



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Rettslige rammer for utlevering av opplysninger fra politiet

Rettslige rammer for politiets adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer

Tora Kaspersen

Masteroppgave i rettsvitenskap – 3902 – mai 2020



Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Innledning og problemstilling	3
1.2	Aktualitet	4
1.3	Avgrensning og veien videre	5
2	Lovens bakgrunn og forholdet til andre rettsområder	6
2.1	Bakgrunnen for politiregisterloven	7
2.2	Rettskildebildet og forholdet til andre rettsområder	9
2.2.1	Politiregisterloven	9
2.2.2	Personopplysningsloven	10
2.2.3	EU-retten	11
2.2.4	Straffeprosessloven	15
2.2.5	Politoloven	16
2.2.6	Forvaltningsloven	17
3	Politiregisterlovens hovedinnhold	17
3.1	Lovens formål	17
3.2	Definisjoner og begrepsavklaring	18
3.3	Lovens virkeområde	19
4	Taushetsplikt	20
4.1	Taushetsplikt er hovedregelen	20
4.1.1	Politiregisterloven § 23	22
4.1.2	Begrunnelsen for og hensyn bak hovedregelen om taushetsplikt	25
5	Utlevering av opplysninger	26
5.1	Utleveringsadgangen	27
5.1.1	Kravet til formålsbestemthet	30
5.1.2	Kravet til nødvendighet	34
5.1.3	Kravet til opplysningenes kvalitet	42

5.2	Utleveringsplikt.....	49
6	Ulike mottakerorgan og politiets utleveringsadgang	51
6.1	Personvernprinsippene og utleveringsadgangen.....	52
6.1.1	Utlevering av opplysninger i politiets interesse.....	53
6.1.2	Utlevering av opplysninger i mottakerorganets interesse	54
7	Kilderegister.....	58

1 Innledning

1.1 Innledning og problemstilling

I denne masteroppgaven behandles den rettslige rammen for politiets adgang til å utlevere opplysninger. Problemstillingen som reises er “rettslige rammer for politiets adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige etater”. Oppgaven vil besvares ved å gi en analyse over de rettskildefaktorer som setter disse rammene.

For å få et helhetlig bilde av den rettslige rammen for politiets utleveringsadgang er det nødvendig med en inngående gjennomgang av *bakgrunnen for lovgivningen*, herunder forholdet til EU-retten og andre internasjonale forpliktelser. Videre fremstår det også som nødvendig å se til *annet lovverk* for å kunne se rettsområdet i en større sammenheng i norsk rett og hvordan annen lovgivning kan gjøre seg gjeldene. Da det er politiregisterloven¹ og politiregisterforskriften² som er det *primære rettsgrunnlaget* er det de rettslige rammene rundt lovens *hovedregel om taushetsplikt og unntak om utleveringsadgang* som utgjør problemstillingens kjerne. Det er imidlertid ikke bare de rettslige sidene ved temaet som skal analyseres, men også en rekke *prinsipper og hensyn* som ligger til grunn for reglene som danner den rettslige rammen vil fremgå. I tillegg, for å vise hvordan det som fremgår i oppgaven gjør seg gjeldene på ulikt vis alt ettersom hvem politiet kan eller skal utlevere opplysningene til og i hvem sin interesse, skal politiets utleveringsadgang ses i lys av *to ulike forvaltningsområder*. På denne måten gis en analyse og fremstilling av rettskildene som danner den rettslige rammen for politiets adgang til å utlevere opplysninger.

Før jeg sier noe om oppgavens aktualitet, avgrensning og veien videre skal jeg først vise til et par grunnleggende utgangspunkt. Den profesjonsbestemte taushetsplikten som fremgår av politiregisterloven og forskriften er en omfattende rettslig skranke for politiet. Denne lovpålagte taushetsplikten er som nevnt lovens hovedregel, og har rot i de internasjonale og nasjonale reglene om personvern. Likevel fremgår det, særlig i lovens kapittel 6 og forskriftens kapittel 9, en rekke bestemmelser som gir politiet en ganske omfattende adgang til å utlevere informasjon selv om opplysningene i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt.

¹ Lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

² F20.09.2013 nr. 1097 Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) med hjemmel i lov 26. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

At det finnes unntak fra en generell og streng taushetsplikt, som utleveringsadgangen er, har flere begrunnelser. En av dem er politiets behov for å ivareta en av sine hovedoppgaver som er kriminalitetsbekjempende virksomhet. Videre har det lenge vært et ønske fra myndighetene om å effektivisere kriminalitetsbekjempelsen ved samarbeid mellom politiet og andre offentlige etater.³ Bakgrunnen for dette er blant annet den teknologiske og kriminelle utviklingen som medfører at kriminaliteten stadig blir mer sammensatt, og at det derfor oftere vil være behov for et tverrfaglig samarbeid mellom politiet og andre etater. Det er derfor nødvendig at politiet har en slik utleveringsadgang.

