

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Politidirektoratet

Deres referanse:
22/905

Vår referanse:
22/26149 - 44

Dato:
04.05.2022

Politidirektoratets høringssvar - Endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven

Politidirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 11. februar 2022. Høringsfristen er 20. april 2022. Politidirektoratet har i e-post av 19. april 2022 fått innvilget utsatt frist til fredag 29. april 2022. Vi beklager at fristen er oversittet.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Kripes, Politiets fellestjenester, Politiets utlendingsenhet, Politihøgskolen, Økokrim, Sysselmesteren på Svalbard og samtlige politidistrikt.

Politidirektoratet har mottatt innspill fra Kripes, Politiets utlendingsenhet, Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt og Finnmark politidistrikt. Mottatte innspill følger vedlagt dette høringssvaret.

Kort om Justis- og beredskapsdepartementets forslag

Høringen gjelder forslag til endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven.

Politiregisterlov- og forskrift

I høringsnotatet foreslås en endring i politiregisterlovens bestemmelse om forpliktelsen som skal pålegges databehandler til å sørge for vern om taushetsbelagte opplysninger. Det foreslås at omfanget av taushetsplikten som skal pålegges de hos databehandler som mottar slike opplysninger, skal fremgå av databehandleravtalen.

Det foreslås videre enkelte presiseringer i politiregisterlov og -forskrift for så vidt gjelder registrering i reaksjonsregisteret av opplysninger om overføring til barnevernet og anmerkning om dette på politiattest. I forskriften foreslås også en justering av hva som skal registreres i reaksjonsregisteret om personundersøkelser og rettspsykiatriske undersøkelser.

I tillegg foreslås det endringer i politiregisterforskriften som følger opp Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1116 om sperring av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika til eget bruk.

Politidirektoratet

Utlendingsloven

I utlendingsloven foreslås lovfesting av taushetsplikten til tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet. I dag følger denne kun av forskrift. Det foreslås også å utvide taushetsplikten til å omfatte opplysninger om forestående tvangsreturer og opplysninger som det av hensyn til politiets operative virksomhet er nødvendig å holde hemmelig. Forslaget til utvidelse er i tråd med tidligere innspill fra Politidirektoratet og Politiets utlendingsenhet knyttet til høring om forslag til ny forskrift om tilsynsrådet, som ble sendt på høring 23. september 2019.

Overordnede merknader

Politidirektoratet stiller seg i hovedsak positiv til de foreslåtte endringene.

Merknader til de ulike punkter i forslaget

Til punkt 2.1 – Endringer i politiregisterloven § 18 – databehandlers taushetsplikt

Politidirektoratet støtter, i likhet med Kripos, en endring i politiregisterloven § 18 tredje ledd hvor plikten til å pålegge databehandler taushetsplikt etter politiregisterloven 35 bortfaller, men med noen presiseringer.

Forslaget har bakgrunn i et behov for lovendring fremmet av Kripos for Justis- og beredskapsdepartementet. I supplerende høringssvar fra Kripos, datert 21. april 2022 vises det til at bakgrunnen for behovet er bruk av utenlandske databehandlere og standardiserte tjenester, hvor avtaleverket for slike tjenester i stor grad er standardisert.

Det følger av politiregisterloven § 18 første ledd at behandling av personopplysninger hos databehandler skal reguleres i avtale eller instruks. Politidirektoratet legger ut fra systematikken i loven til grunn at det å benytte en databehandler ikke innebærer at det skjer en utlevering av opplysninger fra behandlingsansvarlig til databehandler, men at databehandler behandler opplysninger på vegne av behandlingsansvarlig og er underlagt politiet sin styring og kontroll. En databehandler vil ikke ha mulighet til å benytte opplysningene som behandles på vegne av behandlingsansvarlig på annen måte, eller til andre formål, enn det som følger av databehandleravtalen eller instruksjoner fra behandlingsansvarlig.

I høringsnotatet drøfter departementet om omfanget av taushetsplikten i gjeldende rett må være identisk med taushetsplikten etter politiregisterloven § 23. Det vises til uttalelser i forarbeidene til politiregisterloven § 18, hvor det fremgår at det er "viktig at det for databehandlere gjelder de samme taushetspliktsreglene som for politiet når de behandler opplysninger på vegne av politiet".¹ Departementet har foreslått at følgende endring tas inn i politiregisterloven § 18 tredje ledd "[o]mfanget av taushetsplikten skal fremgå av den behandlingsansvarliges avtale med databehandler."

Ut fra ordlyden i forslaget til endringen, og sett i sammenheng med høringsnotatet, forstår Politidirektoratet endringen slik at den gir rom for at deler av taushetsplikten som følger av § 23 ikke nødvendigvis skal gjelde for databehandler. Dette er problematisert av Oslo og Øst politidistrikt i deres høringsinnspill, som stiller spørsmål ved hvilke deler av taushetsplikten etter politiregisterloven § 23 som ikke alltid bør gjelde for databehandlere som behandler opplysninger på vegne av politiet.

¹ Ot.prpr.nr. 108 (2008-2009), punkt 10.4.4.

Direktoratet mener det bør fremgå tydelig av bestemmelsens ordlyd og lovens forarbeider at det ikke er adgang til å fravike omfanget av taushetsplikten som er fastsatt i politiregisterloven § 23 i en databehandleravtale. Direktoratet mener at ordlyden i forslaget til § 18 tredje ledd bør endres for å tydeliggjøre dette. Vi foreslår som et alternativ at begrepet "omfanget" i bestemmelsens tredje ledd andre setning strykes, slik at setningen lyder: "[t]aushetsplikten skal fremgå av den behandlingsansvarliges avtale med databehandler." Etter direktoratets oppfatning bør fleksibiliteten som endringen legger opp til knytte seg til hvordan politiet som behandlingsansvarlig, gjennom databehandleravtale, sikrer at databehandler tilfredsstiller kravene til informasjonssikkerhet, for å sikre opplysningenes konfidensialitet. Politiet gis dermed en fleksibilitet til å foreta en konkret vurdering av om en databehandler skal pålegges lovbestemt taushetsplikt etter § 35 eller om taushetsplikten skal være avtalefestet. I de tilfeller der taushetsplikten avtalefestes må behandlingsansvarlig foreta grundige vurderinger av hvorvidt databehandler ivaretar konfidensialitet for opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter § 23 på en tilstrekkelig god måte gjennom sikkerhetstiltak beskrevet i databehandleravtalen.

Videre har Oslo og Øst politidistrikt problematisert om den foreslåtte endringen vil kunne ha til konsekvens at straffesanksjoneringen av taushetsplikten vil bortfalle og isteden kun bli et spørsmål om kontraktsbrudd. Begge distriktene etterlyser departementets nærmere vurderinger av et eventuelt bortfall av muligheten for straffesanksjonering. Departementet har ikke behandlet dette i høringsnotatet.

Som nevnt ovenfor forstår Politidirektoratet forslaget slik at muligheten for å pålegge taushetsplikt etter § 35 med den konsekvens at det er mulig å straffeforfølge eventuelle brudd på taushetsplikten, ikke bortfaller. Endringsforslaget innebærer heller at bestemmelsen åpner for at politiet i noen tilfeller kan vurdere å avtalefeste taushetsplikt for opplysningene, der lovfestet taushetsplikt av ulike grunner vil ha begrenset rettslig og/eller praktisk betydning.

Det vises her til Kripos sitt supplerende høringssvar, datert 21. april 2022, hvor det fremgår at når leverandør og personell hos en databehandler er plassert i utlandet vil det i mange tilfeller ha begrenset praktisk betydning om taushetsplikten er lovbestemt eller avtalefestet.

Straffeloven § 5 regulerer lovens anvendelse på handlinger i utlandet. Bestemmelsens første ledd bokstav a til c angir i hvilke tilfeller loven kommer til anvendelse for handlinger foretatt utenfor Norge og norske jurisdiksjonsområder. Videre må et av vilkårene i bestemmelsens første ledd nr. 1-13 være oppfylt for å kunne illegge straffansvar. I forbindelse med brudd på taushetsplikt vil det aktuelle alternativet være at bruddet på taushetsplikt må være begått av en norsk statsborger eller person med bosted i Norge, og bruddet må også være straffbart i landet der bruddet ble begått, jf. nr. 1. Dette innebærer, slik Politidirektoratet ser det, at det vil være tilfeller der det ikke vil være rettslig mulig å straffeforfølge brudd på taushetsplikt som er foretatt av personell hos en databehandler i utlandet. Avhengig av alvorligheten av bruddet, sett sammen med databehandlerens organisering og bruk av underleverandører vil det også i en del andre tilfeller være krevende å forfølge eventuelle brudd på taushetsplikten. Politidirektoratet er enig med Kripos i at betydningen av andre sikkerhetstiltak i denne typen situasjoner vil være viktigere og at avtalefestet taushetsplikt gir en større reell mulighet for å følge opp brudd på taushetsplikten sivilrettslig, herunder med eventuelle erstatningskrav.

Politidirektoratet vil også bemerke at politiet behandler personopplysninger både etter reglene i personvernforordningen og politiregisterloven. Etter direktoratets syn er det hensiktsmessig at reglene om krav til formalisering av taushetsplikt for databehandlere er sammenfallende

etter de to regelverkene. Det følger av både direktiv (EU) 2016/680 art. 22 nr. 3 bokstav b og personvernforordningen (EU) 2016/679 art. 28 nr. 3 bokstav b at det skal fremgå av databehandleravtalen at databehandler skal sikre at personer som er autorisert til å behandle personopplysningene, har forpliktet seg til å behandle opplysningene fortrolig/konfidensielt eller er underlagt en egnet lovfestet taushetsplikt. En endring med det innhold som Politidirektoratet har beskrevet over vil etter direktoratets syn være i tråd med både direktiv (EU) 2016/680 art. 22 nr. 3 bokstav b og personvernforordningen (EU) 2016/679 art. 28 nr. 3 bokstav b.

Politidirektoratet støtter forslaget om endring i § 18 tredje ledd fjerde punktum om at plikten til å opplyse om hvem som får tilgang til opplysningene hos databehandler kun gjelder ved forespørsel.

Om personkretsen i politiregisterloven § 23 og forholdet til forvaltningsloven

Systematikken i politiregisterloven innebærer at direktoratet forstår det slik at personell hos en databehandler ikke faller inn under personkretsen som er underlagt lovfestet taushetsplikt etter politiregisterloven § 23, der ordlyden er "[e]nhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten". Slik politiregisterloven er bygget opp i dag må derfor personell hos databehandler, ved behandling av taushetsbelagte opplysninger, pålegges taushetsplikt, jf. politiregisterloven § 18 tredje ledd, jf. § 35, jf. § 23.

Politidirektoratet mener imidlertid at det kan være hensiktsmessig med en klargjøring i forarbeidene av rekkevidden av personkretsen som er omfattet av taushetsplikten etter § 23. Tilsvarende spørsmål oppstår også for taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Plikten består i å "hindre at andre får adgang eller kjennskap til" taushetsbelagt informasjon. Tilgjengeliggjøring av taushetsbelagt informasjon til "andre" – altså de som ikke er ansatt eller "utfører tjeneste eller arbeid" for – krever hjemmel i lov.

Taushetspliktsbestemmelsene i politiregisterloven § 23 bygger på tilsvarende bestemmelse i forvaltningsloven § 13.² Forvaltningsloven er fra 1967 og bruken av databehandlere er naturlig nok ikke konkret beskrevet i lovens forarbeider. I forvaltningsloven § 13 første ledd er personkretsen angitt å være: "[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for [...]". Ordlyden i politiregisterloven § 23 første ledd lyder: "[e]nhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for [...]". Tilføysen i politiregisterloven § 23 om at plikten også gjelder for den som er "ansatt" innebærer så vidt direktoratet kan se ikke noen reell forskjell, da begge bestemmelsene uansett omfatter personer som "utfører tjeneste eller arbeid for". Dette tilsier at personkretsen som omfattes av taushetspliktsreglene i politiregisterloven § 23 er tilsvarende den krets som er ment omfattet av forvaltningsloven § 13.

Ordlyden "enhver" tilsier i utgangspunktet at personkretsen er vid. Det følger av forvaltningslovens forarbeider at taushetspliktsbestemmelsen også gjelder for oppdragstakere.³ Woxholth⁴ skriver at ordlyden "enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan" gjør det klart at taushetspliktsreglene er meget vidtrekkende med hensyn til personkrets. Woxholth diskuterer videre hvorvidt taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 også skal gjelde for personer som indirekte utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan fordi de er ansatt i en virksomhet som utfører oppdrag for et

² Ot.prp.nr.108 (2008-2009), punkt 21.6.

³ Ot.prp.nr.3 (1976-1977), punkt 3.4.

⁴ Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (2011), s. 263.

forvaltningsorgan og tar del i oppdraget. Etter direktoratets syn vil en databehandler være slik virksomhet. Woxholth argumenterer for at ordlyden i forvaltningsloven § 13 er såpass vid at slike tilknytningsforhold må anses omfattet av taushetspliktbestemmelsen. Det vises til en uttalelse fra Lovavdelingen om at det ellers ville kunne oppstå vilkårlige forskjeller knyttet til hvem som er omfattet av lovfestet taushetsplikt avhengig av om en er selvstendig næringsdrivende eller ansatt i en virksomhet som utfører et oppdrag for et forvaltningsorgan.⁵ Det samme er lagt til grunn av Efjestad og Selman.⁶ Dersom databehandler ikke skulle være omfattet av behandlingsansvarliges lovbestemte taushetsplikt, må man ha en hjemmel i lov for å formidle taushetsbelagt informasjon til databehandler – som da vil være å anse som "andre" etter ordlyden. Det er likevel noe uklart hvor langt taushetsplikten skal rekke i de tilfeller der oppdragstaker gjør bruk av kontraktsmedhjelpere.⁷

I utkastet til ny forvaltningslov er det foreslått at taushetsplikten skal gjelde for "enhver som skal utføre, utfører eller har utført arbeid eller oppdrag for et forvaltningsorgan [...]". I utkastet er det presisert at taushetsplikten skal omfatte "kontraktsmedhjelpere, uansett hvor mange ledd det er mellom forvaltningen og vedkommende oppdragstaker." Dette innebærer at også databehandlers underleverandører vil omfattes av forslaget.⁸ Utvalget viser til at det kan oppstå lange kontraktskjeder og at behovet for taushetsplikt i disse tilfellene er større fordi det spres taushetsbelagte opplysninger til en videre krets av personer. Når det gjelder bruk av utenlandske kontraktsparter, for eksempel i forbindelse med bruk av skylagringstjenester, uttaler utvalget at taushetsplikt bør fastsettes ved avtale hvor det fastsettes sanksjoner som skal gjelde ved eventuelle brudd på taushetsplikten.⁹

Forvaltningsloven har ingen tilsvarende bestemmelse som politiregisterloven § 18. Sett i lys av forvaltningslovens tilsvarende formulering om taushetsplikt, mener Politidirektoratet at forholdet mellom politiregisterloven § 23 og § 18 fremstår som noe uklar når det gjelder personkretsen og i hvilken grad ansatte hos databehandlere som arbeider på et oppdrag for behandlingsansvarlig er direkte omfattet av taushetspliktsreglene i politiregisterloven § 23.

