som gjaldt en rekke overgrep mot barn over en meget lang tidsperiode og i ulike deler av landet, og hvor det ble reist spørsmål ved om politiet hadde gode nok systemer for informasjonsdeling på tvers av distrikter.

Et annet område hvor trafikkdata og elektroniske spor er viktige, er i forhold til mobile vinningskriminelle. De senere årene har det skjedd endringer i vinningskriminaliteten med en større grad av organisering og profesjonalisering. Gjerningsmennene er ofte omreisende kriminelle og utenlandske organiserte grupperinger dominerer blant gjerningsmennene.

Kripos har i forbindelse med høringen av datalagringsdirektivet påpekt at for å kunne se sammenhenger mellom denne typen straffbare forhold er de stedsspesifikke sporene sammenholdt med modus av stor betydning. Det vil vise om de samme gjerningsmennene går igjen på flere forhold. Trafikkdata fra de konkrete telefonnumrene til gjerningsmennene vil kunne bidra til å identifisere både gjerningsmennene og bakmannsapparatet. I høringssvaret viser Kripos til følgende sakseksempler på vinningskriminalitet:

Op Elektro (2006). Store deler av Sør-Norge var utsatt for en rekke grove tyverier (”sjokkbrekk”) fra store elektronikkbutikker. Modus syntes å være meget lik i en rekke av sakene. Stedsspesifikke spor som basestasjonsutskrifter og trafikkdata fra konkrete mistenkte ble benyttet for å se sammenhenger mellom sakene. Det ble avdekket tre ulike kriminelle nettverk som stod bak ca 40 grove tyverier.

Urmakersakene (2009). En utenlandsk tyveribande ble pågrepet i Haugesund etter et grovt tyveri fra en urmaker (”sjokkbrekk”). Modus var den samme som på flere andre steder i landet. Trafikkdata ble meget viktig for å knytte gjerningsmennene til andre forhold. Gjerningsmennene ble dømt for tilsvarende forhold både i Kongsberg, Stavanger og Haugesund. Totalt ble det stjålet kostbare klokker for ca 4,6 millioner kroner. Saken er ikke rettskraftig.

Op Pink BMW (2009). Kripos kom høsten 2009 på sporet av et profesjonelt serbisk rans- og tyverinettverk som opererte i Norge. Gjennom skjult etterforskning ble det avdekket at de mistenkte

var i ferd med å gjennomføre et grovt tyveri fra en bolig, og gjerningspersonene ble pågrepet. Den etterfølgende gjennomgangen av trafikkdata fra flere av medhjelperne har avdekket at disse knyttes til et hundretalls grove tyverier på Østlandsområdet. Uten trafikkdata ville knytningen til disse forholdene ikke latt seg påvise. Saken er ikke rettskraftig.

Serie-voldtekter og andre overgrepssaker, og boliginnbrudd utført av mobile vinningskriminelle, er prioriterte saker for politiet. Dette er alvorlige saker som bør oppklares, både av hensyn til fornærmede men også for å forebygge og stanse videre kriminalitet, og av hensyn til tilliten til politiet.

Politidirektoratet mener at avveiningen mot personvern hensyn bør kunne skje gjennom tilgangsbegrensning, eventuelt i kombinasjon med en kvalitativ terskel for når det skal kunne søkes i registret mot trafikkdata fra andre straffesaker.

Politidirektoratet vil ellers vise til de merknader Kripos gir til spørsmålet i sitt høringssvar.

4. Tilgang (rett til direkte søk i) til politiets registre – hensynet til en effektiv oppgaveløsning

Tilgang for politiets forvaltningsvirksomhet

Politidirektoratet mener det i forskriften § 8-2 første ledd må inntas at det kan gis tilgang til – rett til direkte søk i – politiets registre ved politiets utførelse av forvaltningssjøremaal.