Det er disse utgangspunktene som gjør problemstillingen aktuell og som danner bakgrunnen for det som skal vies mye plass senere i oppgaven. For øvrig vil forholdet mellom personvernet og politiets taushetsplikt på den ene siden, og politiets behov for og adgang til å utlevere opplysninger på den andre siden, være en rød tråd gjennom hele oppgaven.

1.2 Aktualitet

Under arbeidet⁴ med politiregisterloven ble det fremholdt at den teknologiske utviklingen de siste årene medførte en endring i det tradisjonelle kriminelle mønsteret, herunder nye og ukjente typer for kriminalitet. På bakgrunn av dette ble det fremholdt at politiet måtte følge med på denne utviklingen “både med hensyn til de metoder politiet bruker og de interne arbeidsverktøyene” for å kunne tilpasse seg det nye kriminelle bildet. Allerede før loven trådte i kraft hadde imidlertid politiet en omfattende adgang å overvåke personer og behandle personopplysninger. Det følger av forarbeidene⁵ at spørsmålet ved lovforberedelsen var derfor ikke om politiet hadde mulighet til å drive med overvåkning og behandling av slike opplysninger, men hvor langt de kunne gå når de brukte disse metodene av hensyn til personvernet. Det er altså dette forholdet mellom personvern og taushetsplikt, og politiets behov for å kunne utlevere opplysninger, som gjør oppgavens problemstilling aktuell.

Forholdet mellom hensynet til personvern og taushetsplikt på den ene siden, og på den andre siden hensynet til det kriminalitetsbekjempende arbeidet, ble derfor viktig ved utarbeidelsen av politiregisterloven. Selv om forarbeidene er forholdsvis gamle er forholdet mellom

³ Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet. Økokrims skriftserie nr. 21, utgitt 2015. Side 8.

⁴ NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. S. 127

⁵ NOU 2003: 21 s. 128

taushetsplikt og personvern, og politiets utleveringsadgang like fullt aktuelt i dag. Den kriminelle utviklingen som ble omtalt har på ingen måte stoppet opp, heller tvert imot. Dette medfører at politiet til enhver tid må være oppdatert og tilpasse sine metoder og arbeidsverktøy, samtidig som de må ivareta personvernet og reglene om taushetsplikt. Selv om taushetsplikten er lovens hovedregel, vil hensynene bak denne kollidere med hensynet til politiets adgang til å utlevere informasjon i kriminalitetsforebyggende øyemed. Det blir da tale om en avveining mellom motstående, viktige og prinsipielle hensyn. Som jeg kommer tilbake til vil imidlertid hensynet til politiets arbeid ofte ha slik gjennomslagskraft at taushetsplikten må stå tilbake for politiets behov for å utlevere opplysninger, noe som er problematisk utfra et personvernrettslig synspunkt.

1.3 Avgrensning og veien videre

For det første avgrenses oppgaven til politiets adgang til å utlevere opplysninger som de har innhentet eller fått tilgang til på bakgrunn av et eller flere *politimessige formål*, jf.

politiregisterloven § 2 nr. 13. Dette innebærer at oppgaven avgrenses mot politiets adgang til å utlevere opplysninger som de har fått tilgang til gjennom den *forvaltningsmessige eller sivile delen* av politiet, jf. politiregisterloven § 3 første ledd nr. 2, samt mot politiets adgang til å utlevere opplysninger i *den enkelte straffesak*, jf. politiregisterloven § 2 nr. 11.

Opgaven avgrenses videre mot politiets adgang til å utlevere opplysninger til private. Som “private” anses for eksempel arbeidsgivere og forsikringsselskaper. Siden problemstillingen kun gjelder utlevering til andre *offentlige etater*, vil denne avgrensningen fremstå som naturlig. Deretter avgrenses oppgaven også mot politiets adgang til å utlevere opplysninger til utenlandske og samarbeidene land. Opgaven avgrenses derfor til å omfatte utlevering av opplysninger til andre *norske offentlige etater*.

Utgangspunktet for politiets utleveringsadgang er politiregisterloven og -forskriften, som gir en omfattende adgang til å utlevere opplysninger de har fått tilgang til ved utøvelse av arbeid med politimessige formål. Da lovverket er svært omfattende vil kun utvalgte utleveringsbestemmelser fremgå. På bakgrunn av omfanget av utleveringsbestemmelser også i de ulike politiregistrene vil heller ikke disse drøftes i det videre.

EU-retten, personopplysningsloven⁶, forvaltningsloven⁷, straffeprosessloven⁸ og politiloven⁹ er noen av de kildene som var relevante ved utarbeidelsen av politiregisterloven og forskriften. Alle kan også være relevante rettskilder ved anvendelsen av politiregisterloven i dag. Som jeg kommer tilbake til må likevel oppgaven avgrenses mot flere av disse lovene.

De avgrensninger som følger her utgjør et utgangspunkt. Øvrige avgrensninger vil også forekomme senere i oppgaven da jeg fant det hensiktsmessig at avgrensningen fremgår i en kontekst hvor dette vil være naturlig og at det kan grunngis ytterligere.