Til punkt 2.2 – Endringer i politiregisterloven § 40 og politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 12 – registrering og anmerkning på politiattest av overføring til barnevernet

Politidirektoratet støtter forslaget. Det er ikke nødvendig eller rimelig at et slikt tiltak mot en mindreårig under kriminell lavalder skal registreres i reaksjonsregisteret eller fremgå på en uttømmende politiattest.

De foreslåtte endringene støttes også av de enhetene som har uttalt seg om dette punktet, Finnmark politidistrikt og Kripos. Finnmark politidistrikt påpeker at endringsforslaget kun innebærer en kodifisering av gjeldende praksis.

Til punkt 2.3 – Endring i politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 16 – registrering av personundersøkelse og rettspsykiatrisk undersøkelse

⁵ JDLOV-2007-43

⁶ Efjestad og Selman, Taushetsplikt i forvaltningen (2021), s. 66-67.

⁷ NOU 2019:5, s. 273.

⁸ NOU 2019:5, s. 592.

⁹ NOU 2019:5, s. 283

Politidirektoratet støtter, i likhet med Kripas, den foreslåtte endringen i politiregisterforskriften § 44-4 som begrenser hvilken informasjon som skal registreres i reaksjonsregisteret om personundersøkelser og rettspsykiatriske erklæringer.

Til punkt 2.4 – Endringer i politiregisterforskriften § 44-12 – sperring av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika

For å følge opp Stortingets anmodningsvedtak foreslår departementet en tilføyelse i politiregisterforskriften § 44-12 første ledd om at reaksjoner etter legemiddeloven for bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, skal sperres etter tre år. Det følger av politiregisterforskriften § 44-12 annet ledd at opplysningene ikke skal sperres dersom vedkommende i løpet av tre år er ilagt ny reaksjon.

Politidirektoratet stiller seg positiv til de foreslåtte endringene.

Vi vil imidlertid bemerke at forslaget om sperring av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika medfører noen praktiske og tekniske problemstillinger som må løses. I likhet med Kripas anbefaler vi at de tekniske og økonomiske konsekvensene av forslaget utredes nærmere før det konkluderes om valg av løsning.

Videre støtter Politidirektoratet, i likhet med Oslo politidistrikt, departementets forslag om at brudd på straffeloven § 231 ikke tas inn i politiregisterforskriften § 44-12. Som det fremkommer i høringsnotatet skiller ikke § 231 mellom erverv og oppbevaring av mindre mengder kun til eget bruk og befatning med større mengder, samt at reaksjoner etter § 231 stort sett vil gjelde mer alvorlige forhold. Som Oslo politidistrikt påpeker vil den mengde narkotika som omfattes av begrepet "oppbevaring" i straffeloven § 231 også være egnet for videresalg.

Kripas påpeker i sitt høringsinnspill at i reaksjonsregisteret registreres det hvilke straffebud som er overtrådt, men ikke hvilke alternativer i de aktuelle bestemmelsene, for eksempel hvorvidt det dreier seg om besittelse til eget bruk eller å skaffe seg kjøpsadgang under falske opplysninger. For å identifisere reaksjoner knyttet til egen bruk av narkotika eller besittelse av narkotika til eget bruk slik forskriftsforslaget lyder, må det derfor iverksettes tiltak som vil få noen tekniske, økonomiske og administrative konsekvenser. Vi viser i den forbindelse til høringsinnspillet fra Kripas.

Kripas stiller videre spørsmål ved hvordan man skal håndtere saker hvor overtredelse av legemiddeloven er pådømt sammen med andre straffbare forhold, og uttaler følgende:

"En dom kan for eksempel gjelde både overtredelser av legemiddeloven og overtredelse av diverse andre forhold, hvor det samtidig er utmålt en fellesstraff. Det er ikke gitt at registreringen av reaksjoner i slike tilfelle hverken kan eller bør skilles fra hverandre, selv om de etter forslaget skal sperres på ulike tidspunkter. Kripas foreslår at dette løses ved at aktuelle overtredelser av legemiddeloven som er pådømt sammen med andre forhold først sperres når samtlige forhold oppfyller vilkårene for sperring. En slik løsning må fremkomme tilstrekkelig klart av lov, forskrift eller lovforarbeider."

Politidirektoratet ser at dette er en praktisk problemstilling og ber departementet vurdere den løsningen som Kripas foreslår. Vi støtter Kripas' uttalelse om at den løsning som velges må fremkomme klart i lov, forskrift eller lovforarbeider.

Til punkt 3 – Endringer i utlendingsloven

Politidirektoratet støtter, i likhet med Oslo politidistrikt, Kripas og Politiets utlendingsenhet forslaget til endringer i utlendingsloven. Direktoratet støtter innspillene fra Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet og har ingen andre merknader til forslaget.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om sperring av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for politiet. Det vises til høringsinnspill fra Kripas og fra Finnmark pd.

Direktoratet viser til Kripas sitt innspill til punkt 2.4 og støtter anbefalingen om at de tekniske og økonomiske konsekvensene av forslaget må utredes nærmere før det konkluderes om valg av løsning. Det vises til at det på nåværende tidspunkt ikke eksisterer en løsning som vil klare å fange opp alle aktuelle overtredelser uten å favne for vidt. Lovendringen vil derfor kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser i form av teknisk utvikling eller økt ressursbehov.

Med hilsen

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Kristin Munthe-Kaas
Saksbehandler

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - Endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven - Finnmark politidistrikt

Høringsinnspill - endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven - Politiets utlendingsenhet

Høringsinnspill - endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven - Øst politidistrikt

Høringsinnspill - Endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven - Oslo politidistrikt

Høringsinnspill - Endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven - Kripas

VEDLEGG - HØRING 2.3.2020

Høringsinnspill - Supplerende - Endringer i politiregisterloven politiregisterforskriften og utlendingsloven - Kripas

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Finnmark politidistrikt

Deres referanse:
22/26149 – 5

Vår referanse:
22/54202 – 3

Dato:
05.04.2022

Høringssvar - endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven

Vi viser til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 11.02.2022 om forslag til endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven.

I høringsnotatet foreslås det blant annet enkelte presiseringer i politiregisterlov og -forskrift for registrering i reaksjonsregisteret av opplysninger om overføring til barnevernet og anmerkning om dette på politiattest. I forskriften foreslås også en justering av hva som skal registreres i reaksjonsregisteret om personundersøkelser og rettspsykiatriske undersøkelser. I tillegg foreslås det endringer i politiregisterforskriften som følger opp Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1116 om sperring av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika til egen bruk.

Finnmark politidistrikt har gjennom Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester (heretter kalt enheten) ansvaret for utstedelse av politiattester og gjennomføring av vandelsvurdering i Norge, jf. politiregisterloven § 36 nr. 1 og 2.

Endringer i politiregisterloven § 40 og politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 12 – registrering og anmerkning på politiattest av overføring til barnevernet

Finnmark politidistrikt har ingen innvendinger til forslaget, da det kun presiseres at overføring til barnevernet i medhold av lov 17.07.1953 nr. 14 § 57 skal registreres i reaksjonsregisteret og anmerkes på politiattest. Overføring til barneverntjenesten kan også skje ved beslutning etter straffeprosessloven § 71 b, hvor det fremkommer at påtalemyndigheten kan beslutte at saken skal overføres til barneverntjenesten dersom noen som ikke er fylt 15 år har begått en ellers straffbar handling. Som departementet viser til i høringsnotatet er en slik beslutning verken straff eller en annen strafferettslig reaksjon, også under henvisning til at vedkommende vil være under 15 år og dermed ikke kan straffes, jf. straffeloven 2005 § 20. Slike beslutninger anmerkes derfor ikke på noen typer politiattest eller vandelsvurdering i dag. Endringsforslaget innebærer kun en kodifisering av gjeldende praksis.

Finnmark politidistrikt

Endring i politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 16 – registrering av personundersøkelse og rettspsykiatrisk undersøkelse

Finnmark politidistrikt har ingen innvendinger til forslaget.

Endringer i politiregisterforskriften § 44-12 – sperring av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika

Vi bemerker innledningsvis at Kripas er ansvarlig for 17 av 19 av politiets registre, herunder straffesaksregisteret og reaksjonsregisteret, og dermed også ansvarlig for retting, sperring og sletting av opplysninger i registrene. Etter det vi kjenner til foretas det i dag ingen systematisert kontroll av registeropplysninger som i henhold til politiregisterlovens kapittel 8 og politiregisterforskriftens kapittel 44 og 48 skal sperres og slettes. I dag fjerner enheten slike opplysninger manuelt fra politiattesten eller vandelsvurderingen før den utstedes. De har imidlertid ikke autorisasjon til å endre opplysningene i registeret, slik at "sperringen" må gjøres manuelt hver gang vedkommende søker om politiattest eller blir vandelsvurdert. Dette genererer i dag mye merarbeid for enheten og innebærer risiko for menneskelige feil. Dette kan igjen føre til at for mange eller for få opplysninger kan utleveres i henhold til hjemmelsgrunnlaget for vandelskontrollen.

Departementet har foreslått at reaksjoner etter legemiddeloven for bruk og besittelse av narkotika til egen bruk skal sperres etter tre år. Forslaget er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak i forbindelse med behandling av Prop. 92 L (2020-2021) Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform - opphevelse av straffansvar m.m.) jf. Innst. 612 L (2020-2021) og Lovvedtak 148 (2020-2021).

Etter ordlyden i forslaget kan det fremstå som at man må foreta en slags behovsprøving av om reaksjonen faller inn under bestemmelsen, ved at det fremgår at det er besittelse av narkotika til "egen bruk" som skal sperres. Selv om det er lagt til grunn i rettspraksis at besittelse etter legemiddeloven § 24 omfatter rent midlertidig befatning med narkotika i små mengder stoff som er forbundet med egen bruk, kontra oppbevaring etter straffeloven 2005 § 231, så fremkommer det ikke klart av legemiddeloven § 24 at bestemmelsen er avgrenset til egen bruk. På en nylig personvernrådgersamling i regi av Kripas opplyste departementet at forslaget skal forstås slik at alle overtredelser av legemiddeloven skal sperres. Dersom dette er korrekt forstått, støtter Finnmark politidistrikt forslaget. Bestemmelsen vil da være enkel å håndheve da den ikke krever noen manuell vurdering av sakens faktiske forhold, kvantum eller lignende. Vi mener imidlertid at det bør fremgå tydeligere av bestemmelsen at den skal omfatte alle overtredelser av legemiddeloven § 24, jf. vårt forslag til utforming nedenfor.

Det er også foreslått at overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av legemiddeloven § 22 andre ledd skal sperres. Etter denne hjemmelen kan det i forskrift inntas "forbud mot besittelse, bruk, tilvirkning, anskaffelse, omsetning, innførsel, utførsel og gjennomførsel av visse narkotika". Dette er gjort i narkotikaforskriften av 14.02.2013 nr. 199, hvor det fremgår i § 5 at tilvirkning, anskaffelse, omsetning, innførsel, utførsel, oppbevaring, besittelse og bruk av narkotika oppført i narkotikalistens med henvisning til denne bestemmelsen er forbudt. Bestemmelsen favner i utgangspunktet mye videre enn tilfeller som gjelder eget bruk eller besittelse til egen bruk. Finnmark politidistrikt legger imidlertid til grunn at forslaget kun er ment å omfatte egen bruk eller besittelse til eget bruk, jf. også ordlyden i Stortingets anmodningsvedtak. Vi foreslår at dette presiseres i bestemmelsen, jf. vårt forslag til utforming nedenfor.

I NOU 2019:26 påstås det at [d]enne bestemmelsen har ikke praktisk betydning i straffesaker om befatning med narkotika, ettersom de strengere bestemmelsene i legemiddeloven § 24 og straffeloven § 231 kommer til anvendelse", jf. side 189. Videre fremgår det av side 372 om merknader til foreslåtte lovendringer i legemiddeloven § 31 at "[d]et legges til grunn at straff etter legemiddeloven § 31 første ledd, jf. narkotikaforskriften § 5 første ledd, jf. legemiddeloven § 22 annet ledd, som i dag, ikke vil komme til anvendelse på overtredelser ved egen bruk av narkotika, eller besittelse av narkotika til egen bruk, uten lovlig adgang. Utvalget har av pedagogiske grunner valgt å la dette fremgå av ordlyden. Bestemmelsen viser derfor til både forskrift gitt i medhold av § 22 annet ledd, og til § 24."

På bakgrunn av det ovennevnte legger Finnmark politidistrikt til grunn at det i praksis sjeldent eller aldri vil forekomme at personer ilegges reaksjon for overtredelse av legemiddeloven § 31 første ledd, jf. narkotikaforskriften § 5 første ledd, jf. legemiddeloven § 22 annet ledd. På denne bakgrunn har vi ingen sterke motforestillinger til forslaget slik det foreligger. Vi bemerker likevel at dersom et slik tilfelle skulle forekomme, så vil enheten måtte innhente informasjon fra lokalt politi, fortrinnsvis påtaleansvarlig, for å vurdere om forholdet gjelder egen bruk av narkotika eller besittelse til egen bruk, idet enheten ikke har tilgang til slik saksinformasjon i PAL Strasak. Deretter må reaksjonen eventuelt fjernes manuelt fra politiattesten eller vandelsvurderingen. En slik ordning vil både innebære sannsynlig økning i saksbehandlingstid hos enheten, da man må avvente tilbakemelding fra lokalt politi, samt skape merarbeid for lokalt politi som må besvare enda flere henvendelser fra enheten.

