

HØRING

**Forslag til lov om nasjonalt register over drap og vold med dødelig
utgang**

Høringsfrist: 10.01.2018

1	Innledning.....	4
2	Bakgrunn for lovforslaget.....	4
2.1	Historisk bakgrunn.....	4
2.2	Dagens ordning	5
2.3	Eksisterende registre, statistikker og publikasjoner.....	5
2.3.1	Politiets straffesaksregister - (STRASAK) og Basisløsninger (BL)	5
2.3.2	Dødsårsaksregisteret.....	5
2.3.3	Nasjonal drapsoversikt (KRIPOS)	6
2.3.4	Kriminalitetsstatistikk- Statistisk Sentralbyrå (SSB) m.fl.....	6
2.3.5	Partnerdrap	6
2.4	Departementets vurdering av behovet for opprettelsen av registeret.....	7
2.4.1	Kunnskapsbaserte forebyggingstiltak og samfunnssikkerhet	7
2.4.2	Kunnskapsformidling	8
3	Rettslig grunnlag for føring av personregistre.....	8
3.1	Gjeldende rett.....	8
3.1.1	Personopplysningsloven.....	8
3.1.2	Menneskerettsloven/EMK artikkel 8 og SP art. 13.....	9
3.1.3	Grunnloven § 102.....	9
3.2	Lovgivning i andre land og internasjonalt samarbeid.....	9
3.2.1	Innledning.....	9
3.2.2	Sverige.....	9
3.2.3	Danmark	10
3.2.4	Finland.....	10
3.2.5	Storbritannia	11
3.2.6	USA.....	11
3.2.7	Internasjonalt registersamarbeid og internasjonal drapsstatistikk.....	11
4	Forslag om etablering av et nasjonalt register over drap og vold med dødelig utgang	12
4.1	Hjemmel.....	12
4.2	Personvern hensyn og EMK art. 8	13
4.2.1	Innledning.....	13
4.2.2	Vurderingen etter EMK art. 8.....	13

4.3	Formål	15
4.4	Virkeområde	15
4.4.1	Stedlig virkeområde	15
4.4.2	Virkeområde i tid	16
4.4.3	Saklig virkeområde - Hvilke straffbare handlinger som skal kvalifisere for registrering.....	17
4.5	Hvilke opplysninger som kan behandles i registeret	20
4.5.1	Særlig om registrering av henlagte saker	21
4.5.2	Særlig om registrering av henlagte saker hvor antatt gjerningsperson har avgått ved døden.....	22
4.6	Graden av personidentifikasjon i registeret	24
4.7	Plikt til innsending av opplysninger, utlevering av opplysninger, og forholdet til lovbestemt taushetsplikt.....	25
4.7.1	Utlevering av opplysninger fra registeret	25
4.7.2	Plikt til innsending av opplysninger til registeret.....	25
4.7.3	Aktuelle kilder.....	26
4.8	Forholdet til personopplysningsloven.....	26
4.8.1	Opprettelse av registeret ved lov	26
4.8.2	Personopplysningsloven som bakgrunnsrett	27
4.8.3	Behandlingsansvarlig	28
4.8.4	Klageordning.....	28
4.8.5	Tilsyn og sanksjoner.....	28
4.9	Nærmere regulering av registeret i forskrift	29
5	Administrative og økonomiske konsekvenser	30
6	Forslag til lov.....	30

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring et forslag om lov om etablering av et nasjonalt register over drap og vold med dødelig utgang, heretter kalt registeret. Forslaget om opprettelse av registeret er basert på anbefalingene i NOU 2010: 3 *Drap i Norge i perioden 2004-2009*, den påfølgende offentlige høring og rapport fra en bredt sammensatt arbeidsgruppe koordinert av Nasjonalt folkehelseinstitutt.¹

Registerets hovedformål er å bidra til kontinuerlig og systematisk kunnskap om drap og vold med dødelig utgang, herunder bedre forståelse av forekomst, årsaksforhold og utviklingstrender. Drap og vold med dødelig utgang kan ikke alene betraktes som et anliggende for justissektoren og strafferettspleien. Helse, arbeid, familie, kjønn og migrasjon er viktige faktorer å ta hensyn til i arbeidet med forebygging av drap og vold med dødelig utgang. Kunnskapen som kommer ut av registeret vil danne grunnlag for myndighetenes forebyggende arbeid innenfor flere sektorer. Faktabasert kunnskap om omstendigheter ved drap og vold med dødelig utgang vil også være et viktig bidrag til å motvirke utviklingen av feilaktige oppfatninger og meninger om befolkningsgrupper, stigma om psykiske lidelser, og frykt og uro som ikke er begrunnet i faktiske kunnskaper.

For å kunne oppnå formålet med registeret er det nødvendig å registrere en rekke sensitive personopplysninger. Departementet har søkt å redusere de personvernmessige ulempene i størst mulig grad. Det er i departementets vurderinger forutsatt at opplysningene i registeret skal underlegges strenge regler, og at det skal etableres gode tekniske og fysiske løsninger som sikrer at opplysningene ikke kommer på avveie.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Historisk bakgrunn

Et regjeringsoppnevnt utvalg ble i 2009 nedsatt for å undersøke mulig svikt i systemer og forløp knyttet til mennesker med kjent psykisk lidelse som hadde tatt liv i perioden fra 1. januar 2004 til 1. april 2009. Utvalget skulle også gi råd om hvilke tiltak som bør iverksettes på tjeneste- og systemnivå for å forebygge at personer med alvorlig psykisk lidelse/rusmiddelavhengighet begår drap.² Utvalgets utredning var på offentlig høring i 2010, og en av utvalgets tilrådninger var at «det etableres en permanent forskningsbasert ordning for gjennomgang av samtlige drapssaker i Norge». Formålet med en slik etablering var å skape en kontinuitet i kunnskapsutvikling og kunnskapsetablering. Et flertall av høringsinstansene stilte seg positive til etablering av slik ordning. I utredningen fremgår det videre at utvalget mente at bedre kunnskap om drap i Norge og korrekt informasjon til befolkningen vil kunne påvirke den allmenne trygghetsfølelsen i

¹ Nasjonalt folkehelseinstitutt (2012): Rapport. Behov for en forskningsbasert ordning?

² NOU 2010: 3 *Drap i Norge i perioden 2004-2009*

samfunnet, og at korrekt informasjon også vil kunne bidra til å hindre grunnløs stigmatisering av personer med psykisk lidelse.

Folkehelseinstituttet fikk i desember 2011 i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å utrede utvalgets forslag til en permanent forskningsbasert gjennomgang av alle drapssaker i Norge. Arbeidet resulterte i Folkehelseinstituttets rapport *Oppfølging NOU 2010: 3 Drap i Norge perioden 2004-2009 Behov for en forskningsbasert ordning*.

Arbeidsgruppens samlede vurdering var at det «er både ønskelig og mulig å etablere en slik ordning, og vurderer etableringen av et drapsregister som sentralt».

Utvalgets utredning, uttalelsene i den offentlige høringen av utredningen og Folkehelseinstituttets rapport har vært sentrale dokumenter i departementets arbeid med de forslag som dette høringsnotat omhandler. Det er disse to utredninger som er utgangspunktet for lovforslaget.

2.2 Dagens ordning

Det finnes i dag ingen kontinuerlig, helhetlig og organisert innsamling av opplysninger om drap og vold med dødelig utgang i Norge. Opplysningene er i hovedsak allerede registrert, men er fragmenterte, til dels lite tilgjengeliggjort og i liten grad systematisert eller strukturert.

Mangelen på kontinuerlig, helhetlig og organisert innsamling av opplysninger om drap og vold med dødelig utgang vanskeliggjør planlegging og styring av samfunnets tjenester på overordnet nivå. For å gi tilbakemelding på trender og utvikling, samt forslag om forebyggende tiltak, er det avgjørende at det etableres en ordning som gjør det mulig å sammenstille og strukturere data fortløpende.

2.3 Eksisterende registre, statistikker og publikasjoner

2.3.1 Politiets straffesaksregister - (STRASAK) og Basisløsninger (BL)

BL og STRASAK er register for behandling av straffesaker, og fungerer som en straffesaksjournal i form av registrering og oppfølging av anmeldelser og undersøkelsessaker, som savnede personer og mistenkelige dødsfall. Når politiet igangsetter etterforskning, registreres sakens data i BL. Alle data og samtlige saksdokumenter som er registrert i systemet, lagres her. Når saken er ferdig registrert, overføres aktuelle data til STRASAK. STRASAK gir derved en oversikt over straffesakene ved at det oppgis både saksbevegelser og hvor saken befinner seg frem til saken er endelig/rettskraftig. Registeret skal gi en oversikt over og kontroll av saksgangen og saksavviklingen for alle straffesaker. Registeret danner grunnlag for kriminalstatistikk både for den enkelte saksbehandling og for kriminalitetens omfang og sammensetning.

2.3.2 Dødsårsaksregisteret

Dødsårsaksregisteret inneholder opplysninger om personer som på dødstidspunktet befinner seg i Norge, og personer som på dødstidspunktet er registrert bosatt i Norge, men

dør i utlandet. Registeret danner utgangspunkt for den årlige dødsårsaksstatistikken som Folkehelseinstituttet publiserer. Formålet med Dødsårsaksregisteret er å overvåke dødsårsaker over tid. Eksempelvis kan en følge utviklingen i dødelighet for blant annet ulike sykdommer, ulykker og selvmord. Alle dødsfall meldes av lege som fyller ut en dødsmelding.

2.3.3 Nasjonal drapsoversikt (KRIPOS)

Den nasjonale drapsoversikten utarbeides ved Kripos og publiseres på politiets nettsider i januar hvert år. Publikasjonen er en fremstilling av tallmaterialet og inneholder blant annet opplysninger om gjerningsperson og offerets alder, nasjonalitet, kjønn, relasjon, arbeidstilknytning samt opplysninger om motiv, åsted, og ruspåvirkning. Drapsoversikten inkluderer ingen dataanalyser.