I det videre omhandler det først kapittelet i oppgavens hoveddel, **kapittel 2**, bakgrunnen for politiregisterloven. Herunder følger også et punkt om rettskildebildet slik det er i dag.

Deretter i **kapittel 3** beskrives politiregisterlovens hovedinnhold, herunder lovens formål, definisjoner, begrepsavklaringer samt lovens virkeområde. I oppgavens **kapittel 4** behandles den delen av loven som omhandler politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt. Her beskrives også bakgrunnen og begrunnelsen for at taushetsplikten er lovens hovedregel.

I **kapittel 5** omhandles reglene om politiets utleveringsadgang. Herunder behandles særlig personvernprinsippenes betydning for politiets utleveringsadgang, samt forholdet mellom politiets utleveringsadgang og utleveringsplikt. I oppgavens siste del, **kapittel 6**, gjøres det en sammenligning av politiets utleveringsadgang til barnevernet og Skatteetaten. Bakgrunnen er at det er ulike bestemmelser, hensyn og prinsipper som gjør seg gjeldende alt ettersom hvem opplysningene skal til. Det fremstår derfor som hensiktsmessig å sammenligne to ulike etater for å se hvordan den rettslige rammen for politiets utleveringsadgang kan være i praksis.

2 Lovens bakgrunn og forholdet til andre rettsområder

Som jeg var inne på må man se politiregisterloven og -forskriften i en større sammenheng, både nasjonalt og internasjonalt, for å forstå reglens bakgrunn og hvilket anvendelsesområde lovverket har i dag. Som det vil fremgå er loven et resultat av både et nasjonalt ønske og internasjonale forpliktelser om et ryddig, forutsigbart og helhetlig regelverk. Jeg skal derfor starte med å se på bakgrunnen for politiregisterloven. Herunder behandles særlig dens tilknytning til EU-retten og personopplysningsloven, og hvordan betydning disse har hatt og

⁶ Lov 18. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

⁷ Lov 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

⁸ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

⁹ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

fortsatt har for politiregisterloven. Det vil imidlertid ikke bli gitt en inngående analyse av disse rettsområdene da dette ikke er en sammenligningsoppgave og en slik omfattende analyse derfor ikke vil være relevant for problemstillingen. Videre fremgår de rettsområdene som er tilstøtende, til dels overlappende med og som anvendes istedenfor politiregisterloven.

2.1 Bakgrunnen for politiregisterloven

Før politiregisterloven var reglene om registerføringer, taushetsplikt og utleveringsadgang nedfelt i ulike lover, herunder straffeprosessloven, politiloven og strafferegistreringsloven¹⁰. Tidligere var det strafferegistreringsloven som var den “alminnelige loven for politiets og påtalemyndighetens registre, og hjemmelsgrunnlag for en rekke politiregistre.”¹¹ Loven ble supplert med personvernbestemmelsene i dagjeldende personregisterlov¹², samt ytterligere regler om taushetsplikt og utleveringsadgang i straffeprosessloven og politiloven. Dette medførte at det var “ett regelsett for straffesaker og et annet regelsett for annet politiarbeid.”¹³ Videre ble det med den tidligere reguleringen også skilt mellom opplysninger som hadde politiets saksbehandling som kilde og opplysninger som ble innhentet fra ulike registre¹⁴.

I den tiden da flere ulike lover var hjemmelsgrunnlag for politiets registerregistrering, taushetsplikt og adgang for utlevering, kom det imidlertid en rekke endringer både innenfor det kriminelle bildet, den teknologiske utviklingen og innenfor personvernlovgivningen.¹⁵ På bakgrunn av et nytt EU-direktiv¹⁶ ble det nødvendig å fornye personvernlovgivningen her hjemme. De rettslige og samfunnsmessige endringene ble først tatt opp i den nye personopplysningslovens¹⁷ forarbeider.¹⁸ Det ble her fremholdt at politiets regelverk slik det fremsto på denne tiden var uoversiktlig og at unntakene, som utlevering av opplysninger var også da, fra personregisterloven i stor grad besto av midlertidige dispensasjoner gitt av Datatilsynet. Departementet mente på denne bakgrunn at det var “et klart behov for å gjennomgå strafferegistreringsloven med sikte på en generell revisjon; dels for å vurdere

¹⁰ Lov 6. november 1971 nr. 52 om strafferegistrering (strafferegistreringsloven)/Opphevet

¹¹ NOU 2003: 21 side 50-51

¹² Lov 9. juni 1978 s. 48 om personregistre m.m./Opphevet

¹³ NOU 2003: 21 s. 198

¹⁴ Ot.prp.nr. 108 om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) s. 18

¹⁵ Ot.prp.nr. 108 s. 29

¹⁶ Europaparlamentet og rådets direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995./Opphevet ved den nye personopplysningsloven av 2018, jf. personopplysningsloven § 1.

¹⁷ Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)/Opphevet

¹⁸ Ot.prp.nr. 92 (1998-1999) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) s. 30

hjemmelsgrunnlaget for de ulike politiregistrene og dels for å lovfeste grunnleggende behandlingsregler for behandling av personopplysninger i registrene i tråd med den nye personopplysningsloven.”