Det fremgår ikke klart av departementets forslag om regelen skal gis tilbakevirkende kraft. Vi har merket oss at Justiskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmet forslag om dette i Innst. 612 L (2020-2021), men at forslaget ble nedstemt under behandlingen i Stortinget. Vi legger derfor til grunn at hjemmelen ikke gis tilbakevirkende kraft, slik at den kun vil få virkning for reaksjoner som ilegges etter at bestemmelsen trer i kraft. Dersom departementet likevel mener at den skal ha tilbakevirkende kraft, bør det komme tydelig frem. Til dette bemerker Finnmark politidistrikt at en hjemmel med tilbakevirkende kraft både vil være til gunst for den registrerte og enklere å håndtere for behandlingsansvarlig og enheten.

Forslag til utforming av politiregisterforskriften § 44-12

Finnmark politidistrikt foreslår at det presiseres tydeligere i bestemmelsen at den omfatter alle overtredelser av legemiddeloven § 24. Vårt forslag til utforming av bestemmelsen lyder derfor som følger:

Følgende opplysninger skal sperres:

[...]

3. ilagt reaksjon for overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av legemiddeloven § 22 annet ledd *ved egen bruk av narkotika eller besittelse av narkotika til egen bruk*, eller overtredelse av nevnte lov § 24, jf. § 31 etter 3 år.

Andre forslag til endringer i politiregisterforskriften

Sperring av andre reaksjoner enn bøter etter politiregisterforskriften § 44-12

Etter politiregisterforskriften § 44-12 skal ilagte bot sperres etter 15 år, mens "annen reaksjon enn bot" for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil 3 år skal sperres etter 20 år.

Ordlyden medfører at påtaleunntatelser, som generelt anses som en mildere straffereaksjon enn bot, skal fremkomme på uttømmende politiattest i 5 år lenger enn en bot skal anmerkes. Vi bemerker i denne sammenheng at overføring til behandling i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a skal slettes i reaksjonsregisteret 2 år etter dato for godkjent avtale dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd som kan idømmes fengselsstraff i perioden, jf. politiregisterforskriften § 30-1 jf. § 44-13 andre ledd. Finnmark politidistrikt ber departementet om å vurdere om påtaleunntatelser bør sperres etter 15 år på lik linje med bøter.

Videre ber vi departementet vurdere om overføring til barneverntjenesten for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel i 3 år eller mer bør sperres etter en viss tid. Enheten behandler fra tid til annen saker der søker for 40-50 år siden har blitt overført til barneverntjenesten for forbrytelser som ran (straffeloven 1902 § 268 jf. § 267) eller grovt tyveri (straffeloven 1902 § 258 jf. § 257) begått før fylte 18 år. I slike tilfeller vil ikke reglene for ung lovbrøyer komme til anvendelse idet øvre strafferamme er på fengsel i mer enn 3 år, jf. politiregisterforskriften § 30-3 andre ledd nr. 1, og reaksjonen vil heller ikke sperres iht. § 44-12. Konsekvensen blir da at reaksjonen vil fremgå av politiattesten for alltid, selv om vedkommende ikke er registrert med nye forhold i reaksjonsregisteret.

Frifinnelse etter gjenåpning av straffesak

Det fremgår av politiregisterforskriften § 29-3 at "alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, jf. § 28-3 nr. 1 og 2" skal anmerkes på uttømmende politiattest. Etter politiregisterforskriften § 44-4 første ledd skal det registreres opplysninger om fysiske og juridiske personer som er ilagt straff, andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd. Videre skal det etter andre ledd nr. 2 registreres "endring av avgjørelse som nevnt i første ledd, herunder ved gjenåpning, benådning eller ved brudd på fastsatte vilkår".

I og med at den opprinnelige straffereaksjonen ikke sperres eller slettes fra reaksjonsregisteret etter frifinnelse som følge av gjenåpning, kan ordlyden i politiregisterforskriften § 29-3 oppfattes som at reaksjonen skal anmerkes på uttømmende politiattest idet den er "registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd". Finnmark politidistrikt vil derfor anmode departementet om å vurdere å innta en presisering i politiregisterforskriften § 29-3 om at reaksjon der den registrerte er rettskraftig frifunnet etter gjenåpning ikke skal anmerkes på uttømmende politiattest.

Anmerkning av reaksjoner for overtredelse av legemiddeloven § 31 på ordinær politiattest

Etter politiregisterloven § 40 nr. 3 bokstav c skal bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil 6 måneder ikke oppgis i ordinær politiattest. Legemiddeloven § 31 andre ledd bestemmer at "[b]esittelse og bruk av narkotika, jf. § 24 første ledd, og erverv, besittelse og bruk av dopingmidler, jf. § 24 a første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler". Overtredelser av bestemmelsen skal derfor ikke anmerkes på ordinær politiattest.

Farmasøytisk industri, legemiddelgrossister og apotek kan etter legemiddeloven § 30 a kreve fremleggelse av ordinær politiattest, jf. politiregisterloven § 40. Attesten avgrenses til å omfatte overtredelser av narkotikaloggivningen.

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at bestemmelsen ble innført som følge av at strafferegistreringsloven med tilhørende forskrift ble opphevet ved iverksetting av politiregisterloven. Bestemmelsen er en videreføring av strafferegistreringsforskriften § 12 første ledd nr. 4 bokstav h, men det er foretatt enkelte endringer. Bestemmelsen i strafferegistreringsforskriften gikk ut på at det skulle utstedes uttømmende politiattest som skulle vise brudd på narkotikalovgivningen, men likevel slik at den ilagte reaksjonen ikke skulle vises lenger enn 5 år. Ifølge politiregisterloven skal det enten utstedes ordinær politiattest i samsvar med § 40 eller uttømmende politiattest i samsvar med § 41. Det er ikke lenger adgang til å etablere særordninger i spesiallovgivningen der man opererer med andre tidsfrister enn de som fremgår av henholdsvis §§ 40 og 41 i politiregisterloven. På denne bakgrunn ble bestemmelsen endret slik det skal utstedes ordinær politiattest som er begrenset til å vise brudd på narkotikalovgivningen.

Endringen fra uttømmende til ordinær politiattest har imidlertid medført at overtredelser av legemiddeloven § 31 ikke skal anmerkes på politiattest etter legemiddeloven § 30 a, med mindre boten er ilagt sammen med en annen reaksjon som skal anmerkes i henhold til politiregisterloven § 40 nr. 2, jf. nr. 4. Opplysninger om slike overtredelser må i tilfelle utleveres etter reglene i politiregisterloven §§ 27, 30 eller 31. Finnmark politidistrikt ønsker å gjøre departementet oppmerksom på denne konsekvensen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene vil ikke ha noen betydning for antallet søknader om politiattest eller begjæring om vandelsvurdering til Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester.

Finnmark politidistrikt legger til grunn at forslaget vil kunne ha beskjedne til moderate konsekvenser for enheten. Det vises til at arbeidet med sletting og sperring av opplysninger i dag gjøres manuelt av saksbehandler ved utstedelse av politiattest og vandelsvurdering. Opplysninger om hvorvidt gitte straffereaksjoner for overtredelse av legemiddeloven § 22 annet ledd gjelder egen bruk av narkotika eller besittelse av narkotika til egen bruk vil også måtte innhentes av enheten hos lokalt politi.

Statistisk sett behandler en saksbehandler ved PAV gjennomsnittlig cirka 20 000 politiattester per år. Dersom endringene fører til mye merarbeid ved behandlingen av søknader fra personer som tidligere er straffet for overtredelse av legemiddeloven, vil endringene kunne ha personellmessige konsekvenser så vel som økonomiske konsekvenser ved at det må påregnes å tilsette en eller flere ekstra saksbehandlere.

Dersom opplysningene sperres og slettes i politiets registre av Kripos, vil belastningen bli betydelig mindre for enheten. Det legges da til grunn at saksbehandler vil kunne behandle og utstede politiattester og vandelsvurdering på bakgrunn av de opplysningene som foreligger i Strasak og SSP uten å måtte vurdere om opplysningene skulle ha vært sperret og uten å innhente ytterligere opplysninger fra lokalt politi, med unntak av verserende saker.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta
Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:
Kristin Munthe-Kaas

Saksbehandler:
Christine Nilsen
Seniorrådgiver

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Politiets utlendingsenhet

Deres referanse:

Vår referanse:
22/41468 - 2

Dato:
29.03.2022

Ber om innspill - Høring - endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven

PU viser til PODs oversendelse av 8. mars 2022 med vedlagt høringsnotat av 11. februar 2022 fra Justisdepartementet med forslag til endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven.

Vi har ingen innspill til de foreslåtte endringene av politiregisterlovgivningen.

Departementet foreslår at taushetsplikten til tilsynsrådet for tvangsretur og utlendingsinternat skal reguleres i et nytt annet ledd i utlendingsloven § 107a. I dag fremgår tilsynsrådets taushetsplikt av utlendingsinternatforskriftens § 17 siste ledd. I tillegg til en lovfesting av taushetsplikten, foreslår departementet at denne utvides til å også omfatte *"opplysninger knyttet til nært forestående tvangsreturer og opplysninger som det av hensyn til politiets operative virksomhet er behov for å holde hemmelig."*

Vi slutter oss i all hovedsak til forslaget om ny lovbestemmelse om taushetsplikten til tilsynsrådet. Det er fornuftig og nødvendig å flytte denne taushetspliktsbestemmelsen fra forskrift til lov. Videre er det helt nødvendig at taushetsplikten utvides til å også gjelde for opplysninger om tvangsreturer og politiets operative virksomhet. Det er ikke gitt at dette er opplysningskategorier som vil være taushetsbelagt etter bestemmelsene i forvaltningsloven, som er det førende regelsettet for tilsynsrådet.

Når det gjelder taushetsplikten om tvangsreturer, foreslår vi at begrepet *"nært forestående"* sløyfes. Selv om en tvangsretur er gjennomført, og parten nødvendigvis er kjent med utsendelsen, kan det fortsatt være nødvendig å bevare hemmelighold om en del opplysninger knyttet til returarbeidet. Mye av dette vil naturlig nok være omfattet av alternativet om *"politiets operative virksomhet"*. Det kan imidlertid også fremkomme opplysninger av ikke-operativ art, for eksempel knyttet til dialogen og samhandlingen med hjemlandets myndigheter, flyselskaper eller andre, som det er nødvendig å bevare hemmelighold om selv om tvangsreturen er gjennomført.

Tilsynsrådet skal ikke bare føre tilsyn med utlendingsinternatet, men også med særskilte tilrettelagte innkvarteringssteder, jf. utlendingsloven § 107a første ledd og § 1 bokstav a i

Politiets utlendingsenhet

forslag til forskrift om tilsynsrådet. Departementet bør vurdere om dette også skal synliggjøres i forslag til § 107a annet ledd, slik at *"sikkerheten ved utlendingsinternatet"* endres til *"sikkerheten ved utlendingsinternatet, herunder særskilte tilrettelagte innkvarteringssteder,..."*.

Med hilsen

John Ståle Stamnes
Avdelingsleder

Jon Andreas Johansen
Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Oslo politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
22/26149 - 27

Dato:
30.03.2022

Høringsuttalelse - endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven

Viser til brev av 8. mars 2022 hvor det bes om innspill på foreslåtte endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven med til frist 30. mars 2022. Oslo politidistrikt har merknader til noen av de foreslåtte endringene.

Endringer i politiregisterloven § 18 om databehandlers taushetsplikt

Etter politiregisterloven § 18 tredje ledd skal den som er ansatt hos eller gjør tjeneste hos databehandler og som får tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt, pålegges taushetsplikt etter politiregisterloven § 35.

Både i direktiv (EU) 2016/680 art. 22 nr. 3 bokstav b og personvernforordning (EU) 2016/679 art. 28 nr. 3 bokstav b stilles det krav om at databehandler skal sikre at personer som er autorisert til å behandle personopplysninger har forpliktet seg til å behandle opplysningene konfidensielt eller er underlagt en egnet lovfestet taushetsplikt.

I forarbeidene til politiregisterloven i Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) pkt 10.4.4 er det påpekt at det er viktig at det for databehandlerne gjelder de samme taushetspliktreglene som for politiet når de behandler opplysninger på vegne av politiet. Et viktig formål med databehandleravtalen er å sikre at borgerne får det samme vernet når behandling av personopplysninger settes bort til en databehandler som når politiet selv behandlet opplysningene.

Det er ikke belyst i høringsnotatet hvilke deler av taushetsplikten etter politiregisterloven § 23 som ikke alltid bør gjelde for databehandlere når de behandler opplysninger på vegne av politiet. Den foreslåtte endringen av politiregisterloven § 18 tredje ledd fremstår å være av mest praktiske grunner.

Oslo politidistrikt kan ikke se at det er foretatt vurderinger knyttet til manglende sanksjonsmuligheter for tilsynsmyndighetene dersom en databehandler bryter reglene som gjelder for databehandlere som følge av denne endringen. Taushetsplikten i politiregisterloven § 23 er straffesanksjonert i motsetning til kontraktsbrudd. Som påpekt i tidligere høringer til politiregisterloven har lovgiver valgt å ikke benytte de ulike sanksjonsmulighetene som finnes i direktiv (EU) 2016/680 og implementere de i politiregisterloven. Med dette menes særlig at

Oslo politidistrikt

politiregisterloven ikke gir mulighet for at Datatilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr slik personopplysningsloven gjør. Etter ordlyden i politiregisterloven har Datatilsynet heller ikke mulighet til å ilegge tvangsmulkt til en databehandler som bryter reglene. Det har også en forebyggende effekt å pålegges en taushetsplikt som er straffesanksjonert. Oslo politidistrikt savner en nærmere vurdering av fordelene og ulempene ved den foreslåtte endringen da de kan synes å være begrunnet ut fra mest praktiske grunner.

Sperring av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika

Departementets forslag om at brudd på straffeloven § 231 ikke tas inn i politiregisterforskriften § 44-12 støttes, blant annet fordi den mengde narkotika som omfattes av begrepet "oppbevaring" i straffeloven § 231 også er egnet for videresalg.

Videre støttes forslaget om "sperring" som forutsetter at det ikke er registrert flere straffbare forhold i den aktuelle perioden".