Politidirektoratet tok opp spørsmålet om informasjonsflyt fra politiets straffesaker til politiets forvaltningsvirksomhet allerede i høringen av den offentlige utredningen som ligger til grunn for politiregisterloven, NOU 2003:21. Direktoratet ga i høringssvaret uttrykk for at også politiets forvaltningsvirksomhet burde omfattes av loven, herunder med tanke på spørsmålet om muligheten av å bruke straffesaksopplysninger til forvaltningsformål. Til direktoratets bekymring om muligheten for fortsatt informasjonsflyt til forvaltningssporet uttalte departementet (Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 8.4.4 nederst første spalte):

”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 tanshetspliktsreglene, og disse er utformet slik at det ikke gjøres endringer i forhold til hva som er ordningen i dag.”

Rettslig sett har departementet delvis sine ord i behold, idet politiregisterloven § 29, jf. forskriften § 9-5 fastsetter en klar og utvetydig adgang til å ”utlevere” opplysninger til politiets forvaltningssjøremaal. Frem til i dag har imidlertid politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 vært tolket slik at ansatte som utøver politiets forvaltningssjøremaal kan gis direkte tiltang til søk i registrene, og dette har vært og er ordningen i dag. God informasjonsflyt mellom straffesakssporet og forvaltningssporet har vært påpekt av direktoratet overfor politidistriktene ved flere anledninger, som et ledd i politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet. Det er også fremhevet av departementet i årets tildelingsbrev til direktoratet, jf. punkt 5.1, som konkret knytter seg til informasjonsutveksling til politiets utlendingsforvaltning.

Den innstramning som departementet her legger opp til, med regler som vil gjøre det praktisk vanskeligere å dele informasjon fra straffesakssporet og ordenstjenesten til forvaltningssporet, vil vanskeliggjøre god informasjonsflyt mellom de to ”sporene” i

politiet. Direktoratet viser i denne sammenheng til at ved ”utlevering” til forvaltningsformål vil saksbehandlingsreglene i kapittel 11 komme til anvendelse, med bestemmelser om personell kompetanse til utlevering (behandlingsansvarlig) og krav til notoritet om hvilke opplysninger som er utlevert, jf. henholdsvis forskriften §§ 11-2 og 11-4. Etter direktoratets vurdering er dette et eksempel på vel omstendelige og byråkratiserende regler. Opplysninger som skal brukes i forvaltningssaken vil uansett måtte bli gjort til en del av forvaltningssaken, og fremgå som en del av saksdokumentene.

Politidirektoratet kan videre vanskelig se at tungtveiende personvern hensyn begrunner den foreslåtte løsningen. Det er konstatert at opplysningene kan anvendes til forvaltningsformål, spørsmålet er hvordan den politiansatte skal gis tilgang til informasjonen. Det er vanskelig å se hvorfor situasjonen er vesentlig annerledes for disse sett opp mot andre politiansatte. I mange tilfelle vil det også være polititjenestepersoner som har ansvar for forvaltningsoppgavene. Skal de da ha mulighet – etter delegasjon fra behandlingsansvarlig - til å gå inn i registrene for å overlevere opplysninger til seg selv for utførelsen av forvaltningsgjøremål, mens en sivilt ansatt må gå via en polititjenesteperson for å hente ut de samme opplysningene. Slik forskriften er formulert i dag fremstår det slik at kun behandlingsansvarlig eller den som er delegert det daglige behandlingsansvaret kan fatte beslutning om slik utlevering. Det vil i så fall innebære en uakseptabel og unødig tungtvint løsning for politiets del.

Departementet har delvis imøtekommet direktoratets innspill i referansegruppen ved at det i forskriften del 11, for politioperativt system og straffesaksjournalen, nå er fastsatt at det kan gis direkte tilgang i forbindelse med utførelsen av politiets forvaltningssaker, jf. henholdsvis §§ 53-7 og 48-6. Direktoratet mener likevel fortsatt at det på generelt grunnlag i § 8-2 bør fastsettes adgang til tilgang til utførelsen av forvaltningsgjøremål. Regulering på den måte som er foreslått har også fått et uheldig utslag, ettersom ”forvaltningsoppgaver” er angitt som ett av formålene med registeret, noe som er vanskelig å si er tilfelle for straffesaksjournalen. Det bør likevel ikke være noe rettslig til hinder for en tilgang til forvaltningsformål. Bruk av registeret i en våpensak vil etter direktoratets vurdering for øvrig være som ledd i politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet.