De samme rettslige og samfunnsmessige endringene ble følgelig også tatt opp i forarbeidene til politiregisterloven.¹⁹ Her ble det uttalt at ved innføringen av strafferegistreringsloven i 1971 var det “umulig å forutsi utviklingen både i teknologi og kriminalitet (...)”. På denne bakgrunn ble det særlig diskutert hvorvidt gjeldende regelverk i det hele tatt tilfredstilte de internasjonale kravene som Norge var og er forpliktet av. Dermed ble særlig forholdet til EMK²⁰ art. 8 diskutert. Det ble derfor fremholdt i forarbeidene²¹ at “de internasjonale krav til personvern, som i stor grad må sies å være foranlediget av den teknologiske utviklingen, har gjort det dels nødvendig og dels ønskelig å foreta betydelige endringer i dagens regler”. Hjemmelssituasjonen slik den var ved det gamle lovsystemet, samt internasjonale forpliktelser, var derfor helt sentralt for å sette i gang arbeidet med en ny lov. Det ble etter dette bestemt at dagjeldende regelverk skulle “avløses av en ny og moderne lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten” som skulle gjøre systemet enklere, klarere og mer anvendelig. Den nye loven skulle både gi hjemmel til og regulere politiets ulike registre, politiets taushetsplikt og politiets adgang til å utlevere opplysninger. Det er fremholdt i forarbeidene²² at bakgrunnen for at også taushetspliktregler skulle tas inn i politiregisterloven var at hvis loven ikke gjorde dette ville den fortsatt “nær sagt alltid måtte suppleres med taushetspliktreglene” i annet lovverk, noe som ville harmonisere dårlig med ønsket om et klarere og helhetlig regelverk. Det ble derfor lagt til grunn at “en ensartet regulering av taushetsplikten i en lov blir mer oversiktlig og skaper bedre forutsigbarhet.” Et detaljert lovverk ville også lempe på borgernes usikkerhet hva angikk opplysninger om seg selv og hvilke vilkår som måtte være oppfylt før opplysningene kunne utleveres. Det følger av forarbeidene²³ at loven derfor skal “sikre at personvernet ivaretas samtidig som politiet og påtalemyndigheten får et handlingsrom som sikrer effektiv løsning av oppgavene.”

Tidligere var utgangspunktet for vurderingen av om det forelå utleveringsadgang hvilket formål opplysningene hadde blitt innhentet for. Ved den nye loven ble det styrende “hvilket

¹⁹ NOU 2003: 21 s. 51

²⁰ Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950 (EMK) med protokoller

²¹ Ot.prp.nr. 108 s. 12

²² Ot.prp.nr. 108 side 18

²³ NOU 2003: 21 side 27

formål opplysningene utleveres til, uavhengig av hvor de kommer fra, så lenge de kommer fra annet politimessig arbeid”.²⁴ Det ble imidlertid uttalt at denne forskjellen i praksis ville utgjøre liten realitetsforskjell. Politiregisterloven ville likevel medføre et sentralt og nytt skille, og dette var skillet “mellom utlevering av opplysninger til politimessige formål (...) og utlevering til andre formål.” Dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

2.2 Rettskildebildet og forholdet til andre rettsområder

Det følger av forarbeidene²⁵ til politiregisterloven at både nasjonale og internasjonale regelsett hadde betydning for utformingen av reglene i politiregisterloven. Noen regelsett brukes sammen med eller istedenfor politiregisterloven, andre er retningsgivende, og noen er folkerettslig bindende for Norge. Det er disse rettskildefaktorene som sammen har dannet og som utgjør den ytre rettslige rammen for politiets adgang til å utlevere opplysninger.

2.2.1 Politiregisterloven

Politiregisterloven og -forskriften er primærkilden og oppgavens kjerne. Det er disse som utgjør utgangspunktet og som innehar hovedreglene for politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt og utleveringsadgang. På denne bakgrunn vil loven og forskriftens bestemmelser være gjenstand for inngående drøftelser gjennom hele oppgaven. Det vil derfor ikke fremstå som hensiktsmessig å si så mye om innholdet i loven og forskriften under dette punktet.

Det er imidlertid grunn til å påpeke et viktig moment her. Det følger av forarbeidene²⁶ at før politiregisterloven trådte i kraft ble politiets utleveringsadgang innenfor den enkelte straffesak regulert av straffeprosesslovens regler. For politiets forvaltningsmessige arbeid og andre sivile gjøremål ble adgangen til å utlevere opplysninger regulert av bestemmelsene om dette i den tidligere personopplysningsloven som gjennomførte dagjeldende personvernforordning 95/46/EF. Under arbeidet med politiregisterloven ble det derfor, på bakgrunn av et ønske om å samle all politivirksomhet i en lov, vurdert om også disse delene av politiets virksomhet, i tillegg til politimessig arbeid, skulle reguleres av politiregisterloven. Departementet bestemte imidlertid at lovens og forskriftens anvendelsesområde skulle være begrenset. Det innebærer at for den forvaltningsmessige og sivile delen av politiet er det fortsatt personopplysningsloven som anvendes ved spørsmål om taushetsplikt og utleveringsadgang. For