Det fremgår av høringsnotatet og det følger av politiregisterforskriften § 44-11 annet ledd at når sperring er begrunnet i at opplysningen ikke skal brukes til vandelskontroll, herunder utstedelse av politiattest, kan de sperrede opplysningene fortsatt brukes til politimessige formål som definert i § 2 nr. 13. Politiet vil således fortsatt ha tilgang til opplysningene for bruk til politimessige formål, men de vil ikke fremkomme på noen former for politiattest.

Endringer i utlendingsloven

Oslo politidistrikt er positive til at tilsynsrådets taushetsplikt skal fremgå direkte av utlendingsloven og ikke bare i forskrift. Siden tilsynsrådets taushetsplikt går lenger enn den alminnelige taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13, er det etter vårt syn et godt lovteknisk grep. Ved at taushetsplikten fremgår av utlendingsloven direkte og ikke av delegert lovgivning, vil taushetsplikten ha en sterkere forankring enn hva tilfellet er nå.

Departementet foreslår at taushetsplikten også skal omfatte "opplysninger knyttet til forestående tvangsreturer og opplysninger som det av hensyn til politiets operative virksomhet er nødvendig å holde hemmelig." Vi er enige i dette. Det vises til at sistnevnte er taushetsbelagt for politiets del i politiregisterloven § 23 annet ledd.

Etter vårt syn er det lite hensiktsmessig dersom andre som får kjennskap til de samme opplysningene ikke skal være underlagt samme taushetsplikt. At opplysninger knyttet til forestående tvangsreturer nevnes spesifikt stiller vi oss positive til. Til en viss grad omfattes disse forholdene av eksisterende hjemmel om taushetsplikt for tilsynsrådet, men her er den begrenset til "utsagn til utlending eller noen som representerer denne, om endringer i behandlingen eller i avgjørelser som er truffet." Denne ble imidlertid ikke foreslått videreført i forslaget til ny forskrift om tilsynsrådet, som ble sendt på høring 23. september 2019. Oslo politidistrikt samarbeider i stor grad med Politiets utlendingsenhet om tvangsreturer av personer uten lovlig opphold.

Taushetsplikt om opplysninger knyttet til gjennomføringen av uttransport har slik vi ser det et viktig sikkerhetsaspekt. I saksbehandlingen tas det løpende vurderinger av hvorvidt utlendingen skal få informasjon om en forestående tvangsretur, hvor hensynet til utlendingen veies opp mot risiko for unndragelse. Dersom en utlending selv eller gjennom andre får kjennskap til når en retur skal foregå, kan det innebære en alvorlig sikkerhetsrisiko for utlendingen og andre i forhold til gjennomføringen av uttransporten. Videre vil en retur som må avlyses eller som blir avbrutt medføre ekstra bruk av ressurser. En tydelig lovhjemlet

taushetsplikt vil etter vårt syn kunne bidra til å forhindre utilsiktede informasjonslekkasjer. Vi legger til grunn at tilsynsrådets medlemmer får tilstrekkelig opplæring, herunder om straffbarheten ved brudd på taushetsplikten.

Med hilsen

Beate Gangås

Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler: Monica Fornes, seniorrådgiver

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Øst politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
22/26149 - 37

Dato:
31.03.2022

Ber om innspill - Høring - endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven

Det vises til Politidirektoratets høringsbrev av 08.03.d.å. Øst politidistrikt har sendt dette ut til de enkelte fagenheter for vurdering. Våre merknader knytter seg til den foreslåtte endring i politiregisterloven.

Vedr pkt. 2 -endringer i politiregisterloven § 18 databehandlers taushetsplikt

Politidistriktet har vurdert det foreliggende forslag, og vi har noen bemerkninger knyttet til dette.

Det rettslige utgangspunkt er, som det fremgår av høringsnotatet, at etter politiregisterloven § 18 tredje ledd skal en som er ansatt hos eller gjør tjeneste hos databehandler og som får tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt, pålegges taushetsplikt etter politiregisterloven § 35. Videre gis det i politiregisterforskriften § 11-5 retningslinjer om at pålegget skal gis skriftlig og minstekrav mht hva det skal inneholde. Av dette følger at personopplysninger som settes bort til en behandling hos en databehandler på vegne av politiet har et like godt vern som om politiet selv behandler opplysningene. Personvernmessig anser politidistriktet dette som viktig både av hensyn til den enkelte borger og overfor samfunnet som sådan som kan trygges på at taushetsplikt og konfidensialitet er ivarettatt på denne måten. Det legges til grunn at man frem til nå har praktisert/hatt en taushetsplikt som er i samsvar med politiregisterloven § 23. Det vises også til at dette er omhandlet i Ot.prp nr. 108 (2008-2009) pkt 10.4.4 hvor det er påpekt at det er viktig at det for databehandlerne gjelder de samme taushetspliktreglene som for politiet når de behandler opplysninger på vegne av politiet.

En endring i dette regelverk av rent praktiske grunner knyttet opp mot at større selskaper/og eller internasjonale selskaper har sine egne standardiserte databehandleravtaler hvor det kan være begrensede muligheter for individuell tilpasning finner vi noe betenkelig. En avtale med denne type selskaper må uansett ha en individuell tilpasning av databehandleravtalen selv om man går bort fra å anvende taushetsbestemmelsen i politiregisterloven § 23 som norm/grunnlag. Politiet som behandlingsansvarlig plikter å foreta en konkret vurdering opp mot å forsikre seg om at opplysningenes konfidensialitet vernes på tilstrekkelig god måte, og

Øst politidistrikt

oppfylles ikke dette må man uansett gå i forhandlinger for å få til en avtale som er dekkende opp mot dette, eller velge en annen leverandør. En slik endring medfører også en større grad av skjønnsmessige vurderinger, og det fremgår ikke av høringsnotatet hvilke deler av taushetsplikten ihht politiregisterloven som skal vike/utelates.

Videre ønsker vi å bemerke at brudd på taushetsplikten pålagt ihht politiregisterloven § 35 i dag er straffesanksjonert, jfr. politiregisterloven § 35 tredje ledd og straffeloven § 209. Det følger av nåværende politiregisterlov § 18 tredje ledd første setning, hvor det fremgår at taushetsplikt skal pålegges ihht politiregisterloven § 35 at databehandlere vil være omfattet av dette. Politidistriktet anser det som viktig at det vurderes nøye om ikke denne mulighet bør bevares. En databehandler med alle deres ansatte vil ikke ha den samme tilknytning til politiet, og ikke nødvendigvis den samme lojalitet og forståelse for at taushetsplikt og konfidensialitet overholdes som politiets egne ansatte. Av den grunn kan en bestemmelse om straffesanksjoner være et virkemiddel for å oppnå og sikre nødvendig respekt for taushetsplikten. For at dette skal gjelde/inntre forstår vi regelverket – politiregisterloven § 35, jfr. politiregisterforskriften 11-5, slik at den enkelte medarbeider hos databehandler må gjøres kjent med taushetsplikten, grunnlaget for den og at brudd kan medføre straff. Det påhviler således en orienteringsplikt om dette overfor den enkelte. Ved innføring av den foreslåtte endring forstår vi det slik at straffesanksjonering bortfaller. Det fremgår ikke av høringsnotatet om dette er vurdert og utredet.

Med hilsen

Iris Rosø Wernersen, Seksjonssjef

Hilde Arnesen
Politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:
22/26149

Vår referanse:
22/26149 - 28

Dato:
30.03.2022

Høringssvar – Endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven

Kripos viser til brev fra Politidirektoratet av 8. mars 2022 og Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 11. februar samme år om endringer i politiregisterlov, politiregisterforskrift og utlendingslov. Kripos har følgende kommentarer til forslagene.

Til punkt 2.1 - databehandlers taushetsplikt

Kripos støtter den foreslåtte endringen i politiregisterloven § 18 om databehandlers taushetsplikt. Endringen vil, slik Kripos ser det, gi større fleksibilitet hva gjelder å tilpasse databehandlers taushetsplikt til de opplysninger som behandles. Endringen vil også bidra til at politiet i større grad kan gjøre bruk av standardavtaler for standardiserte tjenester.

Til punkt 2.2 – registrering og anmerkning på politiattest av overføring til barnevernet

Kripos støtter de foreslåtte endringene i politiregisterloven § 40 og politiregisterforskriften § 44-4 om at overføring til barneverntjenesten etter straffeprosessloven § 71 b for fremtiden ikke skal registreres i reaksjonsregisteret. Vi støtter også at historiske opplysninger om dette ikke skal fremkomme på en uttømmende politiattest.

Kripos legger til grunn at eksisterende registreringer etter straffeprosessloven § 71 b kan sperres i registrene, jf. politiregisterloven § 50 første ledd, etter at de foreslåtte forskriftsendringene er trådt i kraft.

Til punkt 2.3 – registrering av personundersøkelse og rettspsykiatrisk observasjon

Kripos støtter den foreslåtte endringen i politiregisterforskriften § 44-4 som begrenser hvilken informasjon som skal registreres i reaksjonsregisteret om personundersøkelser og rettspsykiatriske erklæringer.

Til punkt 2.4 – sperring av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika

Kripos viser til vårt høringssvar av 2. mars 2020 punkt 18.3 til NOU 2019:26. I NOUen var det blant annet foreslått sletting av opplysninger om reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika fra reaksjonsregisteret. Selv om forslaget nå gjelder sperring og ikke sletting, oppstår en del

Kripos

av de samme praktiske problemstillingene. Våre merknader har fortsatt relevans og kopi av høringsvaret vedlegges.

I foreliggende høring er det foreslått sperring i reaksjonsregisteret for overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av legemiddeloven § 22 annet ledd, samt legemiddeloven §§ 24 jf. 31 ved egen bruk og besittelse av narkotika til egen bruk. Sperring skal inntreffe etter tre år, med mindre vedkommende er ilagt en reaksjon i mellomtiden, jf. politiregisterforskriften § 44-12 annet ledd. Opplysningene skal være tilgjengelige for politimessige formål, men sperringen har betydning for hva som fremkommer av en politiattest.

I reaksjonsregisteret registreres hvilke straffebud som er overtrådt, men ikke om overtredelse av nevnte bestemmelser er relatert til egen bruk/besittelse til egen bruk. Som kjent rammer aktuelle bestemmelser i legemiddellov mer enn bare egen bruk og besittelse til egen bruk, for eksempel tilvirking og anskaffelse, eller det å skaffe seg kjøpsadgang under falske opplysninger. Problemstillingen kan adresseres på tre ulike måter:

1. Sperring etter tre år av overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av legemiddeloven § 22 annet ledd og § 24 jf. § 31, uavhengig av om overtredelsen er relatert til egen bruk av narkotika eller besittelse til egen bruk. Dette fremstår å være den enkleste måte å gjennomføre sperring på uten vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser. Den klare ulempen med denne tilnærmingen er at endringen vil omfatte flere straffbare forhold enn det som er lovgivers intensjon. Utvalget av opplysninger som i så tilfelle sperres vil fremstå som mer vilkårlig, og vil omfatte overtredelser som klart bør fremgå av attest, nærmere bestemt overtredelser som ikke gjelder egen bruk eller besittelse for egen bruk.
2. Automatisk sperring basert på aktuelle straffebud samt statistikkoder. Her vil de to mest aktuelle statistikkgruppene være 7101 (bruk) og 7102 (besittelse). Ved å sperre på kombinasjonen av nevnte straffebud og statistikkgrupper vil man kunne fange opp en vesentlig andel av de forhold som lovgiver ønsker å favne med endringen, uten at det medfører sperring av andre overtredelser av straffebudene.

Overtredelser av nevnte bestemmelser kan imidlertid også være kodet som 7199 (narkotika diverse). Saker kodet i denne statistikkgruppen kan omfatte egen bruk eller besittelse til egen bruk, men kan også omfatte andre overtredelser av nevnte bestemmelser. Denne statistikkgruppen omfattet til illustrasjon 6776 saker i tidsperioden 2018 til 2021.

Kripos understreker at det kan være utfordringer ved bruk av statistikkoder, da feilkoding kan forekomme. Videre fremheves at en eventuell manuell gjennomgang av f.eks. statistikkode 7199 antas å være svært ressurskrevende. Dersom dette alternativet er aktuelt anbefales det at utfordringen heller løses ved at det gjøres en konkret vurdering av forholdets relevans på tidspunkt for eventuell utstedelse av politiattest, jf. alternativ 3 under.

3. Det foretas en manuell gjennomgang av sakene for å avgjøre om forholdet gjelder egen bruk eller oppbevaring for egen bruk. Denne kan entes gjøres i forkant, eller i forbindelse med søknad om politiattest. Begge alternativer vil være ressurskrevende, men sistnevnte vil kreve mindre ressurser.

Overtredelser kodet i statistikkgruppe 7101 og 7102 kan således sperres automatisk, mens det vil måtte gjøres en manuell gjennomgang av saker som enten ikke er kodet eller som er kodet som 7199 (narkotika diverse). Denne gjennomgangen bør gjøres når det er søkt om politiattest. Dette vil antagelig kreve økte ressurser til politiattestkontoret i Finnmark politidistrikt.

Kripos stiller videre spørsmål ved hvordan man skal håndtere saker hvor overtredelse av legemiddeloven er pådømt sammen med andre straffbare forhold. Dette er en meget praktisk problemstilling. En dom kan for eksempel gjelde både overtredelser av legemiddeloven og overtredelse av diverse andre forhold, hvor det samtidig er utmålt en fellesstraff. Det er ikke gitt at registreringen av reaksjoner i slike tilfelle hverken kan eller bør skilles fra hverandre, selv om de etter forslaget skal sperres på ulike tidspunkter. Kripos foreslår at dette løses ved at aktuelle overtredelser av legemiddeloven som er pådømt sammen med andre forhold først sperres når samtlige forhold oppfyller vilkårene for sperring. En slik løsning må fremkomme tilstrekkelig klart av lov, forskrift eller lovforarbeider.

Oppsummert er ikke forslaget trivielt å gjennomføre i praksis, uavhengig av hvilken tilnærming man velger. Kripos anbefaler at de tekniske og økonomiske konsekvensene av forslaget utredes nærmere før det konkluderes om valg av løsning.