Etter at direktoratet var involvert i forskriftsarbeidet er vi blitt kjent med at tilgang til etterlysningsregisteret er nødvendig i forbindelse med utstedelse av pass. Videre er vi blitt klar over at opplysninger fra arrestjournalen er av betydning for politiets forvaltningssaker, idet politiet blant annet kontrollerer om personer innbrakt for beruselse innehar våpenkort. Direktoratet har lagt til grunn at dette fremgikk av politioperativt system, noe det faktisk gjør, men den delen som rettslig sett er regulert av forskriften kapittel 54 – arrestjournal, og som det ikke er lagt opp til at det skal gis tilgang til for forvaltningsgjøremål. Videre antar direktoratet at det for Utlendingssystemet vil være behov for at de som har ansvar for utlendingforvaltning i politiet, har tilgang til dette registeret.

Etter direktoratets vurdering illustrerer eksemplene at det er vanskelig og uheldig å knytte tilgangen til det enkelte register i forskriften. Man oppnår et mer fleksibelt og hensiktsmessig system dersom det også her er ”tjenestelig behov” som er avgjørende for om det skal gis tilgang, og slik at nærmere retningslinjer om tilgang mv. kan fastsettes av behandlingsansvarlig – uten at det kan være avgjørende personvernmessige hensyn til hinder for en slik løsning.

I innspurten av høringen er det også kommet opp spørsmål om hva som vil bli tilfelle for Politiets Utlendingsenhet, som formelt sett primært utfører forvaltningsoppgaver, men som i flere sammenhenger utvilsomt har velbegrunnede behov for direkte tilgang til flere av politiets registre. PU illustrer for øvrig den tilbakevendende utfordringen ved at forvaltningsvirksomheten er definert ut av loven. Vi har tidligere fremmet spørsmålet om oppgaver som både er å anse som forvaltningsoppgaver og dels har et politimessig formål, som sådan vil være omfattet av loven. Frem til nå er klargjøring bare foretatt for registre og systemer med et slikt delt formål, idet de er definert under loven. Reelt sett har PU oppgaver med politimessige formål etter politiregisterloven § 2 nummer 13 bokstav a. Ett eksempel er PUs oppgaver med å vurdere flysikkerhet i forbindelse med uttransport av utlendinger med endelig avslag på oppholdstillateler, eller kriminelle som er utvist fra landet. Det er Chicago-konvensjonens bestemmelser som ligger til grunn for disse vurderingene, og tilgang til politiets registre er en forutsetning for å kunne oppfylle konvensjonens krav.

Politidirektoratet viser for øvrig til uttalelsene fra Rogaland, Troms og Oslo politidistrikt på dette punkt.

Tilgang for politisambandsmenn

Politiets sambandsmenn er formelt sett ansatt i Utenriksdepartementet, og vil strengt tatt ikke omfattes av gruppen personer som etter forskriften i § 8-1 kan gis tilgang til registrene. Politidirektoratet antar at dette ikke har vært tilsiktet, idet det uttrykkelig er fastsatt at sambandsmennene omfattes av loven, jf. forskriften § 1-3 nr. 1. Direktoratet ber om at § 8-1 justeres i samsvar med dette slik at det uttrykkelig fremkommer at sambandsmennene kan gis tilgang.

Som direktoratet har påpekt i referansegruppearbeidet ville det vært en fordel å lage en definisjonsbestemmelse av ansatte i politiet. Nå benyttes det delvis begrepet ”ansatte” i politiet, jf. § 8-1, og delvis begrepet ”tjenestemenn”, jf. § 8-4, noe som er egnet til å skape uklarhet.

Tilgang for Politidirektoratet

Politidirektoratets tilgang – rett til direkte søk – er i alt det vesentlige begrenset til den tilgang som måtte være nødvendig i forbindelse med kontroll og tilsynsmyndighet ved direktoratets oppfølging av loven, jf. forskriften § 8-2 andre ledd.