Oversikten baseres på tall hentet fra STRASAK (politiets straffesaksregister), samt innberetning fra politidistriktene. Oversikten gjelder kun forsettlig og overlagt drap. Drapene som registreres i databasen er begått i Norge, eller om bord i norske skip i internasjonalt farvann.

2.3.4 Kriminalitetsstatistikk- Statistisk Sentralbyrå (SSB) m.fl.

Statistikken omfatter alle lovbrudd som ble anmeldt til politiet i løpet av statistikkåret.

Datagrunnlaget for statistikken er Politiets analyse- og ledelsesverktøy (PAL); et register som får saker og statistikkopplysninger fra BL/STRASAK. Fra og med statistikkåret 2005/2006 blir alle drapssaker kontrollert og revidert (sak for sak) mot informasjon fra Kripos.

2.3.5 Partnerdrap

I perioden 1990 til 2014 har det vært 206 partnerdrap i Norge. I gjennomsnitt ble det begått 8 partnerdrap per år i perioden 1990 til 2014. Dette utgjør om lag ¼ av drapene i Norge hvert år.

Forskningsrapporten «Partnerdrap i Norge 1990-2012. En mixed-methods studie av risikofaktorer for partnerdrap» ble ferdigstilt i desember 2015 (Bø Vatnar, 2015). Forskningen er gjennomført ved Oslo Universitetssykehus og inkluderer alle rettskraftige partnerdrapssaker i Norge i perioden 1990-2012, til sammen 177 drapssaker. Prosjektet ble gjennomført som en mixed-methods-studie, der kvantitative og kvalitative data er kombinert.

Partnerdrapene med registrert partnervold før drapet hadde risikofaktorer som var forskjellige fra drapene uten. Ved systematisk å registrere partnervold, gjøre risikovurdering og risikohåndtering, vil man kunne styrke muligheten til å forebygge denne typen partnerdrap.

I løpet av 2017 skal det nedsettes et nytt partnerdrapsutvalg, som blant annet skal vurdere om det bør opprettes en permanent undersøkelseskommisjon for å granske hvert enkelt partnerdrap i Norge.

2.4 Departementets vurdering av behovet for opprettelsen av registeret

2.4.1 Kunnskapsbaserte forebyggingstiltak og samfunnssikkerhet

Kunnskap om årsaker, omfang, karakter og konsekvenser av drap og vold med dødelig utgang er avgjørende for å ivareta berørte personer og iverksette forebyggende tiltak. Analyse av data fra et register over drap og vold med dødelig utgang vil føre til økt kunnskap og gi en bedre forutsetning for myndighetenes vurdering av forebyggende tiltak mot slike alvorlige handlinger. God forebygging er en investering i framtiden og vil kunne spare samfunnet for store kostnader, både menneskelige og økonomiske. Partnerdrapsstudien referert under 2.3.5 viser hvilket potensiale forskningsbasert kunnskap har for å utvikle forebyggende tiltak, også når det gjelder drap.

Myndigheter og instanser som kommer i direkte kontakt med personer som er blitt berørt av alvorlig voldshandlinger med dødelig utgang (typisk offerets etterlatte) må ha tilstrekkelig kunnskap for å kunne gi god og målrettet hjelp. De som skal utforme politikken på nasjonalt og lokalt nivå, må ha tilsvarende kunnskap for å kunne initiere gode og målrettede tiltak. I utarbeidelsen av politikk på området har nasjonal og internasjonal forskning, evalueringer av ulike tjenesters arbeid, evaluering av implementering av handlingsplaner/strategier og evaluering av lovverk stor betydning.

I forbindelse med at voldshandlinger med dødelig utgang har funnet sted er det ofte reist kritikk mot offentlige instanser. Kritikken har ofte vært rettet mot at handlingen kunne vært forhindre ved å ha iverksatt tiltak på et tidlig tidspunkt. Omtalene av konkrete saker i media har ofte antydnet systemsvikt i den offentlige forvaltning.³ Det er et behov for en permanent ordning som kan bidra til å avdekke potensiell svikt i systemer som skal ivareta den enkelte og samfunnet for øvrig.

De ulike myndighetsorgan har ansvar for å kontrollere og følge opp de ulike tjenestene som ytes innenfor sin sektor. Kontroll og oppfølging blir vanskeligere der hvor flere tjenester, innenfor samme sektor eller innenfor flere sektorer, er i befatning med den samme personen. Departementet mener at den tverrfaglige og sektorovergripende helhet i sakene bedre kan ivaretas dersom det etableres et register som inneholder opplysninger som er relevante for myndighetsorganenes vurdering av om det foreligger systemsvikt – innenfor en sektor eller mellom flere sektorer.

Systematisering av relevant informasjon vil videre bidra til mer effektiv bruk av data til statistikk, forskning, planlegging og styring. Etablering av en permanent ordning med kartlegging av drap og dødelig vold vil innebære at myndighetene kan følge utviklingen over tid og uten brudd. En permanent ordning vil sikre kontinuitet og forhindre ikke-faglig

³ Aftenposten A-magasinet: Gutten som ble usynlig [Publisert: 21.04.2009], VG Nyheter: Bislett-drapsdømt har ikke hatt lovlig opphold i Norge siden 2006 [Publisert: 28.09.2012], VG-Nyheter: Asker-drapet: Syv faresituasjoner på et halvt år på Små Enheter [Publisert: 31.10.2014], Dagbladet: Barna som ble igjen. [Publisert: april og mai 2015].

begrunnet variasjon i den metodiske tilnærming - for eksempel kan bruk av ulike metoder for datainnsamling vanskeliggjøre analysearbeidet.

Det vises også til høringen av NOU 2010: 3 som viste at det var bred enighet blant høringsinstansene om at det er behov for et slikt register.

2.4.2 Kunnskapsformidling

En realistisk forståelse av risiko for dødelig vold forutsetter tilgang til relevant og korrekt informasjon. Tilgang på slik informasjon vil motvirke at oppfatninger dannes på et tynt faktisk eller spekulativt grunnlag, og dette kan påvirke den allmenne trygghetsfølelsen i samfunnet.⁴ Gjennom mediedekningen av drap og vold med dødelig utgang og påfølgende straffesaksbehandling vil en stor mengde personer bli mer eller mindre berørt av det som har skjedd. Mange vil dermed også føle utrygghet og redusert livskvalitet, ikke minst personer i tragediens nærområde eller med en livssituasjon som ligner offerets. Av hensyn til den allmenne trygghetsfølelsen i samfunnet er det viktig å gjøre oppmerksom på hvor lav sannsynligheten er for at slike hendelser skjer.

3 Rettslig grunnlag for føring av personregistre

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Personopplysningsloven

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14. april 2000 nr. 31 gjelder for opprettelsen av registre som inneholder personopplysninger. Loven gjennomfører i norsk rett Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger. Det er etter personopplysningslovens § 5 likevel adgang til å regulere behandlingen av personopplysninger i særlovgivning, innenfor de rammer personopplysningsloven selv setter for dette.

I april 2016 vedtok EU en ny forordning om behandling av personopplysninger. Forordningen erstatter og opphever EUs gjeldende personverndirektiv 95/46. Forordningen er EØS-relevant, og det legges opp til at den skal innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. Forordningen gjelder direkte i alle EUs medlemsstater fra 25. mai 2018.

⁴ NOU 2010: 3 Drap i Norge i perioden 2004-2009. Kapittel 1, Kapittel 8.4, Kapittel 16.2.11 og Kapittel 16.2.12

3.1.2 Menneskerettsloven/EMK artikkel 8 og SP art. 13

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30, og skal etter lovens § 3 ved motstrid gå foran annen lovgivning. EMK art. 8 beskytter retten til privatliv, og lyder i norsk oversettelse:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Lovforslagets forhold til EMK vil drøftes i tilknytning til gjennomgangen av lovforslaget.

Retten til privatliv beskyttes også av FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (SP) art. 17. Det er alminnelig antatt at SP artikkel 17 ikke gir den enkelte en bredere beskyttelse enn EMK artikkel 8.

3.1.3 Grunnloven § 102

Grunnloven § 102 sier at «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». I Rt. 2015 s. 93 uttaler Høyesterett at bestemmelsen skal tolkes i lys av EMK art. 8, men slik at *fremtidig* praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ikke skal ha samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolking som ved tolkingen av konvensjonsbestemmelsene. Høyesterett og lovens forarbeider påpeker også at en unntaksregel tilsvarende EMK art. 8 (2) må innfortolkes i grunnloven § 102, slik at sistnevnte ikke skal gjelde absolutt på tross av sin ordlyd.

Det antas etter dette at drøftelsene av lovforslagets forhold til EMK art. 8 også vil være dekkende for Grunnloven § 102.

3.2 Lovgivning i andre land og internasjonalt samarbeid

3.2.1 Innledning

De fleste land har offentlig tilgjengelig drapsstatistikk som er en del av landets generelle kriminalstatistikk. I tillegg er drapsregistre etablert i flere land, herunder i Storbritannia, Finland, Australia og USA. I det følgende gjøres det kort rede for de nasjonale ordninger i Sverige, Danmark og Finland, samt eksempler på internasjonalt registersamarbeid og drapsstatistikk.

3.2.2 Sverige

Arbeidet med dødlige våld-monitoreringsmodellen slik den er i dag startet i 2009 som et samarbeid mellom Sverige, Finland og Nederland, og var et EU-finansiert forskningsprosjekt. Datainnsamlingen baserer seg på prosjektbaserte godkjenninger fra Etikprövningsnämnden (EPN), og innsamlingene foregår med gitte års intervaller for

godkjenning. Det er Brottforebyggande Rådet (Brå) som er ansvarlig for innsamling og oppbevaring av informasjon som inngår i monitoreringsmodellen. Dataene er utarbeidet gjennom vurderinger og koding av alle politi- og etterforskningsrapporter, rettsavgjørelser og rettspsykiatriske evalueringer, og i noen tilfeller ved å intervju de ansvarlige etterforskere.