²⁴ Ot.prp.nr. 108 side 19

²⁵ Ot.prp.nr. 108 side 38

²⁶ Ot.prp.nr. 108 s. 70 til 72

utleveringsadgangen i straffesaker, er det et samspill mellom politiregisterloven og straffeprosessloven. Konsekvensen av at bare deler av politiets virksomhet følger politiregisterlovens regler om taushetsplikt og adgang til å utlevere opplysninger, kommer jeg tilbake til i punktene nedenfor. Det er likevel nødvendig å påpeke at dagens regelverk ikke skal være til hinder for at opplysninger utveksles innad i politiet med hjemmel i politiregisterlovens regler om taushetsplikt og utlevering. Det er fremholdt i forarbeidene²⁷ at selv om flere forskjellige regelsett kommer til anvendelse alt ettersom hvilken virksomhet politiet utøver, så er utgangspunktet at dette ikke skal “hindre politiet i en effektiv kriminalitetsbekjempelse (...)” i form av å utveksle opplysninger innad i etaten.

2.2.2 Personopplysningsloven

Loven innehar generelle regler om behandling av personopplysninger og har derfor også betydning for tolkningen av enkelte bestemmelser i politiregisterloven.²⁸ Som jeg var inne på i punktet over var det, også før politiregisterloven, reglene om taushetsplikt og utleveringsadgang i personopplysningsloven som kom til anvendelse ved politiets forvaltningsvirksomhet og andre sivile gjøremål.²⁹ Bakgrunnen for dette var at den tidligere personopplysningsloven, som gjennomførte personvernforordningen (95/46 EF), i utgangspunktet kom “til anvendelse på all elektronisk behandling av opplysninger”³⁰ og gjaldt for offentlig sektor generelt.³¹ At politiets forvaltningsvirksomhet ble omfattet av denne loven hadde sammenheng med at det ikke var en lov som samlet og regulerte politiets samlede virksomhet, men at det var flere regelsett som kom til anvendelse, jf. oppgavens punkt 2.2. Det var derfor naturlig at politiets forvaltningsvirksomhet fulgte de samme reglene om taushetsplikt og utleveringsadgang som forvaltningen ellers.³² På bakgrunn av at politiets forvaltningsvirksomhet ble sammenlignet med et hvert annet forvaltningsorgan var det ikke anledning til å innføre avvikende regler fra folkerettslig forpliktende bestemmelser som regulerte utleveringsadgangen for offentlige forvaltningsorganer. Dermed sto ikke lovgiver fritt til å utforme regler i politiregisterloven som også skulle være bestemmende for politiets forvaltningsvirksomhet. Derfor kunne ikke denne delen av politiet omfattes av den nye politiregisterloven. Når lovgiver konkluderte med at politiregisterloven verken kunne eller

²⁷ Ot.prp.nr. 108 s. 70

²⁸ Ot.prp.nr. 108 s. 13

²⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 70

³⁰ Ot.prp.nr. 108 s. 66

³¹ Ot.prp.nr. 92 s. 27

³² Ot.prp.nr. 108 s. 68

skulle få anvendelse på politiets forvaltningsvirksomhet eller andre sivile gjøremål, innebærer det at den forvaltningsmessige og sivile delen av politivirksomheten fortsatt måtte reguleres av personopplysningslovens bestemmelser om taushetsplikt og utleveringsadgang.

Det følger av personopplysningsloven § 1 at den gjennomfører EUs personvernforordning³³. Etter § 2 første ledd gjelder loven og personvernforordningen “ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register”. Videre følger det imidlertid at verken loven eller forordningen gjelder når annet er bestemt i eller med hjemmel i lov. Dette innebærer at hvor annet er bestemt i lov vil særlovgivningen gå foran.³⁴ Politiregisterloven er en slik særlov og vil derfor gå foran. Likevel fremholdes det at personopplysningsloven og forordningen kan supplere særlovgivningen hvor dette er naturlig. Under utarbeidelsen av politiregisterloven ble det også fremholdt at personopplysningsloven vil kunne komme til anvendelse hvor politiregisterloven ikke gir svar på rettsspørsmålet. Det er imidlertid lagt til grunn at politiregisterloven skal være både en utfyllende og komplett lov “slik at det ikke vil bli behov for å supplere med personopplysningslovens bestemmelser”.³⁵ Med dette har personopplysningsloven bare begrenset betydning for politiet når politiets arbeid har et politimessig formål og det er politiregisterloven som regulerer forholdet. Personopplysningsloven har dermed mest betydning for den forvaltningsmessige og sivile delen av politiets arbeid. På denne bakgrunn vil ikke lovens regler drøftes ytterligere.

2.2.3 EU-retten

Det følger av forarbeidene³⁶ at det var flere internasjonale kilder som satte rammene for politiregisterlovens regler om personvern og utlevering. Det er disse som belyses her.