Departementets forslag tar ikke tilstrekkelig hensyn til direktoratets beredskapsmessige rolle og ansvar. Det må i forskriften § 8-2 annet ledd åpnes for at tilgang også gis for *beredskapsmessige formål* direktoratet har i forbindelse med utøvelsen av ledelses- og koordineringsansvaret.

I krise- og beredskapssituasjoner har Politidirektoratet et overordnet ledelses- og koordineringsansvar for politiets innsats. Direktoratet kan blant annet gi operasjonsordrer til politidistrikt, råd til berørte politimestere og bidra til at tilstrekkelige personell- og materiellressurser er tilgjengelige. I spesielle situasjoner kan direktoratet gripe inn i den operative virksomheten, for eksempel i saker av vesentlig nasjonal betydning, eller hvor Politidirektoratets deltakelse kan være avgjørende for gjennomføringen av en politioperasjon. Slik inngripen kan skje ved at politidirektøren enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen, eller overlater ansvaret for denne til en annen politimester eller til sjefen for et særorgan. Som ledd i dette innhenter og bearbejder direktoratet informasjon fra ulike kilder, koordinerer samarbeidet med andre

aktører på operasjonelt nivå, og rapporterer til overordnet myndighet. Politidirektoratet vil alt etter hendelsestype, involvering og tiltak, kunne ha behov for tilgang til reaksjonsregistre, etterretningsregistre, fotoregister, og særlig vaktjournal/operasjonslogg i politidistrikt, jf politiregisterloven §§ 9–11 og 13. Direktoratet fører også selv logg i politiooperativt system og trenger således tilgang til systemet. Direktoratet viser for øvrig til Politiets beredskapssystem del I (PBS I), kapitlene 3.1.3 og 4.1.

Politidirektoratet vil ellers gjenta at overprøving av politiets vandelskontroll og skikkethetsvurderinger i forvaltningssaker, samt vurdering av nye momenter tilkommet etter politidistriktenes vedtak, er viktige elementer i direktoratets klagesaksbehandling. Politidirektoratet anser det derfor uheldig at direktoratet ikke gis tilgang til registrene i forbindelse med behandlingen av klagesaker på forvaltningsfeltet.

5. Politidirektoratets rettslige stilling etter loven

Problemstillingen i punkt 4 aktualiserer spørsmålet om direktoratets rettslige status etter loven, jf. vårt høringssvar av 29. september 2011. Politidirektoratet kan ikke se at direktoratet omfattes av loven, hvilket anses både uheldig og uhensiktsmessig, herunder i lys av ovennevnte problemstilling. Det reiser også spørsmål om den rettslige status for informasjonsflyt fra politidistrikter til direktoratet. Man må ikke komme i en situasjon der opplysninger som meddeles fra distriktene til direktoratet vil bli å anse som en utlevering, med dertil følgende krav til skriftlighet, notoritet mv. Etter direktoratets vurdering er det av vesentlig betydning at det defineres som en del av politiet under lovens system. For påtalemyndighetens del omfattes alle nivåer. Sett hen til at direktoratet faktisk har oppgaver og funksjoner av operasjonell art, fremstår det underlig og svært lite hensiktsmessig å etablere et skarpt skille mellom politiet i ytre etat og Politidirektoratet.

6. Utlevering - formalkrav

Politidirektoratet stiller spørsmål ved om kravene til nedtegning av opplysninger som utleveres er vel absolutte, jf. § 11-4. Direktoratet viser da særlig til operative situasjoner hvor det foregår løpende informasjonsutveksling, herunder mot utlandet. Forskriften § 11-4 fremstår krevende å etterleve i praksis, i en operativ situasjon.

4. Meldeplikt – kapittel 41

Politidirektoratet er særlig oppfordret til å uttale seg om meldeplikten i kapittel 41.

Det er Politidirektoratets oppfatning at meldepliktsregimet er for omfattende og omstendelig. Politidirektoratet kan vanskelig se begrunnelsen for at det legges opp til en omfattende meldeplikt for behandling som er forskriftsregulert. Det er Politidirektoratets inntrykk at heller ikke Datatilsynet anser et slikt meldingsregime nødvendig eller hensiktsmessig. Politidirektoratet peker i denne sammenheng på at det er svært lite praktisk at politidistriktene har lokale registre. I flere sammenhenger, blant annet for etterretningsregisteret er distriktene instruert om ikke å føre lokale registre, idet man vil at all slik informasjon samles i etterretningsregisteret (INDICA), for å sikre best mulig informasjonsdeling.