Definisjonen for drap inkludert i innsamlingen til drapsregistrering i Brås database er «uppsåtligt våld mot någon annan som har lett till döden och som av rättsväsendet bedömts som kriminellt».⁵ Dataene omfatter saker hvor det ikke finnes hverken mistenkte eller tiltalte, samt tilfeller der en eller flere lovbyggere er siktet og tiltalt. Databasen inneholder også tilfeller der offeret aldri har blitt funnet, men som likevel har blitt klassifisert som drap av politiet.

Når materialet er sammenstilt og kodet blir det anonymisert ved at personnummer slettes fra de elektroniske data. Resultatene fra prosjekt som blir publisert vises kun på aggregert nivå. Det vil ikke være mulig å bakveis-identifisere noen av personene som er registrert med informasjon og representerer en del av forskningsmaterialet.

3.2.3 Danmark

I Danmark finnes det per i dag ikke et etablert drapsregister, men en forskningsdatabase ved rettsmedisinsk institutt i København.⁶ Formålet med databasen er overvåking og forskning, og den skal dekke både rettsmedisinske og epidemiologiske aspekter ved drap. Konfidensialitet og anonymitet skal ivaretas ved at resultatene offentliggjøres på et aggregert nivå.

Personlige opplysninger, omstendigheter rundt drapet og helserelaterte data er vanligvis hentet fra politi- og obduksjonsrapporter, samt eventuelle kliniske undersøkelser utført ved rettsmedisin. Data med informasjon om oppvekst, utdanning, økonomi, sosialt nettverk og kriminelt rulleblad blir som regel hentet fra rettspsykiatriske vurderinger.

Alle personene i databasen er identifisert ved personnummer, noe som gjør det mulig å koble databasen med andre danske helseregistre og sosiale registre på individnivå.

3.2.4 Finland

I 2000 tok National Research Institute of Legal policy (NRILP) initiativ til etablering av et nasjonalt drapsovervåkingssystem, og i 2002 ble det finske Homicide Monitoring System (FHMS) etablert. Formålet med FHMS er å overvåke forekomst av drap og skape

⁵ Liem, M. and Pridemore, W. (Eds.) (2012). Handbook of European Homicide Research. Patterns, Explanations, and Country Studies, chapter 26, Hagstedt, J. (red.) (2012) Brottutvecklingen i Sverige år 2008–2011 (Rapport 2012: 13) s. 42-66 og Forselius, N. (2015). Konstaterade fall av dödligt våld. Statistik för 2014.

⁶ Colville-Ebeling, B. m.fl. (2014). HOMED-homicides eastern Denmark: an introduction to a forensic medical homicide database HOMED. Scand J Public Health. 2014 Nov; 42 (7):683-6.

et datagrunnlag for forskning som vil tjene kriminalitetsforebyggende formål. Databasen registrerer informasjon om forbrytelser etterforsket av politiet under straffekoder med tittel: «Mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, barnadråp, samt under beteckningskombinationen misshandel och dödsvållande». Drapsforsøk blir ikke inkludert.

FHMS-databasen er basert på politiets data, dvs. informasjon som samles inn under etterforskning. De rettslige rammer for arbeidet med det nasjonale drapsovervåkingssystem er Polisförvaltningslagen (110/1992) § 4, Lag om behandling av personoppgifter i polisens verksamhet (761/2003), Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), Personuppgiftslag (523/1999) og Polisstyrelsens föreskrift om «uppföljningsundersökning av brott mot liv» (POL-2014-5698).

Adgangen til å utlevere opplysninger fra «informationssystemet för polisärenden» til databasen over «brott mot liv» følger av personuppgiftslagen § 12 første ledd nr. 6.

3.2.5 Storbritannia

I Storbritannia er det etablert registre over drap og selvmord begått i England, Nord-Irland, Skottland og Wales av personer med psykisk lidelse. Denne drapsforskningen omfatter «patients» som er dømt for «murder», «manslaughter» eller «infanticide» og personer som av retten har funnet «not guilty by reason of insanity», eller «unfit to plead». Med «patients» menes «perpetrators who were in contact with specialist mental health services in the 12 months prior to homicide». Anbefalte tiltak fra National Confidential Inquiry baserer seg på funn i saker hvor gjerningspersonen var «pasient» og anbefalingene er i hovedsak rettet mot helsetjenesten.

3.2.6 USA

I 2002 mottok Centers for Disease Control and Prevention (CDC) midler for å etablere National Violent Death Reporting System (NVDRS). NVDRS er en database som inneholder opplysninger om drap og dødelig vold - «violent deaths (including child maltreatment fatalities, intimate partner homicides, other homicides, suicides, and deaths where individuals are killed by law enforcement in the line of duty), unintentional firearm injury deaths, and deaths of undetermined intent». Databasen kobler opplysninger fra flere forskjellige kilder, herunder fra dødsattester, politirapporter, obduksjonsrapporter og rapporter fra rettsmedisinske laboratorier, og omfatter i dag data fra 32 delstater.

3.2.7 Internasjonalt registersamarbeid og internasjonal drapsstatistikk

3.2.7.1 Internasjonalt registersamarbeid – European Homicide Monitor

Som del av et EU-finansiert forskningsprosjekt ble det i 2009-2011 opprettet et samarbeid mellom Finland, Nederland og Sverige som skulle utrede muligheten for å etablere et

europaisk forskningsbasert drapsregister.⁷ De tre samarbeidslandene har utviklet European Homicide Monitor (EHM), som er en felles drapsdatabase. EHM inneholder informasjon om alle drap som har funnet sted i Finland, Nederland og Sverige i perioden 2003-2006, og som har blitt kjent for myndighetene innen utgangen av 2009.

3.2.7.2 Internasjonal drapsstatistikk

Flere internasjonale organisasjoner produserer drapsstatistikk. Noen av de viktigste er Interpol, FNs kriminalundersøkelser (UNODC) og European Sourcebook on Crime and Criminal Justice Statistics. UNODC publiserte i 2014 rapporten «Global study on homicide 2013» hvor de beskriver forekomst av drap globalt.

4 Forslag om etablering av et nasjonalt register over drap og vold med dødelig utgang

4.1 Hjemmel

Departementet har vurdert om registeret kan, eventuelt bør, etableres med hjemmel i eksisterende lovgivning, herunder helseregisterloven og politiregisterloven. Begge lovene hjemler etablering av registre, men har helt forskjellige formål og virkeområder.

Helseregisterlovens formål er «å legge til rette for innsamling og annen behandling av helseopplysninger, for å fremme helse, forebygge sykdom og skade og gi bedre helse- og omsorgstjenester» og virkeområdet gjelder «behandling av helseopplysninger til statistikk, helseanalyser, forskning, kvalitetsforbedring, planlegging, styring og beredskap i helse- og omsorgsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten». Formålet med politiregisterloven er «å bidra til effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver», og den gjelder for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.

Departementet har kommet til at et register ikke kan etableres som et helseregister etter helseregisterloven, og heller ikke som et register under politiregisterloven, ettersom disse lovenes formål ikke er dekkende for et drapsregisters formål. Departementet har i sin vurdering sett hen til at opplysninger i registeret også skal kunne brukes innenfor andre sektorer enn justis og helse. For eksempel kan registeret inneholde opplysninger som er relevant for myndighetens vurdering av tiltak i barnevernstjenesten, i skolen og arbeidsmiljøtiltak.

Departementet foreslår derfor at registeret opprettes med hjemmel i en egen lov. Se nærmere om dette i punkt 4.8.1.

⁷ The Swedish National Council for Crime Prevention and National Research Institute of Legal Policy (2011). Research report 2011:15/Sweden and Research report 259/Finland. Homicide in Finland, the Netherlands and Sweden. A First Study on the European Homicide Monitor Data.

4.2 Personvern hensyn og EMK art. 8

4.2.1 Innledning

Personopplysningsloven og EMK art. 8 beskytter levende personer. I de sakene man ønsker å registrere vil fornærmede ha mistet livet ved lovbruddet. Behandlingen av opplysninger om fornærmede vil derfor være tillatt så lenge det ikke krenker personvernet til de etterlatte. Den følgende vurderingen av registerets forhold til personvernet vil derfor fokusere på gjerningspersonen.

Personopplysningslovens regler forutsetter at det skal foretas en avveining mellom samfunnets interesse i opprettelse av et register over drap og dødelig vold og hensynet til den registrertes personvern, jfr. personopplysningsloven §§ 8, 9, 11 og 28. Selv om registeret her foreslås opprettet ved lov, krever EU-direktivet som ligger til grunn for personopplysningsloven at inngrepet i personvernet må være nødvendig og forholdsmessig. Det samme vil følge av forordning (EU) 2016/679. Dette følger også av Grunnloven § 102 og EMK art. 8.

Som redegjort for i kapittel 3.1 antas vurderingene etter EMK art. 8, Grunnloven § 102 og SP art. 17 for dette formål å være materielt like. Den forholdsmessighetsvurdering som personopplysningsloven og det bakenforliggende EU-direktiv krever vil også dekkes av forholdsmessighetsvurderingen etter EMK. Den videre fremstilling vil derfor konsentrere seg om EMK art. 8.

4.2.2 Vurderingen etter EMK art. 8

I dette høringsnotatet foreslås bestemmelser om etablering av et register over drap og dødelig vold. Personopplysninger om gjerningsperson og fornærmede skal registreres. Den europeiske menneskerettsdomstol og EU-kommisjonen har i flere saker direkte eller indirekte konstatert at behandling av personopplysninger er et inngrep i den enkeltes privatliv, og faller innenfor det artikkel 8 skal beskytte. Spørsmålet er derfor om behandlingen oppfyller vilkårene i annet ledd, slik at den likevel kan tillates etter EMK art. 8.

Vilkåret «i samsvar med loven» krever at behandlingen formelt må hjemles i norsk rett, samt at hjemmelen må være tilgjengelig og forutsigbar. Behandlingen skal hjemles i norsk lov og kunngjøres i Norsk Lovtidend. Forslaget stiller klare og lite skjønnsmessige betingelser for hva som skal til for å bli registrert. Lovkravet i EMK er derfor oppfylt.