Til punkt 3 – tilsynsrådets taushetsplikt

Kripos støtter endringene i utlendingsloven § 107a om tilsynsrådets taushetsplikt.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Jarle Langeland

Seniorrådgiver



Politidirektoratet

NCIS NORWAY

per e-post

Deres referanse:
19/53376

Vår referanse:
20/25205

Sted, Dato
Bryn, 2.3.2020

HØRINGSSVAR – RUSREFORMUTVALGETS INNSTILLING NOU 2019:26

Det vises til høringsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet av 19. desember 2019 om høring av NOU 2019:26 Rusreform – fra straff til hjelp, Politidirektoratets brev av 15. januar 2020 og gjennomført VTC med direktoratet den 23. januar 2020. Svarfrist for innspill til direktoratet er 2. mars 2020.

Innledende bemerkninger

Kripos mener det kan ha gode grunner for seg å utrede nærmere behovet for en styrking av helsetjenesten for å gi et bedre tilbud til personer med rusproblemer og avhengighet. Vi er derimot skeptiske til om like gode grunner taler for en avkriminalisering av all bruk av narkotika. Vi er også skeptiske til at politiet fratas ansvar og hjemler for bruk av tvang, særlig overfor unge brukere av narkotika.

Bekjempelse av alvorlig kriminalitet, herunder narkotikaovertrедelser, har hatt høy prioritet i politiet og straffenivået har reflektert domstolens syn på de alvorligste overtrедelsene. Lovreguleringen har etter Kripos' syn vært et effektivt forebyggende tiltak mot narkotikamisbruk. Avkriminalisering av bruk av narkotika og innehav, er et steg i retning av en mer liberal narkotikapolitikk. Kripos er bekymret for at avkriminalisering vil kunne gjøre at politiet prioriterer narkotikabekjempelse i mindre grad. Normdannelsen og den stigmatiserende effekten som følger gjennom straffelovgivning er også tilsiktede effekter, slik at stigmaet ved ulovlig omgang med narkotika ikke uten videre kan beskrives som uønsket.

De senere år har det skjedd en klar nedgang i politiets anmeldelseshyppighet overfor narkotikaavhengige.¹ Norge er et av landene hvor det misbrukes minst narkotika.

¹ Se f.eks. s. 60 i siste årsrapport om anmeldt kriminalitet fra POD: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/strasak/2018/strasak-2018.pdf> Noe som samsvarer med Riksadvokatens føringer, f.eks. gjennom årlige mål- og prioriteringsrundskriv der det fremgår at det er de *alvorlige* narkotikasakene som skal prioriteres. Synet er også kommunisert i flere medieoppslag fra flere år tilbake, f.eks <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/politiet-skal-ikke-lope-etter-slitne-narkomane-1.278016>

Særlig blant unge vurderes bruk av narkotika blant den laveste i Europa (ESPAD, 2015²). Kripas er derfor usikker på om avkriminalisering er et nødvendig verktøy for å få til utredningens uttalte mål; "Fra straff til hjelp".

Utredningen har et stort fokus på den "straffen" man skal "fra", men etter vår vurdering et for lite fokus på innholdet i den "hjelpen" man skal "til". Som et eksempel fokuserer utredningen i liten grad på hvordan helsetjenesten skal kunne håndtere den økningen i ressursbruk som må forventes dersom helsetjenesten skal overta ansvaret for samfunnets reaksjon på narkotikabruk (samt erverv og innehav) fra politiet. Samfunnets totale innsats overfor rusmisbrukerne vil etter Kripas' syn lide fordi politiet fratas myndighet og ansvar, uten at det omtales hvordan dette ansvaret nå skal overtas og følges opp av helsetjenesten.

I forlengelsen av dette stiller vi spørsmål ved om ikke en gjennomgang av helsetjenestens arbeid med målgruppen bør prioriteres før man vurderer en såpass grunnleggende endring som en avkriminalisering vil representere. Utvalget skriver selv om dette behovet på side 347 følgende;

Rusreformutvalgets mandat har ikke omfattet å utrede det samlede hjelpe- og tjenestetilbudet til personer med rusproblemer som sådan, men det synes å være uløste utfordringer på rusfeltet, som utvalget har kommet i kontakt med i løpet av sitt utredningsarbeid. Utvalget foreslår derfor at det nedsettes et offentlig utvalg som har som mandat å utrede forslag til endring og utvikling av tjenestetilbudet som kan bidra til å hente ut mer effekt av alle de tiltakene som er satt i verk de siste 20 årene. Mandatet bør videre omfatte å utarbeide forslag til en ny struktur eller organisering av det overordnede ansvaret for rusfeltet, som – kanskje mer enn noe annet felt med så stor samfunnsmessig interesse – har mangelfullt kunnskapsgrunnlag og store samhandlings- og koordineringsbehov.

Vi kan umiddelbart ikke se en sammenheng mellom den avkriminalisering som foreslås og den bedring i helsemessig oppfølging som ønskes oppnådd. Påtaledirektiv og politiets prioriteringer har i en årrekke hensyntatt behovet for helsemessige tjenester framfor straffeforfølgning når det gjelder rusavhengige. Vårt syn er at en fortsatt straffesanksjonering av all befatning med narkotika er det sikreste virkemiddelet i arbeidet mot befatning med narkotika. Vi oppfatter avkriminalisering som et eksperiment med et høyst usikkert utfall.

Kripas deler dissenterende medlem Swahns bekymring for samfunnets oppfatning av den avkriminalisering som foreslås (utredningen pkt. 20.3). Det er grunn til å tro at en avkriminalisering, og da særlig av de stofftyper og mengder som utvalget foreslår, vil kunne oppfattes som en ufarliggjøring av narkotikabruk, særlig blant de unge. Et slikt signal er det all grunn til å advare mot.

Videre er det vår vurdering at faren for en negativ reaksjon (oppdagelsesrisikoen), særlig blant unge mennesker, er vesentlig for hvorvidt man velger å prøve/ bruke narkotika. For Kripas fremstår det som sannsynlig at frykt for myndighetenes reaksjoner har hindret mange unge mennesker i å prøve narkotika. I dette ligger ikke bare frykt for straffereaksjon isolert sett, men også andre reaksjoner, herunder forvaltningsvedtak knyttet til førerkort og våpeninnehav, og ikke minst følger for videre karrieremuligheter.

² <http://www.espad.org/report/summary>

Merknader til de enkelte kapitler

I det følgende fremkommer Kripas' merknader til enkelte av kapitlene i utredningen.

Til kapittel 6 - Erfaringer fra rusreform i andre land

Kripas påpeker at det fremstår krevende med internasjonale sammenligninger først og fremst fordi samfunnene og måleparameterne er svært ulike. I tillegg er faktagrunnlaget i denne utredningen beheftet med usikkerhet fordi målinger til dels er utilstrekkelige, har begrenset kontinuitet, ikke spesifikt er knyttet til lovendringer, og for flere land har funnet sted gjennom tiår med ganske store styringsmessige og politiske endringer. Kripas mener det er viktig å ha den usikkerheten med seg når utvalgets forslag vurderes.

Til kapittel 12 - Hensyn for og imot avkriminalisering

12.3.3 – Mulige utilsiktede konsekvenser av avkriminalisering

Kripas peker på at bruk av rusmidler, inkludert alkohol, i mange sammenhenger oppleves som en trigger for alvorlig kriminalitet. Bruk av rusmidler svekker de kognitive vurderingsevner og senker terskelen for å begå kriminalitet som er skadelig for den øvrige del av befolkningen. Grov vold, drap og seksualforbrytelser er eksempler på kriminalitet som ofte utløses av rusmisbruk.

Kripas peker også på at det i forbindelse med forslaget om å ta inn forbud mot dopingmidler i legemiddeloven var usikkerhet om bruk av anabole androgene steroider førte til økt aggresjon, men det kunne heller ikke utelukkes (Prop. 107 L (2012-2013)). Det at bruk av dopingmidler ble forbudt, bør være et erfaringsgrunnlag man etter Kripas' syn bør se hen til ved vurdering av en evt. avkriminalisering av narkotikabruk.

For Kripas' ansvarsområde innenfor den særlig alvorlige kriminaliteten pekes det særlig på:

Drap og voldtekt

Av Kripas' drapsstatistikk³ framgår det for perioden 2009-2019 at 51 % av gjerningspersonene var påvirket av rusmidler. I 2019 var hele 75 % ruspåvirket. For perioden 2009-2019 var 32 % påvirket av annet enn alkohol (narkotika, medikamenter, blandingsrus). I 2019 var denne andelen oppe i 47 %. At det åpnes for straffri bruk av selv de aller sterkeste narkotiske stoffene gir etter Kripas' syn grunn til bekymring hva gjelder utilsiktede konsekvenser innenfor noe av den aller mest alvorlige kriminaliteten.

I boken "Om drap" skriver Pål Grøndal⁴;

Forekomsten av rusproblemer hos gjerningspersoner er langt høyere enn i resten av befolkningen. Alle rus- og avhengighetsskapende midler kan være farlige. Det som er farlig er hyppig bruk og (raskt) inntak av stor mengde av rusmidlet. Noe av grunnen til at alkohol er ansett som farlig, er blant annet at det er svært lett tilgjengelig. Dersom andre rusmidler ble legalisert på samme måte som alkohol, vil den enkle tilgangen medvirke til at også det rusmidlet blir "farligere". Rett og slett fordi flere vil bruke det, og da vil de bruke det oftere, og

³ <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/drap/drapsoversikt-2019.pdf>

⁴ <https://www.gyldendal.no/Sakprosa/Helse-kropp-og-sinn/Om-drap>

skadepotensialet vil øke. For tiden finnes det ingen nevrobiologisk forklaring på hvorfor bruk av alkohol, amfetamin og kokain er assosiert med overhyppighet av aggresjon og voldsutøvelse. Vi vet at rusmiddelbruk kan føre til impulsivitet, svekket vurderingsevne, vold, kriminalitet, skader, død og selvmord. Regelmessig bruk av amfetamin/metamfetamin og kokain er assosiert med høyere risiko for paranoiditet, sterk delir, svekket sanseevne og voldshandlinger. Hyppig bruk av slike stoffer øker risikoen for både psykotiske symptomer og aggressiv atferd. Særlig akutte forgiftninger kan forsterke og øke aggressive reaksjoner.

I studien "Partnerdrap i Norge 1990-2012" skriver Solveig Bø Vatnar⁵;
Rus er et forvarsel om forhøyet voldsrisiko, men også en sårbarhetsfaktor fordi rus medfører dårligere aggresjonskontroll hos noen personer.

Kripos vil videre vise til at det i 2018 ble anmeldt 707 festrelaterte voldtekter, noe som utgjør 42 prosent av alle voldtekter av personer over 14 år. Denne andelen samsvarer med tidligere rapporter, der denne kategorien har ligget i størrelsesordenen 34-48 prosent. Voldtekt i forbindelse med fest er fortsatt et betydelig problem i det norske samfunnet. Ved festrelaterte voldtekter er den fornærmede ofte forberuset til å motsette seg handlingen. I mange av sakene er både den anmeldte og den fornærmede unge, ofte i alderen 16-22 år. Det er imidlertid ikke undersøkt i hvor stor grad de impliserte har vært påvirket av narkotika. Kripos mener like fullt at det er all grunn til å se med bekymring på den fremtidige utviklingen i antall festrelaterte voldtekter hvis bruk av selv de sterkeste narkotiske stoffer skal avkriminaliseres.

Den organiserte kriminaliteten

Narkotikamarkedet representerer en "businessmodell" hvor brukerne er en helt avgjørende del av markedet og hvor deres bruk finansierer den organiserte narkotikakriminaliteten og tilhørende kriminalitet. Norge anses internasjonalt som et begrenset narkotikamarked, men med høy kjøpekraft hvor distribusjon av narkotika gir større avkastning enn i andre land. Narkotikakriminalitet har mange uheldige konsekvenser i form av annen kriminalitet som vold, menneskesmugling, økonomisk kriminalitet og menneskehandel. Det foreligger også informasjon om at utbytte som genereres av narkotikaomsetningen er med på å finansiere terror.

Organisert narkotikaomsetning er en betydelig inntektskilde for kriminelle og påvirker sterkt utøvelsen av øvrig kriminalitet. Mange i politiet betegner narkotika-kriminalitet som "brød og smør" for de organiserte kriminelle. Det er intet i utredningen som tilsier at bruk av narkotika vil avta ved en avkriminalisering. Hva gjelder spørsmålet om eventuell økt bruk fremhever utredningen at internasjonal forskning ikke gir dekning for en økning⁶. Portugal er et av landene utvalgt etter mandatet særlig skal se hen til ved sitt arbeid. I så måte vil Kripos fremheve søyle-diagrammene inntatt på s. 135 i utredningen, som vanskelig kan leses annerledes enn at det har skjedd en økning i bruk av illegale rusmidler i Portugal siden deres reform i 2001 og frem til 2016/2017. Økt bruk vil bety økte inntekter for de kriminelle, med de følger det har for den alvorlige og organiserte kriminaliteten.

Konfliktsituasjoner med alvorlige voldhendelser i de kriminelle gjengmiljøene særlig på Østlandet har vært et markant problemområde i det norske samfunnet de senere årene. Sett hen til tilstandene i Sverige spesielt er det all grunn til å ta situasjonen på alvor både for norsk politi og samfunnet for øvrig. Den erfaringen Kripos har gjort

⁵ <https://docplayer.me/16979215-Solveig-karin-bo-vatnar-partnerdrap-i-norge-1990-2012-en-mixed-methods-studie-av-risikofaktorer-for-partnerdrap.html>

⁶ F.eks. utredningen s. 261 venstre spalte

gjennom sitt arbeid mot de kriminelle gjengstukturene er at alvorlige voldsepisoder svært ofte oppstår som følge av konflikter som har rot i markedsandeler og territorium relatert til narkotikavirksomhet. Kripas påpeker paradokset ved at det fra samfunnet side ønskes en effektiv bekjempelse og forebygging av alvorlig kriminalitet knyttet til gjenger og kriminelle nettverk, samtidig som utredningen foreslår å avkriminalisere det viktigste inntektsgrunnlaget til de samme gjenger og kriminelle nettverk.