5. Reguleringen av personvernrådgivernes plass i organisasjonen – kapittel 43

Personvernrådgiiverordningen er regulert i kapittel 43. Etter § 43-2 skal personvernrådgiiveren "være underlagt den behandlingsansvarlige og rapportere direkte til denne eller til den som har fått delegert det daglige behandlingsansvaret".

Politidirektoratet anser det prinsipielt sett uheldig å gripe inn i organiseringen av politidistrikt og særorgan gjennom å forskriftsregulere personvernrådgiiverens stilling i organisasjonen. Med unntak av lensmannsstrukturen strider dette mot hva som er systemet i dag, hvor politidistriktene organiseres ut fra hva som anses hensiktsmessig i det enkelte distrikt. Politidirektoratet mener politimesteren eller sjefen for særorganet bør foreta den nærmere vurdering av hvor personvernrådgiiveren mest hensiktsmessig bør plasseres.

6. Politiets registre – del 11

Vi viser til merknadene i punkt 3.

Kapittel 53 Politioperativt system og lydlogg

Politidirektoratet har selv utarbeidet utkast til kapittelet. Innsynsretten er begrenset til å gjelde de tilfeller hvor vilkårene for lagring av loggen utover 90 dager foreligger, jf. § 53-14 andre ledd. Politidirektoratet viser til at gjenfinning av lydlogger i dag skjer ved en manuell gjennomhøring, uthenting og bearbeiding av en rekke lydfiler knyttet til en sak, som samlet omtales som "lydloggen". Det er tale om et tidkrevende arbeid i hvert enkelt tilfelle.

Politidirektoratet er, med dagens tekniske løsninger, bekymret for politiets mulighet til å gjennomføre den fastsatte innsynsretten i lydloggen uten at dette vil innebære et omfattende merarbeid. Inntil det måtte foreligge en teknisk løsning som vil gjøre uttak av lydfiler enklere, vil direktoratet tilrå at innsynsretten begrenses ytterligere, til de tilfeller hvor loggen faktisk er hentet ut som ledd i Spesialenhetens etterforskning.

Kapittel 54 Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest

Slettefristen for opptak av lyd og bilde i arrest

Høringsinstansene er særlig invitert til å uttale seg nærmere om slettefristen for opptak av lyd og bilde i politiarrest.

Politidirektoratets arresttilsyn har i sin årsrapport for 2011 blant annet uttalt:

"Gjeldende regelverk gir anledning til å lagre lyd- og billedopptak i inntil 48 timer, hvoretter de som hovedregel skal slettes automatisk, jf. Politidirektoratets rundskriv 2006/014 pkt. 2.3. Det er tilsynets inntrykk at politidistriktene forholder seg korrekt til fristen. Samtlige politidistrikt fremholdt imidlertid at den oppleves å være for snever. Gjennomgående var begrunnelsen at anmeldelser, eventuelt klager i anledning arrestoppholdet, ofte blir inngitt etter at 48-timersfristen er utløpt og sletting foretatt.

Siden politidistriktene er samstemte i sitt syn, et syn man også ble presentert for gjennom hele 2010, er det tilsynets oppfatning at det bør tas på alvor. Slik tilsynet ser det, er den satte frist resultatet av en avveining av personvern hensyn på den ene siden, og på den andre siden hensynet til notoritet og nødvendig og forsvarlig bevissikring. Slik sett fremstår den fastsatte fristen som et balansepunkt mellom de ulike hensyn. På bakgrunn av erfaringene beskrevet ovenfor har tilsynet

kommet i tvil om balansepunktet i dag er det rette, og anser at kan være et behov for å ta fristen opp til ny vurdering”.