Inngrepet må ha til hensikt å fremme et av de legitime formål som nevnes i art. 8 annet ledd. Formålet med opprettelse av et register over drap og vold med dødelig utgang er å bidra til forebyggelsen av slike handlinger. Dette faller inn under hensynet til å «forebygge uorden og kriminalitet».

Videre må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Inngrepet må ikke være uunnværlig, men det må være et tvingende samfunnsmessig behov for inngrepet og inngrepet må ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra det tvingende samfunnsmessige behovet. Med andre ord må inngrepet være proporsjonalt i forhold til

det formål inngrepet skal ivareta. I tillegg til dette har EMD overlatt et visst skjønn til konvensjonsstatene, en såkalt «margin of appreciation», med hensyn til hvilke tiltak som skal iverksettes.

For å forebygge alvorlige kriminelle handlinger som drap og vold med dødelig utgang er det nødvendig med kunnskap om forholdene rundt slike handlinger. Slik kunnskap vil være grunnlaget for administrasjon, styring og kvalitetssikring av politi-, helse- og omsorgstjenestens forbyggende arbeid mot drap. Det er per i dag ikke tilstrekkelig forskningsbasert kunnskap om dette i Norge. Det er derfor et klart samfunnsmessig behov for et register som kan bidra til kunnskap på dette området. Flere europeiske land har eller planlegger liknende registre, hvilket taler for at staten her har en vid skjønnsmargin.

Inngrepet må være proporsjonalt med det formål inngrepet skal ivareta. Departementet har vurdert om det er mindre inngripende tiltak som vil gi den samme samfunnsmessige nytten, men har kommet til at etablering av et permanent register samlet sett er den beste løsningen for å oppnå formålet. Etablering av et register fremfor enkeltstående forskningsprosjekter vil føre til økt kunnskap om drap og vold med dødelig utgang over tid, slik at man får et bedre grunnlag for å vurdere forebyggende tiltak. Etter departementets vurdering vil ikke enkeltstående forskningsprosjekter gi en like stor effekt som det et permanent register vil.

Det har også vært vurdert om det skal stilles krav om samtykke fra de registrerte. Tidligere erfaring med forskning på dette området tilsier imidlertid at det er svært vanskelig, om ikke umulig, å innhente samtykke hos personer som er dømt for drap, jf. også pkt. 4.8.1 nedenfor. I tillegg viser internasjonal forskning på dette området at studier basert på samtykke har hatt systematiske skjevheter som forringer validiteten.

Departementet har gjennom lovforslaget søkt å begrense registerets negative virkninger mest mulig. Registeret skal ikke benyttes til etterforskning, og det skal ikke kunne fattes enkeltvedtak på bakgrunn av de registrerte opplysninger. Registeret skal kun være tilgjengelig for de formål loven bestemmer. Registrerte opplysninger skal «avidentifiseres». Med dette menes at personopplysninger som inneholder direkte identifiserende opplysninger (slik som fødselsdato, navn og personnummer) er erstattet med et spesifikt løpenummer, men opplysningene kan likevel knyttes til en enkeltperson eller hendelse. Direkte personidentifiserende opplysninger separeres og krypteres separat og adskilt fra de øvrige registeropplysningene. Dette medfører at kun svært få personer knyttet til registerets interne drift vil ha samtidig tilgang til både direkte identifiserende opplysninger og andre opplysninger i registeret. Selve bruken av opplysninger fra registeret vil følge de allerede eksisterende krav til personvern som relevans, nødvendighet, formålsbestemthet og logging, og skiller seg ikke fra de krav som stilles i andre sammenlignbare registre.

Loven skal sikre trygg og forsvarlig behandling og lagring av opplysningene. Aktuelle personvernforebyggende tiltak er tilgangskontroll (passordrutiner, tilgangskontroll til data), beskyttelse mot omverdenen (brannmurer, antivirusprogrammer mv.) og håndtering av opplysninger i sikre soner (fysisk avgrensede områder) hvor kun autoriserte brukere har adgang.

Forebygging av alvorlig kriminalitet som drap og dødelig vold er et viktig samfunnsmessig hensyn. Det vil ikke være mulig å drive organisert og helhetlig forskning på området uten å behandle personopplysninger om gjerningsperson og fornærmede.

Departementets vurdering er etter dette at opprettelsen av et register over drap og vold med dødelig utgang ikke vil være i strid med EMK.

4.3 Formål

Behandling av opplysninger i registeret har som formål å bidra til kunnskap om forekomst av og årsaker til drap og vold med dødelig utgang gjennom å legge til rette for statistikk, analyser og forskning, jf. § 1 i lovforslaget. Videre bør formålet omfatte styring av offentlige tjenester med sikte på å kunne foreta gode, kunnskapsbaserte prioriteringer innen justis- og helsepolitikk, drive forebyggende arbeid og forskning. Når det gjelder utlevering av data til forskning, må det understrekes at slik utlevering krever selvstendig behandlingsgrunnlag, og at det i dette høringsnotatet ikke er foreslått noen endringer av dette. Helseforskningsloven definerer området for medisinsk og helsefaglig forskning som kan få godkjenning fra den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK), og for annen forskning er det konsesjon fra Datatilsynet som gjelder.

Nærmere presisering av den behandlingsansvarliges oppgaver med hensyn til å utarbeide statistikker og analysere og utarbeide rapporter til berørte myndigheter vil fremgå av forskrift.

4.4 Virkeområde

4.4.1 Stedlig virkeområde

Departementet legger til grunn at det må være en viss tilknytning mellom de registrerte, handlingen og Norge for at forholdet skal omfattes av registeret.

Departementet mener at bare aktuelle kriminelle handlinger som er begått og avgjort i Norge, bør omfattes av registeret, jf. § 2 i forslaget. Det er altså to kumulative vilkår som må være oppfylt for at saken faller innenfor lovens virkeområde.

Dette innebærer at et drap som skjer i et annet land, men hvor både gjerningspersonen og fornærmede er norske statsborgere, ikke skal omfattes av registeret. Det vil ofte være praktisk vanskelig eller umulig å få opplyst saken når den andre stats myndigheter ikke har noen opplysningsplikt til registeret i Norge. Videre er det et utgangspunkt at selv om saken kommer til pådømmelse i Norge, så bør ikke saken registreres dersom handlingen har funnet sted i en annen stat. Et eksempel på det siste er tiltale for folkemord i annen stat. Begrunnelsen for dette synspunktet er at i en del saker har ikke omstendighetene som ledet frem til drapet eller volden med dødelig utfall noen tilknytning til Norge overhodet. I slike tilfeller vil det ikke være mulig å trekke lærdom fra hendelsen eller være relevant å vurdere forebyggende tiltak i det norske samfunnet.

Departementet legger videre til grunn at loven også bør gjelde Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene, med de endringer som Kongen fastsetter av hensyn til stedlige forhold, jf. § 2 i forslaget.

4.4.2 Virkeområde i tid

4.4.2.1 Behovet for registrering tilbake i tid

Ettersom det begås relativt få drap årlig i Norge, vil det være nødvendig å samle data over en viss periode før en kan gjennomføre kvantitative analyser som kan gi mer sikker kunnskap. Hvis en legger inn informasjon som foreligger hos politiet om tidligere drap, for eksempel for en periode på 10 år eller mer, vil en allerede etter kort tid kunne presentere kvantitative analyser av drapstilfeller.

Av hensyn til informasjonstilfanget er det derfor ønskelig å registrere saker som ble begått og pådømt før lovens ikrafttredelse. Perioden er ikke nærmere begrenset. Lovforslaget innebærer at tidligere registrerte opplysninger om en person kan bli utlevert til registeret på bakgrunn av handlinger som ble begått før lovens ikrafttredelse. Registrering i et slikt register vil kunne være til skade for den registrerte. Det må derfor foretas en nærmere vurdering av om tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 vil være til hinder for at man i et nytt register lagrer tidligere registrerte personopplysninger om gjerningspersoner i saker som ble begått og pådømt før lovens ikrafttredelse.

4.4.2.2 Vurderingen etter Grunnloven § 97

Grunnloven § 97 skal sikre rettssikkerhet og forutberegnelighet. Borgerne skal kunne innrette seg etter dagens regelverk, uten at dette senere endres til skade for den enkelte.

I den foreliggende sak skal opplysninger i all hovedsak innhentes fra andre offentlige registre. I den forbindelse er det sentralt at det allerede finnes muligheter til utlevering av opplysninger fra disse registrene. Det fremgår uttrykkelig av politiregisterloven § 33 at opplysninger i straffesaker etter en interesseavveining kan utleveres til forskning. En liknende hjemmel til sammenstilling av helseopplysninger finnes i helseregisterloven § 19, samt i de ulike forskriftene til helseregistre.

En liknende vurdering er lagt til grunn ved utredningen av DNA-registeret i Ot.prp. nr. 55 (1994-95). Det ble der antatt at det ikke ville være i strid med Grunnloven § 97 å registrere personer som hadde begått lovbrudd og blitt dømt før lovens ikrafttredelse. Dette gjaldt selv om man der skulle samle inn prøvene etter lovens ikrafttredelse, og prøvene skulle brukes operativt ved etterforskning. Fordi prøvene fysisk skulle samles inn fra den enkelte straffedømte, ble det avgrenset mot straffedømte som var løslatt. Denne avgrensingen skjedde imidlertid på grunn av den inngripende fysiske innhenting, ikke fordi man anså det problematisk å registrere opplysninger etter løslatelse. Det heter her at personer som begår lovbrudd må «være forberedt på å bli registrert på forskjellige måter, f.eks. i fingeravtrykkregisteret og i STRASAK».

Et liknende spørsmål ble også drøftet i Lovavdelingens uttalelse av 8. juni 2008, som finnes som vedlegg nummer 2 til Innst.O. nr. 132 (2008-2009). Det er betydelig likhet mellom det foreliggende lovforslag og saksforholdet uttalelsen gjelder. I den saken ønsket

man å pålegge helsepersonell å utlevere opplysninger de hadde mottatt i fortrolighet fra personer med kjent psykisk lidelse som har begått drap, også hvor drapet og formidlingen av opplysningene til helsepersonell fant sted før lovens vedtagelse. Lovavdelingen fant at dette var en uegentlig tilbakevirkning, og at en interesseavveining «nokså klart» tilsa at lovforslaget ikke ble rammet av Grunnloven § 97.