Erfaringer fra en rekke internasjonale etterforskninger har vist at internasjonale organiserte kriminelle miljøer opplever Norge som et krevende land å rette sin narkotikavirksomhet mot. Årsakene er flere, men særlig forhold som norsk politi sin vilje til å forfølge bakmenn internasjonalt, risiko ved grensepassering og ikke minst strenge straffereaksjoner for narkotikaforbrytelser fremstår som vesentlige faktorer. Faktorene forhindrer ikke organiserte kriminelle i å drive narkotikavirksomhet i Norge, men dette har innvirkning på prisnivået i det norske markedet. Hvis vi forutsetter at myndighetene fortsatt vil bekjempe produksjon og import av narkotika på minst samme nivå som i dag vil en avkriminalisering av kjøp til eget bruk forventelig øke etterspørselen. Dette vil etter alminnelige markedsmekanismer øke prisnivået. Kripas frykter derfor at avkriminalisering kan gjøre at Norge blir et mer attraktivt marked for organiserte kriminelle.

Avslutningsvis peker Kripas på at betalingskonflikter knyttet til legale kjøp er godt regulert. Det er åpenbart at legalt kjøp av ulovlig vare utfordrer en prosess for å løse betalingskonflikter, og av erfaring vet Kripas at slike betalingskonflikter kan utløse trusler, press og voldshandlinger, også i organiserte kriminelle miljøer.

Til kapittel 13 – Anvendelsesområdet for utvalgets foreslåtte modell

Velges en avkriminalisering, vil Kripas (subsidiært) advare mot å avkriminalisere alle typer narkotika. Særlig gjelder dette de aller mest potente stoffene som f.eks. amfetamin, kokain, heroin og syntetiske opioider. Utvalget er selv inne på farligheten knyttet til fentanyl-stoffene på s. 276 og 277. For disse stoffene kan bare det å komme i berøring med stoffet være dødelig. Flere av stoffene kan bestilles hjem i egen postkasse ved noen tastetrykk på internett. Kripas mener det her er av betydning at man overfor borgerne markerer det (til deles ekstreme) farepotensialet ved slike stoffer, ved å opprettholde straffetrusselen. Avkriminalisering vil etter Kripas' syn herunder øke muligheten for at personer – for eksempel barn – kan innta dødelige stoffer i vanvare.

Det har etter vårt syn relevans å se hen til regelverk gitt på andre områder med sterkt farepotensiale. Et eksempel er reguleringen av tilgang til våpen/ammunisjon hvor det blant annet er straffbart å ikke oppbevare patroner til skytevåpen forsvarlig nedlåst. I et slikt perspektiv fremstår det etter Kripas' syn paradoksalt at titalls rusdoser heroin og fentanyler straffritt kan oppbevares og brukes hvor som helst. Utvalgets betraktninger om at straffrihet er en fordel fordi det vil øke sjansen for at politiet blir gjort kjent med at farlige stoffer er i omløp (s. 277, venstre spalte) fremstår for oss som lite treffende.

13.5.1 – Typer av rusmidler

Kripas kan gi tilslutning til dissenterende medlem Swahns beskrivelse av hvordan en avkriminalisering av erverv, innehav og bruk, vil bli oppfattet. Narkotiske stoffer,

herunder nye syntetiske substanser, har en varierende effekt, helseskade og styrkegrad som gir uberegnelig rus/helseskade og kan føre til overdoser og dødsfall. Avkriminalisering knyttet til ulike typer narkotika og grenseverdier i form av vekt kan dermed gi en misvisende veiledning på hva som er "mindre farlig" bruk.

13.5.2 – Terskelverdier

Det er Kripas' erfaring at de fleste selgere i enden av den distribusjonskjeden som er i kontakt med brukerne, sjeldent selger mer enn en eller to brukerdoser om gangen. De fleste av selgerne vil sjelden bli tatt med mer en 2 til 3 brukerdoser. Vi mener derfor at de foreslåtte mengdene narkotika som skal kunne "gå" straffefritt er for store, og vil kunne gi distributører av narkotika bedre "arbeidsforhold", og en lavere risiko for å bli straffet for kriminaliteten han eller hun bedriver. Salg av narkotika er langt vanskeligere å bevise enn oppbevaring/innehav.

For Kripas fremstår det ikke naturlig å karakterisere de mengder som foreslås akseptert som straffrie som "mindre kvanta til eget bruk". For heroin foreslår utvalget en grense på inntil 5 gram til eget bruk som en lovlig grense. Dagens rettspraksis er at oppbevaring av 15 gram heroin er å betrakte som *grov narkotikaovertrjedelse* med en strafferamme på inntil 10 års fengsel⁷. Dersom man kommer til at 1/3 av det kvantum som skal til for at det betraktes som *grov narkotikaovertrjedelse* er lovlig innehav, er det nærliggende at dette vil ha innvirkning på straffenivået i narkotikasaker. Dersom straffenivået senkes vil risikoen ved å bedrive narkotikavirksomhet rettet mot Norge betraktes som lavere, noe som igjen vil kunne ha som konsekvens at Norge vil være et mer attraktivt land for internasjonale organiserte kriminelle miljøer. Det vises her til det som bemerkes over om de utilsiktede virkninger overfor organisert kriminalitet.

Så vidt vi kan se fremkommer det heller ikke hvorvidt de ulike terskelverdiene kan akkumuleres, eller om et "innehav" kun kan dreie seg om en enkelt stofftype. Dette er etter vår vurdering en klar mangel ved utredningen. Er det slik at man straffritt kan inneha 5 gram av både kokain, heroin og amfetamin, samt 15 gram hasj osv.? Eller er det slik at hvis man innehar 5 gram kokain så kan man ikke inneha noe av de andre typene narkotika i tillegg? Hvis det siste skal straffes, hva er da den straffbare handlingen? De 5 grammene kokain, eller de øvrige stoffene? Og hvordan gjør man det overfor blandingsmisbrukere, som f.eks. påtreffes med 1,5 gram heroin, 2 gram amfetamin, 1 gram kokain og 3 gram hasj? Er dette straffbart eller straffritt? Blandingsmisbruk er utbredt og muligheten for å besitte flere typer narkotika vil gjøre det vanskeligere å vurdere hvorvidt en beholdning er ment for videre distribusjon/omsetning eller til eget bruk. Det vises her til det som fremkommer over.

I svært mange narkotikasaker beslaglegges det flere ulike typer stoffer. Dersom terskelverdiene skal kunne akkumuleres, kan en person til egen bruk f.eks. ha både 5 gram heroin, 5 gram kokain, 5 gram amfetamin, 1 gram MDMA og 15 gram hasj og likevel være innenfor terskelverdiene. Dette utgjør til sammen et stort antall rusdoser (jfr. tabellen nedenfor) og en svært betydelig mengde.

I tabellene nedenfor er det beregnet hvor mange rusdoser⁸ utvalgets forslag til terskelverdier utgjør. Beregningene er gjort med gjennomsnittlig styrkegrad, men

⁷ Rt. 2005, s. 1473 og Riksadvokatens rundskriv nr 2/2014

⁸ En rusdose er den dosen av et virkestoff med 100 % styrkegrad som anses å medføre psykomotorisk påvirkning svarende til ca. 1 promille alkohol i blod, jfr. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2b19347b73dd45d0b523f1dd19ac9154/n-0558b-revidering-av-forskrift-om-faste-grenser.pdf>, hentet 20.02.20

også ved minste og høyeste styrkegrad målt ved Kripes i 2019⁹. Det er laget en tabell for flertallets forslag og en tabell for mindretallets forslag. Beregningene er kun gjort hvor Kripes har tilstrekkelig statistikkgrunnlag for å si noe om styrkegrad.

Stoff	Terskel-verdi (g)	Rusdose ¹⁰ renstoff (mg)	Styrkegrad gj.snitt 2019 ¹¹ (%)	Styrkegrad min-maks 2019 ³ (%)	Antall rusdoser v/gj.snittlig styrkegrad	Antall rusdoser v/min-maks styrkegrad
Heroin ¹²	5	10	15	4-57	75	20-285
Kokain	5	50	63	8-99	63	8-99
Amfetamin ¹³	5	50	28	2-100	28	2-100
MDMA pulver	1	150	84	11-92	6	1-6
Cannabis - hasj - marihuana	15	25	29 13	1-45 4-20	44 20	2-68 6-30

Tabell 1. Beregninger av rusdoser basert på flertallets forslag

Stoff	Terskel-verdi (g)	Rusdose ³ renstoff (mg)	Styrkegrad gj.snitt 2019 ⁴ (%)	Styrkegrad min-maks 2019 ⁴ (%)	Antall rusdoser v/gj.snittlig styrkegrad	Antall rusdoser v/min-maks styrkegrad
Heroin ⁵	1	10	15	4-57	15	4-57
Kokain	1	50	63	8-99	13	2-20
Amfetamin ⁶	1	50	28	2-100	6	<1-6
MDMA pulver	1	150	84	11-92	6	1-6
Cannabis - hasj - marihuana	5	25	29 13	1-45 4-20	15 7	1-23 2-10

Tabell 2. Beregninger av rusdoser basert på mindretallets forslag

Kommentarer til tabellene og beregningene

Ved cannabisrøyking tas ca. 20-37 % av THC-innholdet opp, resten ødelegges ved pyrolyse eller går ut i rommet^{14,15}. I beregningene i tabellene er det forutsatt at 25 %

⁹ <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/narkotika/narkotika-og-dopingstatistikk-kripes-2019.pdf>, hentet 21.10.20

¹⁰ En rusdose er den dosen av et virkestoff med 100 % styrkegrad som anses å medføre psykomotorisk påvirkning svarende til ca. 1 promille alkohol i blod, jfr. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2b19347b73dd45d0b523f1dd19ac9154/n-0558b-revidering-av-forskrift-om-faste-grenser.pdf>, hentet 20.02.20

¹¹ <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/narkotika/narkotika-og-dopingstatistikk-kripes-2019.pdf>, hentet 21.10.20

¹² Rusdose heroin ved injeksjon, Jfr. HR-2011-01957

¹³ Rusdose ved intravenøst inntak

¹⁴ <https://tidsskriftet.no/2009/01/oversiktsartikkel/passiv-royking-av-cannabis-hva-skall-vi-tro>, hentet 21.10.19

¹⁵ <https://tidsskriftet.no/2011/03/oversiktsartikkel/cannabis-og-urinprover>, hentet 21.10.19

av THC-innholdet tas opp. Ved siden av tradisjonelle cannabisprodukter som hasj og marihuana finnes også en rekke raffinerte cannabisprodukter som beslaglegges på markedet med til dels svært høy styrkegrad. Produkter som shatter, isjhasj og cannabisolje (f.eks i e-sigaretter) kan inneholde svært høye THCverdier, (oppimot 90-95 % er rapportert). Både produkttypen og inntaksteknikken (røyking, damping, spising osv) har betydning for hvor mye av materialet som gir rus (og hvor mye som forbrennes eller ventileres bort), og dermed hvor mange rusdoser man kan oppnå pr vektenhet. Tabellene over tar ikke høyde for disse utradisjonelle kvalitetene og inntaksmåtene. Med konsentrerte produkter og spesielle inntaksmåter kan dermed betydelig høyere antall rusdoser oppnås fra 15 gram cannabisholdig materiale.

Ved en eventuell legalisering mener Kripos det også bør vurderes å sette en lavere terskel for hasj enn marihuana. De fleste andre land som har slike "avkriminaliseringsgrenser" opererer med en lavere grense for hasj (jf. kapittel 6 i utredningen). Det samme gjelder Danmark og Finland, hva gjelder deres foreleggsgrenser (jf. kapittel 8). Hasj har gjennomsnittlig et betydelig høyere THC-innhold enn marihuana (29 % vs 13 %), og utgjør derfor et større antall rusdoser (selv om det er store variasjoner). Den svært store økningen i styrkegrad av hasj de siste årene, er også relevant her¹⁶.

Kripos vil påpeke at det mangler terskelverdi for MDMA i tablettform. Gjennomsnittlig styrkegrad på MDMA-tabletter i 2019 er 177 mg/tablett, mens gjennomsnittlig styrkegrad på MDMA-pulver er 84 %. 1 gram pulver tilsvarer da ca. 5 tabletter MDMA.

For de stimulerende stoffene amfetamin, metamfetamin, kokain og MDMA forekommer det stor spredning i styrkegrad på beslaglagt materiale, og tabellen tar følgelig høyde for dette ved beregning av antall rusdoser.

For heroin derimot er spredningen mindre, men det forekommer også her kvaliteter, som heroinklorid med svært høy styrkegrad i sjeldne tilfeller, som kan medføre høyere antall rusdoser enn angitt. Tabellen tar ikke høyde for dette, og antall rusdoser er dermed angitt for et normalintervall.

Kripos bestemmer ikke styrkegrad på GHB (og GBL) på regelmessig basis, men registrerer at det forekommer stor spredning i kvaliteter, fra svært konsentrerte til svært fortynnede produkter. Det er derfor ikke foretatt beregning av antall rusdoser for GHB/GBL.

Til kapittel 14 – Avdekking av bruk og tilhørende befatning med narkotika – pålegg om oppmøteplikt mv.

14.3 Politiets rolle og oppgaver ved avdekking av bruk og besittelse av narkotika mv.
En konsekvens av forslaget om at politiet skal beslutte oppmøteplikt vurderes av Kripos som en utvidelse av politirollen, til å pålegge helsefremmende aktiviteter. Det er vanskelig å se dette på annen måte enn at politimyndighet skal anvendes for gi informasjon eller tilby behandling for en relativt begrenset, om enn alvorlig, helseskadelig aktivitet. Vi tviler på at noe tilsvarende ville blitt foreslått for tilfeller der politiet avdekker helseskadelig kosthold, farlige tilstander av overvekt, underernæring eller for den del der noen utsetter seg for særlig forurensede omgivelser.

¹⁶ <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/narkotika/narkotika-og-dopingstatistikk-kripos-2019.pdf>, hentet 21.10.20

Politiets inngrep ved helseskade har tradisjonelt vært tydeligst knyttet til å avverge den mer umiddelbare helsefaren, og da i form av "redning".

Politiets oppgaver er utførlig beskrevet i politiloven § 2, men det er forutsatt at andre offentlige tjenester bærer primæransvar for å følge opp hendelser som politiet i sin brede tjenesteform avdekker. Kripas ser det som en tydelig del av politiets oppgave å avdekke et illegalt rusmisbruk, men kan vanskelig se at etaten bør gis ansvar for helsefremmende tiltak knyttet til rusmisbruk. Der politiet har kjennskap til bekymringsfull omgang med narkotika må politiet ha rett og kanskje også plikt til å informere helse- og sosialtjenesten om dette.