Politidirektoratet mener arresttilsynets vurdering, basert på gjentatte tilbakemeldinger fra politidistriktene, synliggjør et velbegrunnet behov for å utvide lagringstiden noe. Etter direktoratets syn vil dette både være i arrestantens og politiets interesse.

Politidirektoratet er noe usikker på hvor lenge opptaket bør lagres for å ivareta de ovennevnte behov, men vil anta at formålet nås med en lagringstid på 5-7 døgn fra arrestoppholdets slutt. Da får arrestanten rimelig tid til å ta stilling til en eventuell anmeldelse eller klage.

Slettefrist for loggføringer

Politidirektoratet mener slettefristen på tre år i § 54-11 første ledd annet punktum er for knapp. Vi viser her til høringsuttalelsen fra Rogaland politidistrikt. Innbringelser i politiarrest i forbindelse med beruselse vil være av betydning for politiets skikkethetsvurderinger i ulike sammenhenger. Politidirektoratet tilrår at det fastsettes en slettefrist på fem år, men slik at tidligere registreringer ikke slettes dersom det i løpet av femårsperioden tilkommer nye registreringer. Med andre ord vil registreringer eldre enn fem år ikke være tilgjengelige, med mindre det i løpet av femårsperioden har kommet en ny registrering. Da vil også den tidligere registrering bli stående.

Kapittel 57 Informantregisteret

Etter § 57-11 skal opplysningene slettes senest når informantforholdet opphører. Politidirektoratet peker på at hvorvidt et informantforhold er opphørt i mange tilfeller først vil kunne konstateres i ettertid. Informantforhold kjennetegnes ofte ved at de går ”av og på”. For større rettsklarhet bør det fastsettes en klarere regel. Direktoratet mener det bør vurderes å fastsette sperring av opplysningene, idet både den registrerte og politiet vil kunne ha behov for informasjonen til dokumentasjonsformål. Dette også fordi det er ønskelig at politiet selv har kontroll med informasjon av så vidt sensitiv art – i motsetning til hva som vil være tilfelle ved sletting gjennom overlevering til arkivverket, jf. § 16-2 andre ledd nr. 3.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Innledning

I høringsnotatet kapittel 9 slås det fast at forskriftsforslaget ikke medfører nevneverdige økonomiske konsekvenser utover det som er lagt til grunn i Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) kapittel 20. I kapittel 20.4.1 i proposisjonene heter det: ”..det må antas at lovforslaget vil få beskjedne administrative eller økonomiske konsekvenser for politiet”.

Til politiet er det fra departementets side bevilget midler til opprettelse av 10 personvernrådgiverstillinger. Videre er det bevilget 2 stillinger til Politidirektoratet og 3 stillinger til Politiets data- og materielltjeneste knyttet til merarbeid i forbindelse med innføringen av loven.

Når det samlede forskriftsverk til loven nå fremstår i sin helhet, er det Politidirektoratets vurdering at de økonomiske og administrative konsekvensene som er beskrevet i odelstingsproposisjonen ikke er dekkende for det merarbeid innføringen av loven faktisk vil medføre for politietaten. Det er også i dag vanskelig å ha en godt begrunnet oppfatning om

konsekvensene av det nye regimet. Direktoratet vil i det følgende peke på enkelte hovedfaktorer som vil medføre ressursbruk fra politiets side.

Behovet for endring av systemer og tekniske løsninger

Innføringen av politiregisterloven vil få store økonomiske og administrative konsekvenser for politiet og påtalemyndighetens informasjonssystemer og IT-infrastruktur, jf. og proposisjonen punkt 20.1 og 20.2. Sentrale områder som etter loven og forskriften vil gjøre seg gjeldende for hvert enkelt system er sporing av bruken av informasjonen, tilgangsstyring, utlevering/den måten ulike enheter skal få tilgang til informasjonen, sperring av opplysninger som ikke lenger skal være åpent tilgjengelig i registrene, sletting av opplysninger, merking av informasjon for senere behandling og informasjonskvalitet for registre som benyttes til kriminalitetsbekjempelse.

Gjennomføringstakten vil ha stor innflytelse på kostnadene. Det er også verdt å nevne at det er avhengigheter mellom de forskjellige tiltakene som må iverksettes.