Rettspraksis har anvendt ulike fremgangsmåter og terskler for vurderingen av en uegentlig tilbakevirknings grunnlovsmessighet.⁸ Det må foretas en avveining av hensynet til den som rammes av inngrepet og de samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for inngrepet.

I avveiningen mellom hensynet til dem som rammes av inngrepet og de samfunnsmessige hensyn, tas det utgangspunkt i at vern av personopplysninger er et vesentlig gode for den opplysningen gjelder, og et viktig vern mot offentlige inngrep i den private sfære. Straffedømte er en særlig eksponert og sårbar gruppe i denne forbindelse.

Opplysningene i det foreslåtte registeret skal imidlertid avidentifiseres og underlegges betryggende sikringstiltak. De skal ikke kunne benyttes operativt til etterforskning eller som grunnlag for enkeltvedtak. Videre vil det bli pålagt taushetsplikt for alle som arbeider med opplysningene. Dette innebærer at konsekvensene for den enkelte registrerte vil minimeres.

Bakgrunnen for forslaget er arbeidet med å forebygge drap og vold med dødelig utgang. Dette er vektige samfunnsmessige hensyn, som taler for at personer som er dømt for slike handlinger må tåle visse inngrep. Verdien av et slikt register vil innledningsvis bli sterkt redusert dersom man ikke har adgang til å registrere opplysninger om tidligere pådømte hendelser.

Etter dette mener departementet at forslaget som fremmes i dette høringsnotatet ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

4.4.3 Saklig virkeområde - Hvilke straffbare handlinger som skal kvalifisere for registrering

4.4.3.1 Innledning

Lovforslaget innebærer at det etableres et register over drap og vold med dødelig utgang i Norge. Hvilke lovbrudd som skal omfattes av registeret vil bli nedfelt i forskrift, som vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt. I det følgende gis det likevel for helhetens skyld en foreløpig vurdering av hvilke handlinger som bør registreres for å oppnå formålet med registeret.

Kilde: Liem, M.C.A. og Pridemore, W.A (red.) (2012). Handbook of European Homicide Research. s. 15

⁸ Høgberg, B. (2010). Forbud mot tilbakevirkende lover. Kapittel 6.

4.4.3.2 Fullbyrdede straffbare handlinger og medvirkning til disse»

Departementets vurdering er at formålet med registeret blir best ivaretatt dersom flere bestemmelser enn drap etter straffeloven inkluderes. Departementet foreløpige vurdering er derfor at saker med dødsfølge og som juridisk er definert under de foreslåtte bestemmelsene nedenfor, herunder også medvirkning til slike handlinger, skal inkluderes:

Tabell 4.1 Vold med dødelig utgang – subsumert under de ulike straffebestemmelser

Straffeloven 1902	Straffeloven 2005
§ 233 (drap)	§ 275 (drap)
§ 234 (barnedrap)	§ 275 (drap)
§ 229, tredje straffalternativ (legemsbeskadigelse med døden til følge)	§ 274 (grov kroppsskade)
§ 231 (grov legemsbeskadigelse)	
§ 228 (legemsfornærmelse med døden til følge)	§ 272 (grov kroppskrenkelse)
§ 223 (frihetsberøvelse)	§ 255 (grov frihetsberøvelse)
§ 242 (hensette i hjelpeløs tilstand)	§ 288 (hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.)
§ 148 (forsettlig brann med dødsfølge)	§ 355 (fremkalling av fare for allmennheten)
§ 192, tredje ledd (voldtekt med døden til følge)	§ 293 (grov voldtekt)
21de Kapitel. Forbrydelser mod den personlige Frihed. (dersom dødsfølge)	Kapittel 24. Vern av den personlige frihet og fred
25de Kapitel. Udpresning og Ran (dersom dødsfølge) Eks. § 268 (grovt ran, dersom ranet har medført død)	Kapittel 27. Vinningslovbrudd og liknende krenkelser av eiendomsretten Eks. § 328 (grovt ran)

4.4.3.3 «Forsøk» og voldshandlinger uten dødsfølge

Departementet har vurdert om også «forsøk» (i juridisk forstand) på drap og fullbyrdede voldshandlinger uten dødsfølge bør registreres. I motsatt fall vil registeret alene omfatte de fullbyrdede forbrytelser på drap eller vold med dødelig utgang – det vil si hvor fornærmede faktisk har avgått med døden.

Når det gjelder «forsøk» vil det på den ene siden i større grad være mulig å sammenligne med utenlandske studier når det faktisk foreligger et dødsfall (en objektiv størrelse).

«Forsøk» er et nasjonalt juridisk begrep og trenger ikke nødvendigvis å ha ført til en medisinsk fysisk skade på fornærmede. Det vil i utgangspunktet heller ikke passe med registerets formål slik dette er beskrevet i punkt 4.3 dersom registeret også skal omfatte handlinger som ikke har dødelig utgang. Dersom «forsøk» inkluderes, vil dette innebære et annet og noe mer omfattende registreringsarbeid og dette vil også ha administrative og økonomiske konsekvenser.⁹

På den andre side kan det argumenteres for at det vil være relevant å inkludere også «forsøk». Det vil kunne være rene tilfeldigheter som skiller den fullbyrdede forbrytelse fra forsøket. Nærhet til sykehus og avanserte akutt-tjenester kan for eksempel være en utslagsgivende faktor, og dette er forhold som ikke er knyttet til gjerningspersonen. I tillegg kommer det forhold at dersom registeret også vil omfatte «forsøk» vil det øke tallgrunnlaget, og bidra til at det vil være lettere å omtale fenomener uten at den enkelte sak gjenkjennes. Dessuten kan det nevnes at flere tidligere norske studier har inkludert forsøk i sine gjennomganger.¹⁰

Når det gjelder registrering av voldshandlinger uten dødsfølge har man verken drapsforsett eller dødsfølge, og disse sakene faller derfor utenfor registerets kjerne. Det kan også være problematisk i forhold til uskyldspresumsjonen å registrere slike saker i et register over drap og vold med dødelig utgang. Det vil allikevel også her kunne finnes saker av en slik alvorlighetsgrad at det er gode grunner for å undersøke mulighetene for systemsvikt. I tillegg vil det kunne øke det tallmessige grunnlaget for registeret. Samtidig reiser dette vanskelige avgrensningsspørsmål om når en handling er av en slik alvorlighetsgrad at den bør registreres.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om, eventuelt i hvilken grad, «forsøk» på straffbare handlinger som omfattet av registeret og voldshandlinger som ikke har noen dødsfølge også bør registreres.

4.4.3.4 Uaktsom forvoldelse av død

Departementet legger til grunn at uaktsomme drap typisk omfatter dødsfall som skjer i ulykker. Arbeidsgruppen ledet av Folkehelseinstituttet mente at uaktsom forvoldelse av

⁹ Nasjonalt folkehelseinstitutt (2012). Rapport. Behov for en forskningsbasert ordning? s. 17

¹⁰ Christensen (1956). Norske drapsmenn 1930-1954. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, s. 285-318 og Bødal og Fridhov (1995). Det gjelder drap: En rapport om 250 personer dømt for drap eller drapsforsøk i perioden 1980-1989. (Rapport nr. 2). Dokumentasjon & Debatt. Kriminalomsorgens utdanningscenter.

vold med dødelig utgang ikke bør inkluderes.¹¹ Departementets vurdering er også at «uaktsomme» straffbare handlinger som omfattet av registeret ikke bør registreres. Det er da særlig sett hen til at registrering av uaktsomme handlinger ikke i særlig grad angår registerets formål.

4.5 Hvilke opplysninger som kan behandles i registeret

Departementet har i sin vurdering sett hen til Folkehelseinstituttets rapport, tidligere norske studier og utenlandske studier. Departementet går inn for at registeret skal bestå av et basisregister for drap og vold med dødelig utgang med utgangspunkt i STRASAK, Dødsårsaksregisteret og Folkeregisteret. Basisregisteret bør inneholde opplysninger om gjerningspersonen, fornærmede/offeret og gjerningen, personopplysninger fra Folkeregisteret, opplysninger om diagnosekoder, diagnosegrunnlag, obduksjonsrapporter og opplysninger fra Dødsårsaksregisteret.

En mulig tilnærming er å operere med en kjerne av opplysninger som skal registreres i alle tilfeller, og i tillegg mer spesialiserte opplysninger avhengig av karakteristika ved den som har begått drapet. En vanlig inndeling av den informasjon som kan innhentes i forbindelse med et drap er i følgende tre grupper: (i) utøver, (ii) fornærmede, og (iii) hendelse. Det foreslåtte registeret bør inneholde et bredt spekter av informasjon som dekker alle disse kategoriene. Eksempelvis kan følgende kategorier av informasjon inngå i et slikt register:

1. Utøver
 - Demografi (kjønn, alder, sivilstand, fødeland, utdannelse, yrkesstatus og boligsituasjon)
 - Tidligere kriminell belastning
 - Tidligere kontakt med det offentlige hjelpeapparatet (helse- og omsorgstjenesten, NAV, barneverntjenesten)
 - Helseforhold
 - Relasjoner og nettverk (relasjon mellom utøver og fornærmede, for eksempel om saken gjelder partnerdrap eller familiedrap, om utøver og offer var venner/bekjente eller om det ikke var noen relasjon overhodet)
 - Motiv - både ekspressive motiv (dvs. om lovbruddet er et mål i seg selv) og instrumentelle motiv (dvs. om det hovedsakelige målet er noe annet, for eksempel å erverve penger, formidle politiske synspunkter mv.)
2. Fornærmede
 - Demografi
 - Relasjoner og nettverk (relasjon mellom utøver og fornærmede, for eksempel om saken gjelder partnerdrap eller familiedrap, om utøver og offer var venner/bekjente eller om det ikke var noen relasjon overhodet)
3. Hendelse
 - Antall gjerningspersoner og antall fornærmede

¹¹ FHI rapport (2012) s. 17

- Sted
- Drapsmetode/våpen
- Andres tilstedeværelse
- Rusmiddelbruk i relasjon til hendelsen

Tredjepersonsopplysninger (for eksempel personopplysninger om gjerningspersonens pårørende) skal ikke omfattes av registeret.