Maktanvendelsen knyttet til visitasjon og dermed politiets anholdelse av person synes utilstrekkelig drøftet i utredningen. Skriftlig samtykke kan vanskelig praktiseres, og når eventuell bruk/besittelse ikke sanksjoneres utover en oppmøteplikt for helsemessig veiledning kan det være vanskelig å forsvare maktanvendelse ved visitasjon. Dette setter politiet i en situasjon hvor de innleder et politiinngrep, men raskt må vurdere å avstå fra det. Mange av disse aktivitetene vil finne sted i offentlig rom og kan vanskelig forklares for andre (tilskuere). Til dette kommer at utvalget heller ikke foreslår at unnlatt oppfølging av pålegg om å møte for helsetjenesten møtes med noen egentlige sanksjoner (se mer om dette lenger ned).

Det fremstår for Kripas svært usikkert om en avkriminalisering vil gjøre det lettere for politiet å være i dialog med kjøpere, for å få informasjon om salgsapparat/bakmenn. Det kan godt tenkes at en avkriminalisering vil åpne for en generelt "friere" dialog. Kjøperne vil ikke lenger inkriminerer seg selv, men vil nok like fullt kjenne på risikoen ved å gi politiet opplysninger om de kriminelle aktørene.

Til kapittel 15 – Samfunnets reaksjon på bruk av narkotika

Det er en forutsetning i utvalgets mandat at "Politiet skal kunne pålegge at den rusavhengige skal møtes med helserettede tiltak, og manglende oppfølging vil medføre sanksjoner" ¹⁷. Ved gjennomgang av kapittel 15 kan imidlertid ikke Kripas se at utvalget foreslår reelle sanksjoner. Blant annet forkastes (utvalget s. 325 og 326) et forslag om et overtredelsesgebyr. Et pålegg uten noen form for sanksjonsmuligheter ved manglende oppfølging er ikke et pålegg, men kun en anmodning. Kripas mener det er en svakhet ved utvalgets forslag at det i altfor liten grad foreslås virkemidler som ikke forutsetter samtykke fra den som påtreffes som påvirket av narkotika og/eller innehar narkotika. Mangelen på sanksjoner og/eller verktøy til å tvinge gjennom tiltak mot den enkeltes ønske, gir etter Kripas' syn grunn til bekymring for hvor effektiv myndighetens innsats mot narkotikabruk blir hvis utvalgets forslag følges opp.

Til kapittel 18 – Problemstillinger etter avkriminalisering: håndtering av opplysninger, behandling av ikke-avgjorte saker mv.

Kripas er behandlingsansvarlig for 17 av 19 sentrale politiregistre, herunder politioperativt register (PO), kriminaletterretningsregisteret og reaksjonsregisteret. En

¹⁷ Utredningen s. 19 venstre spalte

avkriminalisering av narkotikabruk og befatning med narkotika til eget bruk vil få konsekvenser for politiets tilfang av opplysninger om narkotikabruk og befatning med narkotika til eget bruk, hvilke opplysninger om narkotikabruk som kan registreres og hvordan slike opplysninger kan behandles. Disse spørsmålene er etter Kripas' syn mangelfullt utredet.

En avkriminalisering av narkotikabruk og befatning med narkotika til eget bruk vil, avhengig av hvordan avkriminaliseringen gjennomføres i praksis, kunne medføre en markant nedgang i opplysninger om narkotikabruk som blir tilgjengelig for politiet. Dette kan medføre utfordringer i et samfunnssikkerhetsperspektiv, for eksempel ved at edruehetsvurderinger hjemlet i vegtrafikkloven, våpenloven og yrkes-transportloven vil måtte gjennomføres på basis av mangelfulle opplysninger. Videre vil politiets opplysningsplikter, for eksempel varslingsplikten etter barnevernloven § 6-4, kunne få redusert verdi. Det anbefales således at det gjennomføres en nærmere utredning av disse spørsmålene dersom avkriminalisering vurderes aktuelt.

18.2.3 Registrering av opplysninger i politiet og tilgangen til slike opplysninger

Utvalget reiser spørsmål om i hvilken grad politiet skal lagre opplysninger om sivilrettslige narkotikasaker og for hvilke formål slike opplysninger eventuelt skal kunne brukes¹⁸. Innledningsvis konkluderer utvalget med at den mest naturlige forståelsen av registreringsplikten i politiregisterloven § 9 er at registreringsplikten kun omfatter tiltak som følger av straffbare lovbrudd, og at tiltak som følger av sivilrettslige lovbrudd ikke kan registreres. Kripas støtter denne forståelsen. Det vises her til Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 9.7.3 hvor departementet uttaler at føring av et register "med opplysninger om personer som har vært gjenstand for straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger¹⁹" er av sentral betydning for blant annet kriminalstatistikken og utstedelse av politiattester.

Utvalget viser videre til at det i utgangspunktet vil være naturlig å åpne for at politiet kan bruke opplysninger om personers bruk av narkotika til lovpålagte oppgaver²⁰. Kripas støtter dette utgangspunktet. Politiet behandler i dag opplysninger om bruk av og befatning med narkotika i forbindelse med blant annet forvaltningsoppgaver tillagt politiet i særlovgivning. Utvalget nevner vegtrafikkloven²¹ § 34, yrkestransportloven²² § 37 jf. § 37 c²³ og våpenloven²⁴ § 10 som eksempler på forvaltningsvedtak som fattes av politiet, og som baserer seg på opplysninger om en persons edruehet.

Etter utvalgets vurdering vil politiet ha behov for å behandle opplysninger i forbindelse med utføring av lovpålagte forvaltningsoppgaver og for å sikre notoritet om undersøkelser og beslag politiet vil kunne gjennomføre etter en eventuell rusreform. Utvalget uttaler²⁵;

Spørsmålet er om behandlingen av slike opplysninger krever at det opprettes et nytt politiregister, eller om eller om dette informasjonsbehovet, og hensynet til personvernet til den saken gjelder, kan imøtekommes innenfor et av politiets eksisterende registre.

¹⁸ Utredningen punkt 18.2.1 side 350 venstre spalte.

¹⁹ Kripas' utheving.

²⁰ Utredningen punkt 18.2.3 første avsnitt.

²¹ LOV-1965-06-18-4 om vegtrafikk.

²² LOV-2002-06-21-45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

²³ Kripas antar at dette må være en feil. Riktig hjemmel er yrkestransportloven § 37 f.

²⁴ LOV-1961-06-09-1.

²⁵ Utredningen punkt 18.2.3 venstre spalte.

Vurderingen vil til en viss utstrekning avhenge av hvordan eksisterende politiregistre eventuelt kan videreutvikles. Et beslektet spørsmål er om det vil være ønskelig med et registersystem som samler informasjon om politiets møter med enkeltpersoner med et forebyggende siktemål, utenfor straffesak. Et register som inneholder slik informasjon lagret på enkeltpersonnivå på en strukturert måte, ville gjøre det mulig med mer adekvate søkefunksjoner og lette utarbeidelse av statistikk om forebyggende tiltak, som kunne understøtte evalueringer og forskning på slike tiltak. Samtidig reiser dette spørsmål knyttet til personvern og publikums forhold til politiet. Utvalget antar at det kan være grunn til å vurdere problemstillingen nærmere, men dette reiser spørsmål som det ikke er rom for å løse innenfor rammene av denne utredningen.

Kripos vil bemerke at registrering av opplysninger i eksisterende politiregistre innenfor politiregisterlovens virkeområde forutsetter at behandlingen av opplysninger har et politimessig formål, jf. politiregisterloven § 4. Politimessige formål er definert i politiregisterloven § 2 nr. 13 og omfatter politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste og politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler. Politiets forvaltningsvirksomhet anses ikke som et politimessig formål. Før det besluttet hvor opplysninger politiet har kommet til kjennskap til gjennom håndheving av et sivilrettslig forbud mot narkotikabruk kan lagres, må det vurderes om håndheving av et sivilrettslig forbud er et politimessig formål i politiregisterlovens forstand. Dersom håndheving av et sivilrettslig forbud mot bruk av narkotika og befatning med narkotika til eget bruk ikke anses som et politimessig formål, må en eventuell behandling av opplysninger utenfor PO²⁶ hjemles i personopplysningsloven og personvernforordningen.

Politiet har p.t. anledning til å registrere opplysninger for forebyggende formål i kriminaletterretningsregisteret, jf. politiregisterloven § 11 jf. § 5-2 nr. 2 og politiregisterforskriften kapittel 47²⁷. Vilkårene for registrering er imidlertid knyttet til kriminalitetsforebyggende og -bekjempende formål, jf. politiregisterloven § 5-2 nr. 2 og politiregisterforskriften § 47-4 jf. § 47-1. Ved en avkriminalisering av bruk av narkotika og befatning med narkotika til eget bruk, oppstår spørsmålet om hvorvidt forebygging av narkotikabruk fortsatt skal anses som et kriminalitetsforebyggende formål. Dersom forebygging av narkotikabruk ikke anses som kriminalitetsforebygging, vil kun opplysninger som kan knyttes til forebygging av handlinger som vil være straffbare også etter en eventuell rusreform, for eksempel salg eller innførsel av narkotika, kunne registreres i kriminaletterretningsregisteret.

Politiet vil også etter en eventuell rusreform ha behov for å registrere politiets kontakt med enkeltpersoner i tilknytning til avdekking av bruk av narkotika eller befatning med narkotika til eget bruk i PO. Kripos deler utvalgets oppfatning²⁸ om at slik registrering vil være uproblematisk også etter gjennomføring av en eventuell rusreform. Føring av vaktjournal er i politiregisterloven eksplisitt nevnt som et politimessig formål, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav b, og Kripos kan ikke se at det er nødvendig med lov- eller forskriftsendringer for å kunne registrere nevnte opplysninger i PO. Det bemerkes imidlertid at PO er mindre egnet til å ivareta notoritet om politiets behandling av saker som involverer avdekking av narkotikabruk eller befatning med narkotika til eget bruk. Systemet mangler god funksjonalitet for å lagre strukturerte data. Det vil således ikke kunne utarbeides detaljerte statistikker på bakgrunn av opplysninger fra PO, slik utvalget har sett et behov for. PO har heller

²⁶ Jf. nedenfor.

²⁷ Se også punkt 1.2.2.

²⁸ Utredningen s. 351.

ikke funksjonalitet for å produsere dokumenter, noe som vil nødvendiggjøre behandling av opplysninger i et saksbehandlingssystem i tillegg.

Utvalgets forslag om å benytte BL som saksbehandlingssystem for saker om politiets håndheving av det sivilrettslige forbudet bør vurderes nærmere. Systemet benyttes p.t. kun til straffesaker, og eventuell bruk til andre formål vil kreve avklaringer samt videreutvikling av systemet.

Inntak av narkotika vil kunne virke sløvende, over normalt oppkvikkende eller desorienterende, og vil i de fleste tilfeller ha konsekvenser for den rusedes vurderings- og reaksjonsevner. Det er et faktum at de personer som oftest påtreffes med narkotika, og dermed har mange registreringer om narkotikabruk i politiets registre, kan lide av en avhengighet til narkotika som vil kunne påvirke selv de beste intensjoner om å avstå fra narkotikabruk som kan påvirke arbeidet. Politiattestene er et viktig verktøy for å unngå at rusmiddelavhengige blir tilsatt i stillinger hvor manglende edruehet kan ha innvirkning på oppgaveutførelsen, herunder egnethet til å arbeide med særlig sårbare grupper, ha ansvar for andre menneskers helse og/eller sikkerhet eller inneha en stilling hvor han eller hun vil ha enkel tilgang til medikamenter eller andre rusmidler. Viktigheten av edruehet i enkelte typer stillinger illustreres av at norsk lovverk har en rekke bestemmelser om pliktmessig avhold, for eksempel bestemmelsene om pliktmessig avhold for helsepersonell²⁹, tjenestegjørende på luftfartøy³⁰ og embets- og tjenestemenn med politimyndighet³¹. Politiet kan utlevere opplysninger som ikke fremkommer på politiattest dersom det på basis av registreringer i reaksjonsregisteret eller i straffesaken er grunn til å tro at en person har et rusmiddelproblem og den utstedte politiattesten ikke vil gi et fullstendig grunnlag for vurdering hos arbeidsgiver, jf. for eksempel politiregisterloven §§ 27 første og annet ledd, 30 og 31.

Etter Kripas' vurdering vil arbeidsgiveres evne til å ivareta hensynene nevnt overfor bli betydelig redusert dersom narkotikabruk og befatning med narkotika til eget bruk ikke lenger kan utleveres, enten fordi opplysningene ikke blir registrert eller fordi de kun registreres i PO, hvor det er gjort unntak fra anledningen til å utlevere i henhold til politiregisterloven §§ 30 og 31, jf. politiregisterforskriften § 53-8.

18.3 Håndtering av opplysninger om tidligere registrerte straffereaksjoner for narkotikalovbrudd som avkriminaliseres

Sletting i reaksjonsregisteret

Utvalget foreslår³² at overtredelser av legemiddeloven § 24 ikke skal påføres politiattest eller inngå i vandelsvurderinger og skal slettes fra reaksjonsregisteret. For overtredelse av strl. § 231 og strl. (1902) § 162 første ledd, skal det gjøres en konkret vurdering av tidligere saker for å fastslå om forholdet omfattes av utvalgets foreslåtte avkriminalisering. De overtredelsene av strl. § 231 og strl. (1902) § 162 første ledd som kun omfatter avkriminaliserte forhold skal ikke benyttes ved utstedelse av politiattester og gjennomføring av vandelsvurderinger og slettes fra reaksjonsregisteret. Alternativt skal de ovennevnte opplysningene sperres på politiattest. Utvalget uttaler i begrunnelsen³³:

²⁹ Helsepersonelloven § 8.

³⁰ Luftfartsloven § 6-12.

³¹ Politiloven § 23.

³² Utredningen punkt 18.3.3.

³³ Ibid.