Før loven trer i kraft må det fremmes en iverksettelsesproposisjon for blant annet å foreslå nødvendige overgangsregler på grunn av at enkelte bestemmelser ikke vil kunne tre i kraft før innføring av nye IT-løsninger. I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 20.1 presisert at behovet for bevilgningsendringer knyttet til ikrafttredelse av bestemmelser som krever tilpasning av datasystemer *”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.”*

Politidirektoratet peker på viktigheten av at det legges opp til betydelig grad av fleksibilitet med hensyn til når de ulike kravene i loven skal tre i kraft. Sett i lys av de utfordringer politiet har på IT-siden, mener direktoratet at man bør skynde seg meget langsomt med å fase inn løsninger som alene er begrunnet med å oppfylle lovens krav. Politidirektoratet anser det både hensiktsmessig og nødvendig at innfasing av nye tekniske løsninger for å oppfylle lovens krav ses i en større sammenheng, hvor man ser hen til systemenes forventede levetid mv., tilknytning og avhengighet til andre systemer mv.

Regelverket, kompetansehevende tiltak, prosess og rettsavklaring mv.

Politiregisterloven innfører personvernlovgivningens rettslige begreper og standarder. Dette er rettslige begreper som i liten grad er kjent, selv for jurister da faget ikke har vært obligatorisk ved juridikum. Når regelverket ytterligere har fått et slikt omfang og en slik kompleksitet, står man overfor en meget stor pedagogisk utfordring når regelverket skal formidles ut i politiorganisasjonen – både til ikke-jurister og jurister.

For å komme opp på et tilfredsstillende kunnskapsnivå for den enkelte ansatte vil det måtte gjennomføres til dels omfattende kompetansehevende tiltak på kort og lengre sikt.

De ovennevnte forhold innebærer også at det er stor sannsynlighet for et betydelig antall klagesaker og behov for løpende rettsavklaring. Det vil være nødvendig å utarbeide et relativt omfattende tolknings- og veiledningsmaterieell til regelverket.

Formkrav og saksbehandlingsregler

Regelverket oppstiller en rekke bestemmelser om formkrav og fremgangsmåte, f. eks. ved utlevering av opplysninger, underretning til den registrerte mv. Gjennomgående er dette

godt begrunnede regler. Politidirektoratet har samtidig en bekymring for at man nå får et regime som vil ”byråkratisere” og vanskeliggjøre politiarbeidet i for stor grad.

Gjennomføring av innsynsretten

Politidirektoratet er meget usikker på hvilket merarbeid som følger av at den registrerte nå gis alminnelig rett til innsyn i politiets registre. Politidirektoratet har selv vært med å utarbeide forslag til enkelte av registrene og ser at det ligger en betydelig utfordring i ta stilling til hvilke opplysninger innsynsretten faktisk omfatter – opplysninger om ”seg selv”. Politidirektoratet vil anta at det særlig vil bli et trykk på innsyn i operasjonsloggen i politiooperativt system. Her er det allerede i dag – uten formelle regler om innsyn – begjæringer om innsyn. Oslo politidistrikt, som riktignok ikke er representativt for de alminnelige distrikter, har anslagsvis og uformelt antydnet at det per i dag medgår ett årsverk til å behandle slike begjæringer. Politidirektoratet er kjent med at forsvarere i straffesaker i enkelte tilfeller ber om innsyn i operasjonsloggen i forbindelse med straffesaken. Politidirektoratet ser det som nærliggende at forsvarere, når loven trer i kraft, i betydelig utstrekning vil fremme begjæringer om innsyn i operasjonsloggen på vegne av tiltalte – når det er grunn til å tro at hendelsen er omtalt i loggen. Dette vil i seg selv medføre et ikke ubetydelig antall saker for politiet å behandle.

Meldeplikt og tilsyn

Datatilsynets tilsynsvirksomhet etter loven vil, særlig i de første årene, utvilsomt kreve oppfølging av et visst omfang. Det samme vil gjennomføring av meldeplikten, jf. her punkt 4.