Under etableringen av et register må informasjonen som skal inngå i registeret spesifiseres mer detaljert. På denne bakgrunn er det i § 8 i lovforslaget tatt inn at det i forskrift kan gis nærmere regler om hvilke opplysninger som kan registreres.

I vurderingen av hvilke opplysninger som kan registreres er det relevant å se hen til hvilke opplysninger som inngår og hvordan disse opplysningene kodes i andre lands registre. Det vises i den forbindelse til at det i NOU 2010: 3 ble påpekt at det er et lite antall drap i Norge og at mulighetene for å etablere et skandinavisk samarbeid rundt kontinuerlig kunnskapsutvikling bør vurderes. Dette vil i sin tur ha betydning for muligheten for å gjennomføre komparative analyser. Det vises til annet internasjonalt samarbeid og European Homicide Monitor som er omtalt under punkt 3.2.7.

4.5.1 Særlig om registrering av henlagte saker

Det er argumenter for å registrere informasjon om antatt gjerningsperson i visse typer henlagte saker, herunder saker som er henlagt uten rettens avgjørelse fordi mistenkte er under 15 år, avdød eller utilregnelig. Felles for disse henlagte sakene er at påtalemyndigheten vurderer det som bevist etter det strafferettslige beviskrav at mistenkte har utført handlingen. Man har likevel ikke rettens avgjørelse på dette.

Retten til å anses uskyldig inntil det motsatte er bevist er et grunnleggende rettsstatsprinsipp, som er nedfelt i Grunnloven § 96 annet ledd og EMK art. 6 annet ledd som er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven. Denne rettigheten innebærer at det ikke skal sås tvil om en persons strafferettslige uskyld når saken er avsluttet uten rettens avgjørelse.

Det er klart at en som er mistenkt i de aktuelle henleggelseskategorier vil være en person «siktet for en straffbar handling» i EMKs forstand. EMD har i sin praksis gjort det klart at uskyldspresumsjonen kan krenkes av andre myndigheter enn domstolene (Allenet de Ribemont v. France).¹² Videre har høyesterett i Rt. 2000 s. 1552 slått fast at «de hensyn som har begrunnet uskyldspresumsjonen tilsier at det også ved henleggelse i alle fall ikke kan benyttes formuleringer som i realiteten representerer en skyldkonstatering».

Selv om en person ikke er strafferettslig dømt for en handling vil det etter EMDs praksis være mulig for eksempel å dømme personen til å betale erstatning for handlingen i en sivil sak etter det lavere beviskrav som der gjelder. Dette forutsetter imidlertid at man ikke

¹² Case of Allenet de Ribemont v. France (Application no. 15175/89).

formulerer seg på en slik måte at det er egnet til å så tvil om personens strafferettslige skyld.

EMD har i *S. and Marper v. the UK* behandlet en sak om registrering av DNA-profiler fra frikjente og fra mistenkte i henlagte saker.¹³ EMD fremhevet uskyldspresumsjonens betydning i den forbindelse. Retten uttalte at det var særlig viktig å unngå den fare for stigmatisering som kunne følge av at personer som ikke var dømt ble behandlet på samme måte som dømte:

«Of particular concern in the present context is the risk of stigmatisation, stemming from the fact that persons in the position of the applicants, who have not been convicted of any offence and are entitled to the presumption of innocence, are treated in the same way as convicted persons. »

I den saken ble registreringen likevel ikke ansett å være i strid med uskyldspresumsjonen, fordi registreringen ikke innebar en beskyldning om at den registrerte hadde gjort seg skyldig i noe bestemt lovbrudd.

Når en person skal registreres som antatt gjerningsperson i et register over saker om drap og vold med dødelig utgang vil det imidlertid klart måtte regnes som et uttrykk for mistanke. Det som gjør at man ønsker å registrere visse typer henlagte saker er at påtalemyndigheten for disse kategoriene mener at gjerningsperson er fastsatt med en grad av sikkerhet som tilfredsstiller det strafferettslige beviskrav. I motsatt tilfelle ville opplysningene vært en mulig feilkilde for forskningen. Når man på denne måten forutsetter strafferettslig skyld uten rettens avgjørelse på dette, er det et brudd på uskyldspresumsjonen.

Der man har en drapssak uten at gjerningsperson er fastsatt ved dom, kan man etter departementets vurdering likevel registrere opplysninger om hendelsen og om fornærmede. Registrering også av slike saker vil bidra til at registeret gir en mer fullstendig oversikt over drap og vold med dødelig utgang som er begått, og unnlatelse av slik registrering vil kunne gi et skjevt bilde av virkeligheten. Man vil kunne registrere at saken er henlagt, og grunnen til at den ble henlagt - herunder at den mistenkte for eksempel var under 15 år. Men man vil imidlertid ikke kunne registrere noen opplysninger om mistenkt, siktet eller antatt gjerningsperson utover selve henleggesårsaken.

4.5.2 Særlig om registrering av henlagte saker hvor antatt gjerningsperson har avgått ved døden

4.5.2.1 Innledning

Departementet foreslår at henlagte saker hvor antatt gjerningsperson selv har avgått ved døden i tilknytning til drapshendelsen skal kunne registreres i registeret. Dette vil typisk være tilfelle hvor en gjerningsperson tar sitt eget liv etter drapshandlingen. Forebygging av saker av typen drap-selvdrap anses som et av de sentrale formål med dette lovforslaget. Det er derfor et klart forskningsmessig behov for å registrere slike saker.

¹³ Case of *S. and Marper v. the United Kingdom* (Applications nos. 30562/04 and 30566/04).

Forslaget om registrering av avdøde omfatter kun saker hvor henleggelsen skyldes antatt gjerningspersons død, og hvor påtalemyndigheten anser forholdet som tilstrekkelig bevist i henhold til det strafferettslige beviskrav. Henleggelsen skal med andre ord ikke skyldes bevisets stilling. Registreringen skal heller ikke omfatte saker som er henlagt av andre grunner, men hvor antatt gjerningsperson senere er avgått ved døden.

4.5.2.2 Gjeldende rett

Personopplysningsloven

Adgangen til å registrere personopplysninger reguleres av personopplysningsloven, og lovforslagets forhold til disse bestemmelsene er drøftet i høringsnotatets punkt 4.2.1. Opplysninger om en avdød person er bare en «personopplysning» i lovens forstand dersom opplysningen også kan knyttes til en levende person.¹⁴ Opplysninger om at en avdød person har begått et drap vil være opplysninger som kan knyttes til og virke belastende for pårørende. De konklusjoner som er trukket i punkt 4.2.1 vil også gjøre seg gjeldende her.

Menneskerettigheter

Gjelder menneskerettighetene for avdøde?

Det er alminnelig antatt at universelle menneskerettigheter som hovedregel ikke gjelder for avdøde personer. Det finnes imidlertid unntak. Behandlingen av en avdød person kan etter EMDs praksis også være i strid med menneskerettighetene til avdødes etterlatte.¹⁵ Hvorvidt registrering av en avdød som antatt gjerningsperson i registeret er i strid med menneskerettighetene drøftes i det følgende.

EMK art. 6

EMK art. 6 gir enhver rett til å anses uskyldig inntil skyld er bevist etter loven. Denne rettigheten er også nedfelt i Grunnloven § 96 annet ledd og SP art. 14. Det antas at vurderingene etter EMK art. 6, Grunnloven § 96 og SP art. 14 for dette formål vil være materielt like. Som det fremgår av punkt 4.5.1 innebærer denne bestemmelsen at det normalt kreves rettskraftig dom for at en person skal kunne registreres som gjerningsperson. Rettskraftig dom vil imidlertid ikke være tilgjengelig i saker hvor gjerningspersonen har avgått ved døden i tilknytning til handlingen, da man ikke kan føre straffesaker mot avdøde.

EMD har i saken Grădinar mot Moldova behandlet situasjonen når domfelte ikke kan delta i en gjenopptatt straffesak mot ham fordi han er død.¹⁶ Flertallet ga uttrykk for alvorlige betenkeligheter ved å straffeforfølge og domfelle avdøde personer, gitt at disse ikke har mulighet til å forsvare seg. Saken ble imidlertid avgjort på annet grunnlag, slik at retten ikke tok stilling til om å domfelle en avdød person var i strid med EMK art. 6. Problemstillingen ble imidlertid behandlet av Høyesterett i Rt. 2014 s. 1045, hvor

¹⁴ Ot. prp. nr. 92 (1998-1999), merknader til § 2.

¹⁵ Case of Putistin v. Ukraine (Application no. 16882/03).

¹⁶ Case of Grădinar v. Moldova (Application no. 7170/02).

Høyesterett under dissens 3-2 kom til at det er uforenlig med kravene til en rettferdig rettergang i EMK art. 6 å avsi realitetsdom i en straffesak mot en avdød person.

EMK art. 6 kan dermed komme til anvendelse også til vern for avdøde. Det fremgår imidlertid av disse avgjørelsene at EMD og Høyesterett er mer tilbakeholdne med å konstatere brudd på EMK art. 6 overfor avdøde enn overfor levende personer. I tillegg vil en straffedom også kunne ha langt større konsekvenser for avdøde og pårørende enn hva en registrering i et register innebærer.

Praksis gir rom for tvil. Sett hen til det klare behovet for registrering av slike saker, og at personopplysninger skal behandles aidentifisert og utelukkende benyttes til de formål loven angir, vurderer departementet at registrering av avdød antatt gjerningsperson i drapsregisteret ikke vil være i strid med EMK art. 6.

EMK art. 8

Dersom en avdød anses skyldig uten rettskraftig dom kan EMK art. 8 om retten til privatliv være krenket overfor de pårørende.