EMK

Generelt kan det påpekes at det er lagt til grunn at norsk rett er i overenstemmelse med folkeretten generelt, jf. presumsjonsprinsippet. Videre er det inntatt en bestemmelse i

³³ Europaparlamentets- og Rådsforordningen (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av opplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [PVF, GDPR]. Også kjent som bare “personvernforordningen eller GDPR.

³⁴ Prop.56 LS (2017-2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen, s. 26

³⁵ Ot.prp.nr. 108 s. 69

³⁶ Ot.prp.nr. 108 s. 38

Grunnloven (Grl.)³⁷ som forplikter norske myndigheter til å respektere og sikre menneskerettighetene slik de kommer til uttrykk både i Grl. kapittel E og de internasjonale konvensjonene og traktatene om menneskerettigheter som Norge er bundet av.

EMKs vern er særlig ivaretatt ved at den er inkorporert gjennom menneskerettsloven (mrl.)³⁸ og dermed er gjort til formell norsk lov. I henhold til mrl. § 3 vil EMK gå foran annen norsk lovgivning ved motstrid. Under arbeidet med politiregisterloven ble det også lagt særlig vekt på Norges forpliktelser etter EMK og viktigheten av å harmonisere politiregisterloven med EMK for å unngå motstrid. På bakgrunn av statens forpliktelser etter EMK kan Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) avsi dommer om EMK som binder den norske stat. Det ble derfor fremholdt i forarbeidene³⁹ at det var “påkrevd å ta hensyn til EMDs tolkning av bestemmelsene i EMK ved utformingen av politiregisterloven”. Loven må derfor tolkes i lys av EMK samt at man må se til EMD-praksis for å kunne fastslå innholdet i lovens bestemmelser hvor disse er uklare. Det følger også av politiregisterforskriften § 1-4 at loven og forskriften skal tolkes i samsvar med de internasjonale reglene som Norge er bundet av.

Av de bestemmelsene som har særlig betydning for politiregisterloven er EMK art. 8. Her følger det at alle har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Det samme er lovfestet i Grl. § 102, som er personvernbestemmelsen i norsk rett. Art. 8 nr. 1 har et bredt nedslagsfelt, men skal i all hovedsak verne om den enkeltes rett til privatliv, og at det ikke skjer vilkårlig inngrep i rettighetene fra nasjonale myndigheter. Etter artikkel 8 nr. 2 kan imidlertid myndighetene, på nærmere vilkår, likevel gjøre inngrep i disse rettighetene. Innholdet i de formelle vilkårene er forøvrig også videreutviklet i EMD.

Det følger av art. 8 nr. 2 at et inngrep i individets rettigheter for det første må ha hjemmel i lov, jf. også Grl. § 113 om legalitetsprinsippet. Lovkravet medfører at et inngrep i enkeltmenneskets rettigheter etter EMK art. 8 nr. 1 må være forutberegnelig for den enkelte ved at inngrepet har “tilstrekkelig forankring i presise og tilgjengelige generelle regler.”⁴⁰ Deretter må inngrepet være “nødvendig i et demokratisk samfunn” av hensyn til blant annet nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, eller for å

³⁷ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 92

³⁸ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett

³⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 38

⁴⁰ Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter: en innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*, 5. utg., Fagbokforlaget 1. opplag 2018, s. 116

beskytte andres rettigheter og friheter. I utgangspunktet er oppstillingen av formålene i art. 8 nr. 2 uttømmende, men i praksis “har statene en skjønnsmargin (...) når det gjelder det formål som begrunner “nødvendigheten” av et inngrep.”⁴¹ Ved nødvendighetsvurderingen er det tale om en forholdsmessighetsvurdering hvor myndighetene må vurdere og veie inngrepets nødvendighet utfra samfunnsmessige hensyn opp mot det inngrepet som potensielt blir foretatt i den enkeltes rettigheter. Det er lagt til grunn at “essensen i kravet om nødvendighet og forholdsmessighet er en avveining mellom individets og samfunnets (...) interesser i den konkrete situasjonen (...).”⁴² Mer om nødvendighets- og formålkravet omtales i kapittel 5.

Videre i oppgaven vil forholdet mellom EMK art. 8 og politiregisterloven fremgå flere steder. EMK har hatt og har fortsatt stor betydning for politiregisterlovens bestemmelser og anvendelsen av disse. Det er derfor mest hensiktsmessig å si noe mer om art. 8s betydning for politiregisterlovens enkeltbestemmelser etterhvert som disse omtales i oppgaven.

Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680⁴³

Direktivet, som opphever rådets rammebeslutning av 2008⁴⁴, gjennomføres i norsk rett gjennom politiregisterforskriften kapittel 70. At direktivet er tatt inn i forskriftens kapittel 70 medfører at det bare har betydning for politiets taushetsplikt og utleveringsadgang når de utøver politimessige virksomhet, for eksempel kriminalitetsbekjempelse. Dette følger også av politiregisterlovens forarbeider.⁴⁵ Her heter det at direktivet “regulerer politiets og påtalemyndighetens behandling av personopplysninger til kriminalitetsbekjempende formål (...)” og at det ble “vedtatt som en del av et nytt europeisk personvernregelverk, i tillegg til en generell forordning (EU) 2016/679 om behandling av personopplysninger”, som omtales nedenfor. Politiregisterloven er i utgangspunktet utformet på bakgrunn av rammebeslutningen av 2008. Det følger imidlertid av forarbeidene⁴⁶ at 2016/680 for det meste ville presisere

⁴¹ Aall (2018) s. 154

⁴² Aall (2018) s. 151

⁴³ Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 om fysiske personers vern i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner og om fri utveksling av slike opplysninger, og opphevelse av Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS – kapittel V Overføring av personopplysninger til tredjestater eller internasjonale organisasjoner

⁴⁴ Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS av 27. november 2008 om vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker

⁴⁵ Prop.99 L (2016-2017) Endringer i politiregisterloven mv. (gjennomføring av direktiv (EU) 2016/680 mv.) s. 8

⁴⁶ Prop.99 L (2016-2017) s. 6

allerede eksisterende definisjoner og at det derfor ikke skulle medføre “vesentlige materielle endringer i politiregisterloven.”

Direktiv 2016/680 er ikke oversatt til norsk slik at bestemmelsene i kapittel 70 henviser både til den danske oversettelsen og den originale engelske versjonen. Fritt oversatt følger det av art. 1 nr. 1 at direktivet fastsetter generelle regler om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med de nasjonalt kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner, herunder å beskytte mot eller forebygge trusler mot offentlig sikkerhet. Dette fremgår også i formålsbestemmelsen til loven, jf. § 1 og forskriften, jf. § 1-1. Det følger videre av nr. 3 at direktivet ikke er til hinder for at medlemsstatene innfører strengere bestemmelser enn de som følger av direktivet. Med dette oppstiller direktivet en minstestandard som nasjonale myndigheter ikke kan fravike ved lov.

I art. 3 følger en rekke definisjoner som går igjen i politiregisterloven. Videre fremgår alle sentrale prinsipper for behandling av opplysninger i direktivets art. 4. Prinsippene finner man igjen i flere av politiregisterlovens bestemmelser. En videre opplisting av direktivets bestemmelser vil imidlertid ikke virke hensiktsmessig da flere av disse vil fremgå også senere. At direktivets bestemmelser fremgår i tilknytning til lovens og forskriftens enkeltbestemmelser vil føre til at dets betydning i og for norsk rett blir mer synlig.

Europaparlamentets- og Rådsforordningen 2016/679

Forordningen hadde ikke direkte betydning for politiregisterloven da den først ble inkorporert i norsk rett, jf. personopplysningsloven § 1, i 2018. Den hadde imidlertid stor betydning for utformingen direktiv 2016/680, jf. like ovenfor. Det følger av personopplysningslovens forarbeider⁴⁷ at 2016/679 “i stor grad er en videreføring og videreutvikling av gjeldende rett.” Det er derfor ikke tvilsomt at forordningen likevel har betydning for forståelsen av bestemmelsene i politiregisterloven og forskriften i dag. Det er derfor naturlig at direktivet nevnes som en relevant kilde innenfor EU-retten.

Selv om forordningen har betydning for forståelsen av politiregisterloven og forskriften vil denne, som det fremgikk tidligere, stå tilbake ved motstrid mot politiregisterlovens bestemmelser. Forordningen må derfor leses i lys av politiregisterloven for å se om denne “gir

⁴⁷ Prop.56 LS (2017-2018) s. 10

nærmere regler om når det er adgang til å behandle personopplysninger, hva slags opplysninger som kan behandles, eller hvem opplysningene kan deles med. (...)” I tillegg kan det forekomme bestemmelser i nasjonal spesiallovgivning “som gjør unntak fra forordningens regler (...).”⁴⁸ Det følger imidlertid av politiregisterlovens forarbeider⁴⁹ at ved utformingen av politiregisterloven søkte lovgiver å ivareta de alminnelige personvernrettslige prinsippene slik de kommer til uttrykk i forordningen, jf. art. 5, og i personopplysningsloven, blant annet for å ivareta “den registrertes rettigheter i størst mulig grad (...)”. Prinsippene er også tatt inn i politiregisterloven og forskriften, og innholdsmessig er disse så og si sammenfallende. Det kan dermed legges til grunn at forordningen har betydning for forståelsen av bestemmelsene i politiregisterloven og forskriften når disse er sammenfallende med forordningens regler. Da en av politiets hovedoppgaver er å bekjempe kriminalitet, vil imidlertid ikke personvernprinsippene få samme anvendelse gjennom politiregisterloven som ved den alminnelige personvernlovgivningen ettersom det er flere andre vektige hensyn som skal ivaretas gjennom politiregisterloven. Det følger derfor av politiregisterlovens forarbeider⁵⁰ at det var en stor utfordring “å finne frem til en god balansegang mellom hensynet til personvernet på den ene siden og hensynet til kriminalitetsbekjempelse på den andre siden.”