Oppsummering

Dersom man holder utgifter til teknisk implementering utenfor, mener Politidirektoratet det vil måtte anvendes betydelig mer ressurser på opplæring, rettsavklaring, veiledning, innsynsbegjæringer, klagebehandling, internkontroll mv. enn de 15 årsverkene som er bevilget. Direktoratet har ikke hatt mulighet til å foreta noen nærmere analyse av hva merarbeidet vil utgjøre. Dersom man som et moderat anslag legger til grunn at loven generer saksbehandling og oppfølging tilsvarende i gjennomsnitt to årsverk per politidistrikt, og ett årsverk i Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, Økokrim utgjør det 57 årsverk. Dersom man øker tallet til henholdsvis tre og fire årsverk per politidistrikt, og holder tallet for særorganene fast, utgjør dette samlet henholdsvis 84 og 111 årsverk.

I tillegg kommer den tid den enkelte vil måtte anvende til å opparbeide nødvendig kunnskap om regelverket.

Politidirektoratet mener de økonomiske og administrative konsekvensene ved regelverket burde vært utredet grundigere. Denne innvendingen har blitt tydeligere når man ser det endelige forskriftsverket. Både i forbindelse med loven og forskriften ville det vært hensiktsmessig å problematisere hva som kreves for en oppfyllelse av våre internasjonale forpliktelser, og hva som er en ”overoppfyllelse”. På den måten ville det vært mulig å vurdere de reelle valgmuligheter i forhold til pådrag av ressursutløsende faktorer.

8. Ikrafttredelsestidspunkt og overgangsordninger

Planlagt ikrafttredelsestidspunkt for loven og forskriften er 1. juli 2012.

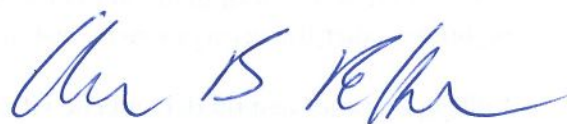
Politidirektoratet bemerker at det først var ved utsendelsen av forskriftens del 2 i februar d.å. at forskriftsverket ble gjort kjent i sin helhet, fortsatt som et forslag. Endelig forskrift vil ikke være klar før kort tid før planlagt ikrafttredelsestidspunkt. Det vil derfor være svært begrenset tid fra et komplisert og omfattende regelverk er ferdig til det trer i kraft. Det vil ikke være mulig å få gjennomført nevneverdige opplæringstiltak før loven trer i kraft, og politiet får svært begrenset tid på å forberede seg på det nye regimet. Ikrafttredelse midt i sommerferien er heller ikke gunstig. Ettersom ikrafttredelse av datalagringsforskriften nå er besluttet utsatt, vil direktoratet sterkt henstille om at departementet vurderer en viss utsettelse av ikrafttredelsestidspunktet for politiregisterloven og forskriften. Dette også for å kunne bruke den nødvendige tid til å bearbeide de merknader som fremkommer i høringsrunden.

Politidirektoratet viser ellers til at det i høringsnotatet, med enkelte unntak, ikke er beskrevet nærmere hvilke bestemmelser som er tenkt å gi utsatt iverksettelse gjennom iverksettelsesproposisjonen. Politidirektoratet legger til grunn – eller i det minste håper – at det ikke iverksettes bestemmelser, herunder bestemmelser om sperring og sletting, som politiet ikke vil være i stand til å gjennomføre før politiets datasystemer er tilpasset lovens krav. Det vises herunder til at det i forskriften del 11 er fastsatt sletteregler som politiet ikke kan etterkomme i dagens løsninger.

Politidirektoratet vil videre peke på at det er flere andre krav politiet ikke vil ha mulighet til å få på plass før loven trer i kraft, herunder internkontrollsystemer, rutiner og innhold for opplæring før tilgang, personvernrådgiverne mv. Viktigheten av at politiet gis et rom for å tilpasse seg det nye regimet påpekes, da direktoratet har fått forståelse av at Datatilsynet vil kunne komme til å gjennomføre tilsyn relativt kort tid etter lovens ikrafttredelse.

Med hilsen


Vidar Refvik



Christian Budsberg Pettersen
avdelingsdirektør