Lovforslagets forhold til EMK art. 8 drøftes i høringsnotatets punkt 4.2.2. Imidlertid kan det tenkes at vurderingen for pårørende her slår noe annerledes ut idet den avdøde antatte gjerningspersons skyld ikke er rettskraftig bevist. Det kan med noen rett hevdes at dette kan innebære en økt belastning for pårørende. Den registrerte skal imidlertid aidentifiseres ved registrering. Loven skal heller ikke gi grunnlag for å kontakte pårørende på bakgrunn av registreringen. Det må derfor antas at virkningen for de pårørende vil være liten.

Etter departementets vurdering vil registrering av avdød antatt gjerningsperson ikke være i strid med de etterlattes rettigheter etter EMK art. 8.

4.6 Graden av personidentifikasjon i registeret

Departementet har vurdert graden av personidentifikasjon i registeret, og vurderer at formålet med registeret og de oppgaver det skal benyttes til ikke kan ivaretas på en forsvarlig måte dersom den behandlingsansvarlige ikke har tilgang til navn, fødselsnummer eller andre direkte personidentifiserbare kjennetegn. I vurderingen har departementet tatt utgangspunktet i at graden av personidentifikasjon ikke skal være større enn nødvendig for å oppnå formålet med å etablere registeret. Sentrale formål med behandling av personopplysninger i et drapsregister er å finne årsaker til at drap begås, og danne grunnlag for forebyggende arbeid mot drap i Norge.

Departementet har i sin vurdering lagt til grunn at for at data fra ulike kilder skal kunne knyttes sammen og gi kunnskap om drap og dødelig vold, er det viktig at opplysningene er personentydige og at direkte personidentifikasjon, som fødselsnummer, kan brukes som nøkkel til å koble data fra ulike kilder til samme person. Slik blir det mulig å følge gjerningspersonen over tid, mellom ulike tjenester og tjenestenivå. Eksempelvis vil en persons behandlingsløp i helsetjenesten kunne være mulig å følge. På denne måten vil man oppnå sikrere kunnskap om årsak, forebygging og behandling. I tillegg kommer det

at eventuell senere korrigerings av opplysninger, for eksempel ved senere frifinnelse etter gjenopptakelse, forutsetter at identitet kan tilbakeføres. Registerets kvalitet og nytteverdi vil dermed være avhengig av identifiseringsgraden.

Behovet for aidentifiserte data, data på individnivå, må veies opp mot hensynet til personvern og informasjonssikkerhet. Personvernet kan ivaretas blant annet ved at den enkelte registrerte (levende) vil få innsyn i sine egne opplysninger. Videre vil det kunne stilles krav til informasjonssikkerhet og intern kryptering, eksempelvis ved at navn og adresse ikke registreres i registeret og at fødselsnummeret lagres adskilt fra øvrige opplysninger. Et sentralt personvern hensyn er også at opplysningene i registeret er korrekte, og det vil kreve en form for kvalitetskontroll. For å sikre dette er det en forutsetning at forvalter av registeret kan kvalitetssikre utleveringer og kontrollere opp mot andre kilder at opplysningene er korrekte. Dette vil bidra til at data får høyere kvalitet.

4.7 Plikt til innsending av opplysninger, utlevering av opplysninger, og forholdet til lovbestemt taushetsplikt

4.7.1 Utlevering av opplysninger fra registeret

Departementet legger til grunn at enhver som behandler opplysninger i registeret eller på annen måte får kjennskap til opplysningene i registeret må ha taushetsplikt, jf. § 5 i forslaget. Denne plikten skal likevel ikke være til hinder for at det kan utleveres opplysninger fra registeret innenfor lovens formål, jf. § 1 i forslaget.

Departementet legger til grunn at det bør være adgang for den behandlingsansvarlige for registeret å kreve betaling i forbindelse med utlevering av opplysninger. Ansvarlige myndigheter vil ikke være gjenstand for slik fakturering, men det er rimelig at andre aktører må betale for slike tjenester.

4.7.2 Plikt til innsending av opplysninger til registeret

Departementet foreslår at den behandlingsansvarlige, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, skal kunne pålegge enhver å utlevere opplysninger til registeret, jf. § 4 i lovforslaget.¹⁷ Taushetsplikten som politiet, helsepersonell og andre har er hjemlet i ulike lover, og av den grunn er det nødvendig at det gis lovbestemmelse som unntar fra taushetsplikt og gir behandlingsansvarlige tilgang til opplysninger som skal inngå i registeret. Både offentlige og private virksomheter kan være omfattet av opplysningsplikt, herunder bl.a. politiet, offentlig og privat helsetjeneste, NAV, barnevernet, kommuner mv.

Departementet foreslår at den som har plikt til å gi opplysninger, også plikter å gjøre dette uten godtgjørelse. Videre mener departementet at den som har opplysningsplikt, av eget

¹⁷ Sml. Ot.prp. nr. 90 (2008-2009) Om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv.

tiltak og uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, skal utlevere opplysninger til registeret, jf. § 4 i utkastet.

Nærmere detaljer om utlevering, herunder tidsfrister og rutiner, vil reguleres i forskrift til loven.

4.7.3 Aktuelle kilder

Opplysningene som legges inn i et register over drap og vold med dødelig utgang bør samles inn før det har gått for lang tid etter at et drap har funnet sted. I samarbeid med politiet kan deler av de data som foreligger fortløpende kopieres og overføres til Folkehelseinstituttet, som etter forslaget her skal drifte registeret (se punkt 4.8.3). Denne informasjonen kan danne kjernen i de dataene som skal utgjøre et mer omfattende register. Riksadvokatembetet er gitt kompetanse som den sentrale instans som skal vurdere og behandle søknader om tilgang på opplysninger innsamlet i forbindelse med etterforskningen av konkrete drapssaker.

Spesielle forhold knyttet til det enkelte drapstilfellet bør være bestemmende for hvilke kilder en skal benytte. Når drap eller dødelig vold er begått av personer som har vært eller er under oppfølging i helsetjenesten, kan data fra spesialisthelsetjenesten og/eller primærhelsetjenesten være relevant. Relevante helseopplysninger vil typisk fremgå av nedtegnelser i pasientjournal. Videre vil opplysninger fra NAV belyse om gjerningspersonen har mottatt velferdsytelser og om personen har deltatt i arbeidslivet.

Det bør legges til rette for at supplerende informasjon fra andre registre kan legges inn i registeret, alternativt kobles med informasjon fra registeret. Det vises i den forbindelse til at Statistisk Sentralbyrå (SSB) har demografisk og sosioøkonomisk informasjon. Videre vises det til at en del helseopplysninger også finnes i helseregistre. Behandling, utlevering og sammenstilling av helseopplysninger fra helseregistre til forskning er regulert i lov 20. juni 2008 nr. 44 om medisinsk og helsefaglig forskning (helseforskningsloven).

4.8 Forholdet til personopplysningsloven

4.8.1 Opprettelse av registeret ved lov

Departementets vurdering er at de inngrep i de registrertes personvern som her foreslås bør vedtas av Stortinget. Departementet foreslår derfor at registeret etableres ved lov. Dette innebærer en bred prosess som skal sikre at de nødvendige avveiningene mellom behovet for registrering og hensynet til personvern gjennomføres.

Etter personopplysningsloven krever behandling av personopplysninger et rettslig grunnlag. For sensitive personopplysninger må både kravene i personopplysningsloven §§ 8 og 9 være oppfylt, noe som innebærer at behandlingen enten må bygge på samtykke fra den registrerte, være begrunnet i en uttømmende liste formål som er angitt i lov eller ha hjemmel i lov. Samtykke, lovhjemmel eller nødvendighetsgrunner er dermed alternative grunnlag for å behandle personopplysninger.

Et register basert på samtykke vurderes i dette tilfellet imidlertid ikke som en realistisk løsning. Erfaringer viser at dømte ikke blir inkludert i samtykkebaserte registre.¹⁸ Et register basert på samtykke vil derfor bli ufullstendig og få dårlig datakvalitet. God datakvalitet er etter departementets vurdering en forutsetning for at registeret skal kunne tjene sitt formål. Etter departementets vurdering bør det også tas i betraktning at det vil være problematisk å basere et slikt register på samtykke fordi gjerningspersonene i varierende grad har samtykkekompetanse. Dette gjelder særlig utilregnelige gjerningspersoner.

4.8.2 Personopplysningsloven som bakgrunnsrett

Departementet vurderer at den foreslåtte nye lov bør suppleres av flere av bestemmelsene i personopplysningsloven. Dette slås fast i § 6 i lovforslaget. Bestemmelsene dette gjelder er:

§ 2, som definerer sentrale begreper innen personopplysningsretten.

§ 11, som stiller grunnkrav til behandling av personopplysninger.

§ 13, som gir krav til informasjonssikkerhet som de behandlingsansvarlige og FHI som databehandler må etterleve.

§ 14, som stiller krav til den behandlingsansvarliges internkontroll.

§ 15, som begrenser databehandlerens rådighet over personopplysninger.

§ 16, som setter frister for den behandlingsansvarliges svar på henvendelser.

§ 18, som gir rett til innsyn i de behandlinger den behandlingsansvarlige foretar.

§ 20 annet ledd bokstav a, som unntar registeret her fra reglene om at den registrerte skal varsles dersom det innhentes opplysninger fra andre enn den registrerte selv.

§ 23, som gir unntak fra retten til innsyn og retten til informasjon i enkelte tilfeller, bl.a. dersom opplysningene må hemmeligholdes av hensyn til etterforskning og rettslig forfølgning av straffbare handlinger, dersom det er i strid med åpenbare interesser å informere om opplysningene, eller dersom opplysningene er taushetsbelagt i lov.

§ 27, som pålegger retting av mangelfulle personopplysninger

§ 28 annet ledd, som tillater lagring av personopplysninger for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål utover det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Den registrerte skal ikke kunne identifiseres lenger enn nødvendig. § 44, som gir Datatilsynet og Personvernemnda adgang til å kreve de opplysninger de trenger for å utføre sin tilsynsoppgave.

§ 45, om taushetsplikt for Datatilsynet og Personvernemnda.