Ved en avkriminalisering kan det ha gode grunner for seg å sperre eller slette straffereaksjoner som tidligere er ilagt for de handlingene som avkriminaliseres. Spørsmålet om fortsatt lagring og bruk av en ilagt straffereaksjon for en handling som senere ble avkriminalisert, kommer ikke minst på spissen i de tilfeller der det har gått lang tid siden lovbruddet, og personen ellers har vært lovlydig. På den annen side vil personen ha overtrådt straffebud som gjaldt på handlingstidspunktet, og personen har slik sett utvist en vilje til å sette seg over normene som regulerer atferden i samfunnet. For noen typer stillinger som krever fremlagt en uttømmende politiattest, kan en slik vilje og evne til lovbrudd tenkes å være av interesse, i den grad det indikerer en lavere grad av respekt for lovens rammer. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis foreligge noe klart grunnlag for å trekke en slik konklusjon. Begrunnelsen for å tillegge det betydning at en person har utvist vilje og evne til å overtre en lovbestemmelse, fremstår nokså abstrakt når det er tale om en lovbestemmelse som samfunnet senere fant grunn til å avskaffe. Et slikt prinsipielt utgangspunkt om at ethvert lovbrudd, også et relativt sett lite alvorlig lovbrudd som senere er blitt avkriminalisert, skal tillegges betydning, harmonerer dessuten dårlig med gjeldende regler om politiattester: Forenklede forelegg, som innebærer en konstatering av skyld for en straffbar handling, anmerkes ikke på uttømmende politiattest eller vandelsvurdering, jf. politiregisterforskriften § 30-2.

Kripos vil påpeke at sletting av opplysninger prinsipielt sett skiller seg fra sperring av opplysninger slik at de ikke kan påføres politiattester. En sletting innebærer at politiet mister en hver anledning til å behandle opplysningene, uavhengig av formål.

Opplysninger om tidligere straffedommer kan være relevante i en rekke sammenhenger, herunder ved forebygging og etterforskning av kriminalitet, også etter en eventuell avkriminalisering. Opplysningene vil videre kunne være relevante ved forskjellige typer skikkethetsvurderinger, for eksempel akkreditering i henhold til politiregisterforskriften § 38-5, ved utarbeidelse av statistikk og trendrapporter og i etterretningsrapporter og trusselvurderinger. En permanent sletting av opplysningene vil være et vesentlig tap for politiet og samfunnet for øvrig, noe som ikke synes å være tilstrekkelig utredet³⁴. Hva gjelder tidligere praksis ved legalisering og/eller avkriminalisering, vises for eksempel til forskrift om bruk av vannscooter og lignende³⁵ som ble opphevet ved forskrift 21. juni 2017³⁶ uten at det ble stilt krav om sletting av opplysninger om tiltak som følge av overtredelse av førstnevnte forskrift § 8.

Kripos' foreløpige undersøkelser viser at det er registrert ca. 155 000 avgjørelser i reaksjonsregisteret som inneholder overtredelser av legemiddeloven. Ca. 40 000 av disse omfatter overtredelser av legemiddeloven alene. Videre er det identifisert ca. 150 000 avgjørelser som inneholder overtredelser av strl. § 231 og strl. (1902) § 162 første ledd. Dersom utvalgets forslag til sletting skal gjennomføres, må disse registreringene gjennomgås manuelt for å identifisere hvilke avgjørelser som helt eller delvis omfattes av utvalgets forslag til avkriminalisering. I denne sammenheng er det også et poeng at de foreslåtte grenser for straffrihet er avhengige av en skjønnsmessig totalvurdering. Dette medfører at en slik manuell gjennomgang vil bli ytterligere krevende. Reaksjonsregisteret har p.t. ikke funksjonalitet for å sperre disse opplysningene på politiattest. Slik funksjonalitet må eventuelt utvikles.

En manuell gjennomgang av de til sammen ca. 300 000 registreringene i reaksjonsregisteret vil kreve betydelige ressurser, både hos Kripos som behandlingsansvarlig for de aktuelle registrene og for påtalemyndigheten. Dersom det blir besluttet at opplysninger i reaksjonsregisteret som omfattes av utvalgets forslag til avkriminalisering skal sperres, må det utvikles funksjonalitet for dette i

³⁴ Jf. også innledningen.

³⁵ FOR-2013-06-21-701 om bruk av vannscooter og lignende.

³⁶ FOR-2017-05-18-609 om oppheving av forskrift om bruk av vannscooter og lignende.

reaksjonsregisteret. Det vil være avansert funksjonalitet, og det må påregnes ikke ubetydelige kostnader forbundet med arbeidet.

Til kapittel 22 - Merknader til de foreslåtte lovendringene

Endring av legemiddeloven § 31

Kripos foreslår at det klargjøres i forslag til legemiddelov § 31 femte ledd, siste punktum at mengdebegrensninger skal fastsettes ved forskrift, ikke bare "kan" slik forslaget er formulert i utredningen. Terskelverdiene er sentrale for forslaget og praktiseringen av dette. Ved fastsetting i forskrift sikres en grundig vurdering med tilhørende høringsrunde.

Endring av straffeloven § 231

Det vises til merknadene over.

Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven

Utvalget foreslår en ny bestemmelse - § 7-4 *Rådgivende enhet for narkotikasaker*. Det foreslås at alle kommuner skal ha slik enhet, men det er overlatt til departementet i forskrift å fastsette innholdet i tjenesten, organiseringen m.m. jfr. bestemmelsens annet ledd. Kripos vil påpeke viktigheten av at forslaget til forskrift blir gjenstand for høring.

Utkast til ny politilov § 9a om visitasjon av person, gjenstand eller oppbevaringssted

Dersom denne bestemmelsen vedtas, vil man få to sett regler for å undersøke om en person innehar/besitter/oppbevarer narkotika på seg eller i "*gjenstand eller på oppbevaringssted*", henholdsvis politiloven og straffeprosessloven. I en del tilfeller kan det være vanskelig å vurdere om det er det ene eller andre regelsett som kommer til anvendelse. Det avgjørende vil normalt være hvor stort kvantum narkotika mistanken gjelder.

Kravet til mistanke bør være det samme ved visitasjon etter politiloven § 9a som ved ransaking etter straffeprosessloven §§ 195 og 192. Ifølge forslaget til ny politilov § 9a må det være "*overveiende sannsynlig*" at vedkommende innehar narkotika for å kunne iverksette visitasjon. Med henvisning til utredningens pkt. 14.3.2.2 (s. 294 høyre spalte) legger vi til grunn at man med "*overveiende sannsynlig*" mener sannsynlighetsovervekt og ingen større grad av sannsynlighet. Språklig sett vil dette da samsvare med "*skjellig grunn til mistanke*" som er vilkåret i ransakingsbestemmelsene. "*Skjellig grunn til mistanke*" krever sannsynlighetsovervekt jfr. eksempelvis Rt-1993-1302. Dette er et godt innarbeidet begrep som politiet er vel fortrolig med. At "*skjellig grunn til mistanke*" blir brukt ved de fleste tvangsmidler i straffeprosessen er etter Kripos' syn ikke et godt argument for ikke å bruke det samme begrepet også ved eventuell visitasjon etter politiloven. Kripos ser ingen viktige grunner til å operere med forskjellige formuleringer og foreslår derfor at man ved en eventuell lovendring benytter det allerede innarbeidede begrepet "*skjellig grunn til mistanke*".

Det er i annet ledd foreslått å legge beslutningskompetansen til politimesteren eller den han bemyndiger, dersom den som ønskes visitert ikke samtykker i dette. Kripos mener at det mest hensiktsmessige vil være å legge primærkompetansen til politiet på stedet, noe også utvalget er inne på i utvalgsrapporten side 373 (høyre spalte);

Når primærkompetansen i utvalgets forslag er lagt til politimesteren, er det fordi visitasjon etter bestemmelsen vil kunne gjøres som ledd i planlagte aksjoner mot en eller flere bestemte personer. Slike planlagte visitasjoner bør etter utvalgets syn godkjennes av politimesteren eller den politimesteren gis fullmakt.

Som utvalget selv påpeker vil det være det politiet iakttar på stedet som er avgjørende for om vilkårene for visitasjon er oppfylt. Det vil så godt som alltid være fare for at vedkommende vil kunne kvitte seg med stoffet mens politimesteren (eller andre) blir forelagt saken for avgjørelse. Et mindre kvantum narkotika vil være lettere å kvitte seg med enn et større. Selv ved planlagte aksjoner må politiet foreta en konkret vurdering på stedet av om vilkårene for visitasjon er oppfylt. Denne kan ikke skje i forbindelse med planleggingsfasen. Utvalgets begrunnelse for å legge primærkompetansen til politimesteren oppleves derfor ikke som særlig treffende.

Utkast til ny politilov § 9b om testing av narkotikapåvirkning

Etter annet ledd skal en person som politiet anser påvirket av narkotika få tilbud om å la seg teste for å få avkreftet/bekreftet dette. Videre er det etter siste ledd adgang for politiet å teste en person for å få avdekket bruk av narkotika. Uttrykket "overveiende sannsynlig" foreslås også her byttet ut med "skjellig grunn til mistanke".

Utkast til ny politilov § 9c om pålegg om oppmøte for rådgivende enhet for narkotikasaker

Det foreslås at politiet på nærmere vilkår kan treffe vedtak som pålegger en person å møte hos den "rådgivende enhet for narkotikasaker". Vedtaket skal treffes i samsvar med forvaltningslovens regler. Det innebærer at det må være skriftlig og begrunnet, og dette gjør det upraktisk å treffe vedtaket på stedet.

Flere i den personkrets som det kan være aktuelt å gi slikt pålegg, har ikke fast adresse og kan således være vanskelig å nå pr. post. Meddelelse av vedtaket kan derfor by på atskillige problemer. Det er videre foreslått en lovendring som gjør at den som ikke etterkommer politiets vedtak, ikke kan straffes for denne unnlåtelsen. Det er heller ikke gitt hjemmel til politiet for, om nødvendig "med makt", å gjennomføre vedtaket. Dette er i strid med det alminnelige prinsipp at politiets vedtak skal etterkommes og at unnlåtelse av dette er straffbart. Dette kan uthule publikums respekt for politiets avgjørelser og også være demotiverende for de polititjenestepersoner som arbeider innen narkotikafeltet.

Dersom man går videre med utvalgets forslag foreslår Kripos at man utreder alternativer, herunder at vedkommende på stedet kan få utlevert et skriv (nærmest en brosjyre) hvor adresse og telefonnummer til rådgivningsenheten er oppført. Personalia til vedkommende og hva saken gjelder kan nedtegnes i skrivet. En kopi kan sendes til rådgivningsenheten og en kopi forblir hos politiet. Dette antas å være tilstrekkelig og vil - i hvert fall i praksis - ha samme virkning som et vedtak slik det er foreslått av utvalget.

Endring av politilov § 30 om straff:

Det vises til det som fremkommer over om politiloven § 9c.

Med hilsen



Ketil Haukaas

Saksbehandler:

Morten Stene
politiadvokat
Tlf. 92282961

Kathrine Rogstad
seniorrådgiver
Tlf. 23208917

Kopi:

Det nasjonale statsadvokatembetet

Politidirektoratet

Oversendt elektronisk

Deres referanse:

22/26149

Vår referanse:

22/70942-1

Dato:

21.04.2022

Høringssvar – endringer i politiregisterloven, politiregisterforskriften og utlendingsloven

Kripos viser til e-post fra Politidirektoratet av 12. april 2022 hvor det bes om tilleggsbemerkninger til Kripos' høringssvar av 30. mars 2022 om endringer i politiregisterlov, politiregisterforskrift og utlendingslov. Tilleggsbemerkningene gjelder forslaget om endring av politiregisterloven § 18 om databehandlers taushetsplikt.

Som omtalt i høringsnotatet fremmet Kripos behov for lovendring på dette punktet for Justis- og beredskapsdepartementet. Bakgrunnen for forslaget er todelt.

For det første benytter Kripos selv i noen grad utenlandske databehandlere, for eksempel leverandører av spesialisert programvare. Når leverandør og dets personell begge er etablert/lokalisert i utlandet, vil det i mange tilfeller ha begrenset praktisk betydning om taushetsplikten er lovbestemt eller avtalefestet. Håndhevelsen av eventuelt brudd på taushetsplikt vil i praksis ofte eventuelt måtte følges opp sivilrettslig. Betydningen av andre sikkerhetstiltak, som krav til og oppfølging av tjenestemessig behov, logging og generelle informasjonssikkerhets-tiltak, vil i slike situasjoner være desto viktigere. Disse kan blant annet følges opp gjennom revisjonstiltak. Slik Kripos ser det vil det dermed i noen situasjoner gi bedre sikkerhetsmessig utbytte å forhandle om andre økte sikkerhetstiltak for tjenesten enn å fastholde en lovbestemt taushetsplikt i databehandleravtalevilkårene som eneste alternativ.

For det andre har Kripos fått en rekke henvendelser om adgangen til å benytte standardiserte tjenester - som for eksempel "skyttjenester" - til behandling av opplysninger som reguleres av politiregisterloven. Det er mange forhold som må avklares og følges opp før slik behandling av opplysninger kan finne sted, for eksempel krav til informasjonssikkerhet, spørsmål om overføring av personopplysninger til tredjeland, nasjonal autonomi og så videre. Det er imidlertid Kripos' erfaring at også avtaleverket for slike tjenester i stor grad er standardisert.

Leveranseorganisasjonen for slike tjenester kan typisk være organisert slik at det er en gruppe ansatte hos leverandøren og underleverandøren som teoretisk kan ha tilgang til aktuelle opplysninger. Samtidig har organisasjonen et til dels omfattende regime for tilgangskontroll og sporing etter anerkjente standarder. De ansatte kan i mange tilfelle operere fra flere forskjellige land, og kretsen av aktuelle ansatte kan være stor. Krav til

pålegg om lovbestemt taushetsplikt overfor disse kan derfor være krevende å gjennomføre, selv hvor tjenesten i begrenset grad brukes av politiet til å behandle taushetsbelagte opplysninger.

Som anført i vårt høringssvar av 30. mars støtter Kripos derfor forslaget om at omfanget i taushetsplikten skal fremgå av databehandleravtalen. Det nærmere innhold vil måtte inngå i en overordnet vurdering av om valget av databehandler vil gi tilfredsstillende informasjonssikkerhet, jf. politiregisterloven § 15. Pålegg om lovbestemt taushetsplikt er slik Kripos ser det et viktig tiltak for å sikre dette i en del tilfeller. Det er imidlertid andre tiltak som i vel så stor grad kan sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet når for eksempel opplysningene behandles i utlandet. Det er viktig at politiet gis en adgang til å differensiere krav ut fra avtalen som skal inngås.

Med hilsen

Kristin Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Jarle Langeland

seniorrådgiver