¹⁸ NOU 2010: 3 Drap i Norge i perioden 2004-2009 og Forskningsprosjektet partnerdrap. Hentet fra: <http://sifer.no/forskningsprosjekter/detalj/intimate-partner-homicide.-identifying-risk-factors-for-intimate-partner-ho>

§ 46, om overtredelsesgebyr samt pålegg om endring og opphør av ulovlige behandlinger.

§ 47, om tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av pålegg etter §§ 27 og 46.

§ 47 a, som fastslår at overtredelsesgebyr etter § 46 og tvangsmulkt etter § 47 er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 48, som gir straffehjemmel for visse nærmere angitte overtredelser av personopplysningsloven.

§ 49, som gir den behandlingsansvarlige erstatningsplikt ved skade oppstått som følge av at personopplysninger er behandlet i strid med loven.

Det tas forbehold om at gjennomføringen av personvernforordningen kan innebære en endring av de bestemmelser det henvises til. Når ny personvernsforordning trer i kraft bør de tilsvarende bestemmelser i forordningen gjelde som supplerende rett.

4.8.3 Behandlingsansvarlig

Departementet mener at behandlingsansvaret for registeret bør deles mellom Folkehelseinstituttet og Kripos, slik at politiet i utgangspunktet er ansvarlig for opplysningene som legges inn av politiet, mens Folkehelseinstituttet er ansvarlig for helseopplysningene. Den nærmere fordelingen av behandlingsansvaret må fastsettes i en avtale mellom de to behandlingsansvarlige. Registeret vil være fysisk plassert hos Folkehelseinstituttet, som også skal forestå den daglige driften av registeret.

4.8.4 Klageordning

Departementet legger til grunn at den registrerte skal kunne klage på avgjørelser som er tatt i medhold av loven, og forvaltningslovens kapittel VI skal komme til anvendelse. Avgjørelser truffet av den behandlingsansvarlige skal kunne påklages. Klageadgangen gjelder typisk den behandlingsansvarliges beslutning om innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger. Det er i forslaget til § 7 lagt til grunn at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om gjennomføringen av loven, herunder saksbehandlingsregler i forbindelse med innsyn mv. Videre er det lagt til grunn at Kongen i forskrift kan fastsette hvem som skal være klageinstans. I tillegg må det fremgå av avtalen om delt behandlingsansvar hvilken behandlingsansvarlig som avgjør begjæringer om innsyn, retting og sletting i de ulike opplysningene.

4.8.5 Tilsyn og sanksjoner

4.8.5.1 Tilsyn

Den sentrale tilsynsmyndigheten for behandling av personopplysninger i Norge er Datatilsynet, og det er naturlig at Datatilsynet også er tilsynsorgan for den permanente forskningsbaserte ordningen for drap og dødelig vold i Norge. Departementet finner med andre ord ikke grunn til å etablere et særskilt tilsynsorgan for registeret. For de forskningsprosjektene som faller inn under helseforskningslovens saklige virkeområde er

det allerede etablert tilsyns- og kontrollfunksjoner ved Datatilsynet og Helsetilsynet. Det foreslås ingen endring i dagens praksis.

Personer som antar at de er registrert i registeret, skal kunne henvende seg til Datatilsynet og be om en kontroll av at opplysningene om vedkommende er behandlet i samsvar med loven og at reglene om innsyn er fulgt. Det må sendes egen anmodning om en slik kontroll. Denne retten gjelder uavhengig av om vedkommende har sendt inn klage, jf. punkt 4.8.4.

4.8.5.2 Sanksjoner

Departementet legger til grunn at Datatilsynet må ha adgang til å benytte sanksjoner ved brudd på loven, jf. § 5 fjerde ledd i lovforslaget. Datatilsynet kan ved brudd på loven gi pålegg, jf. personopplysningsloven § 46, og/eller fastsette tvangsmulkt, jf. personopplysningsloven § 47.

Videre legger departementet til grunn at forsettlig eller grovt uaktsomt overtredelse av bestemmelser fastsatt i loven skal kunne medføre straff, jf. § 5 fjerde ledd i lovforslaget.

4.9 Nærmere regulering av registeret i forskrift

Departementet legger til grunn at det er behov for en mer detaljert rettslig regulering av registeret i forskrift. Det er i lovforslaget foreslått at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om gjennomføringen av loven, se forslaget § 7.

Forskriften skal nærmere definere lovens virkeområde, herunder hvilke sakstyper som skal omfattes og hvilke opplysninger som skal kunne behandles. Forskriften skal ha nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger fra registeret som skal kunne utleveres, i hvilken form disse opplysningene skal kunne gis og til hvem opplysninger skal kunne utleveres, samt saksbehandlingsregler for utleveringen. Videre skal forskriften regulere andre organers plikt til innlevering av opplysninger til registeret, og kvalitetskontroll i forbindelse med dette. Innholdet i registreringsskjemaene som brukes og rutinene for innhenting av denne informasjonen må utarbeides og utformes i nært samarbeid med politi og helsepersonell.

Forskriften skal omfatte bestemmelser om personvern og informasjonssikkerhet som går utover det vern personopplysningsloven oppstiller, herunder nærmere bestemmelser om aidentifisering, kryptering og internkontroll. Det understrekes at registeret skal underlegges strenge regler og at det i forskrift skal etableres gode tekniske og fysiske løsninger som sikrer at opplysningene ikke kommer på avveie. Krav om strenge rutiner og systemer i selve registeret, for eksempel krav om særskilt tilgang, logging med videre, vil bidra til å sikre personvernet på en god måte.

Den behandlingsansvarlige skal ha plikt til å utarbeide statistikk og rapporter basert på opplysninger i registeret. Dessuten må det vurderes om den behandlingsansvarlige bør ha en plikt til å ha en aktiv informasjonsstrategi og -plan rettet mot så vel helse- og omsorgstjenesten, polititjenesten og øvrig forvaltning, som mot forskere innen medisinsk forskning, helsetjenesteforskning og samfunnsforskning.

5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Kostnadene til et register omfatter investeringskostnader og driftskostnader. I investeringskostnader ligger i første rekke kostnader knyttet til IT-utvikling, mens driftskostnadene er i hovedsak knyttet til prosjektledelse, koding, datainnsamling og IT-kostnader. Departementet anslår at investeringskostnadene vil bli om lag 2,5 mill. kroner knyttet til etablering av registeret. Videre anslår departementet at de årlige kostnadene knyttet til drift av registeret vil være i størrelsesorden kr. 3 mill. Kostnader for de instanser som pliktmessig skal sende inn opplysninger til drapsregisteret forutsettes tatt innenfor rammene til de aktuelle organisasjoner. Det legges til grunn at Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet deler kostnadene til investerings-, oppstarts- og driftskostnader med hver sin halvpart innenfor gjeldende budsjetttrammer.

6 Forslag til lov

Forslag til lov om nasjonalt register over drap og vold med dødelig utgang

§ 1 Nasjonalt register over drap og vold med dødelig utgang

Formålet med loven er å legge til rette for at det etableres et register over drap i Norge, herunder å ivareta hensynet til personvern og forutberegnelighet for den enkelte ved behandlingen av opplysninger. Behandling av opplysninger i registeret har som formål å bidra til kunnskap om forekomst av og årsaker til drap og vold med dødelig utgang gjennom å legge til rette for statistikk, analyser og forskning.

§ 2 Virkeområde

Loven gjelder for behandling av opplysninger i tilknytning til drap og vold med dødelig utgang som er begått og avgjort i Norge.

Loven gjelder også Svalbard, Jan Mayen, og de norske bilandene, med de endringer som Kongen fastsetter av hensyn til stedlige forhold.

§ 3 Hvilke opplysninger som kan behandles

I registeret kan det uten samtykke fra den det gjelder behandles opplysninger om:

- a) gjerningspersoner
- b) fornærmede.

Det kan behandles sensitive personopplysninger som nevnt i personopplysningsloven § 2 nr. 8, og andre opplysninger som har tilknytning til lovbruddet.

§ 4 Plikt til innsending av opplysninger til registeret og forholdet til taushetsplikt

Den behandlingsansvarlige kan uten hinder av lovbestemt taushetsplikt pålegge enhver å utlevere opplysninger til registeret i samsvar med bestemmelser gitt i forskrift til

denne loven. Den som har plikt til innsending av opplysninger til registeret, har plikt til å gjøre dette uten godtgjørelse.

Den som har opplysningsplikt etter første ledd plikter av eget tiltak uten hinder av lovbestemt taushetsplikt å utlevere opplysninger til registeret i samsvar med bestemmelser gitt i forskrift til denne loven.

§ 5 Taushetsplikt og utlevering av opplysninger fra registeret

Enhver som behandler opplysninger i registeret eller på annen måte får kjennskap til opplysningene i registeret har taushetsplikt.

Taushetsplikten i første ledd er likevel ikke til hinder for at det kan utleveres opplysninger fra registeret til formål som nevnt i § 1 etter nærmere bestemmelser gitt i forskrift til denne loven.

Den behandlingsansvarlige kan kreve betaling i forbindelse med utlevering av opplysninger etter nærmere bestemmelser gitt i forskrift til denne loven.

Brudd på taushetsplikten etter første ledd straffes etter straffeloven § 209 og 210 dersom vedkommende er gjort oppmerksom på at overtredelse kan få slik følge. Behandlingsansvarlig skal sørge for at taushetsplikten og straffetrusselen blir kjent for dem den gjelder, og kan kreve skriftlig erklæring om at de kjenner og vil respektere reglene.

§ 6 Personopplysningslovens anvendelse

Personopplysningsloven §§ 2, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20 annet ledd bokstav a, 23, 27, 28 annet ledd og §§ 44 til 49 kommer til anvendelse.

§ 7 Forskrifter

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av denne lov, blant annet hvilke opplysninger som kan registreres, hvem som kan pålegges utlevering, hvem det kan utleveres til, den behandlingsansvarliges plikter, fastsetting av kostnader og saksbehandlingsregler i forbindelse med innsyn mv. Kongen kan også i forskrift fastsette hvem som skal være klageinstans.

§ 8 Ikraftsetting

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.