Mer om direktivenes betydning kommer jeg tilbake til. Direktivenes innhold omtales dermed ikke nærmere i dette punktet.

2.2.4 Straffeprosessloven

Etter politiregisterloven § 2 nr. 11 er en “straffesak” en “sak som behandles etter straffeprosessloven.” Det følger av forarbeidene⁵¹ at selv om slike saker reguleres av straffeprosessloven innebærer ikke det nødvendigvis “at straffesaksbehandlingen helt eller delvis unntas politiregisterlovens virkeområde.” Det følger nemlig av 2016/680 art. 1 at direktivets regler gjelder på alle stadier av politiets kriminalitetsarbeid, og som det fremgår av forarbeidene er direktivets formål nettopp “å sikre at medlemslandenes behandling av opplysninger i de ulike fasene tilfredsstillende visse minstekrav hva gjelder personvern og grunnleggende rettigheter og friheter.” Departementet fant imidlertid at straffeprosesslovens regler ikke var utformet “med henblikk til hvordan opplysningene skal behandles eller hvilke

⁴⁸ Prop.56 LS (2017-2018) s. 16

⁴⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 13

⁵⁰ Ot.prp.nr. 108 s. 13

⁵¹ Ot.prp.nr. 108 s. 71 til 73

krav som stilles til denne behandlingen”. Det var derfor nødvendig at også behandling av opplysninger i straffesaker ble underlagt en form for regulering. Løsningen ble at “man i politiregisterloven stiller opp ulike regler for behandling av opplysninger i og utenfor straffesaksbehandlingen der dette synes nødvendig eller hensiktsmessig” da det ikke var et ønske om å endre de materiellrettslige reglene i straffeprosessloven. Dette medfører at reglene som gjelder ved straffesaksbehandlingen “kommer til anvendelse når politiet rent faktisk behandler opplysninger” eller foretar handlinger i henhold til straffeprosesslovens regler.

Et praktisk eksempel er at det sjeldent er adgang for den som er registrert i et av politiets registre til å få innsyn i opplysninger om seg selv etter politiregisterlovens regler. Det fremgår imidlertid av politiregisterloven § 49 at i den enkelte straffesak “har den registrerte rett til dokumentinnsyn i samsvar med straffeprosesslovens regler”. Her vil altså straffeprosessloven komme til anvendelse da det er tale om å behandle opplysninger i en straffesak. På denne måten ser man forholdet mellom politiregisterlovens anvendelsesområde i og utenfor straffesaken, og hvorfor man må se politiregisterloven sammen med straffeprosessloven.

2.2.5 Politiloven

Etter forarbeidene⁵² er politiloven “en lovfesting av politiets virkemidler i arbeidet med å opprettholde den offentlige ro og orden”. Loven omhandler derfor i stor grad politiets arbeid mot samfunnet, ved “forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet”, jf. § 1. En regel om politiets utleveringsadgang fremgår imidlertid av politiloven § 24 første ledd. I første punktum heter det at “for politiets behandling av opplysninger til politimessige formål, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13, gjelder taushetsplikten i kapittel 5 og 6 i politiregisterloven.” Dette innebærer derfor at når politiet utfører arbeid med politimessige formål så gjelder politiregisterlovens bestemmelser om taushetsplikt og utleveringsadgang. Videre følger det av politiloven § 24 første ledd annet punktum at “for politiets øvrige virksomhet gjelder forvaltningsloven §§ 13 til 13 f (...)” Dette betyr at for politiets forvaltningsvirksomhet eller andre sivile gjøremål er det disse bestemmelsene i forvaltningsloven som får anvendelse.

Da det er politiets adgang til å utlevere opplysninger som er det sentrale i oppgaven vil ikke politilovens øvrige bestemmelser drøftes ytterligere siden disse ikke vil være relevante. Likevel er det hensiktsmessig at loven nevnes under punktet om rettskildebilde for å illustrere

⁵² Ot.prp.nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven) s. 6

hvordan politiets tjenestepersonell må forholde seg til ulike regelsett alt ettersom hvilke oppgaver de utøver og til hvilket formål.

2.2.6 Forvaltningsloven

Under arbeidet med politiregisterloven ble det diskutert om loven skulle omfatte politiets samlede virksomhet, eller om lovens virkeområde skulle avgrenses til kun å gjelde politiets politimessige virksomhet, altså arbeid med politimessig formål. Som det fremgår over er personopplysningsloven utgangspunktet for utleveringsadgang hva gjelder deres forvaltningsmessige og sivile arbeid. Likefullt er politiet og påtalemyndigheten gjennom denne delen av sitt arbeid et forvaltningsorgan og omfattes derfor også av forvaltningslovens regler. Dette innebærer at da departementet avgjorde at det skulle gå et skille mellom “politiets og påtalemyndighets politimessige virksomhet og ordinær forvaltningsvirksomhet” ble det samtidig lagt til grunn at “den ordinære forvaltningsvirksomheten” også skulle følge forvaltningsloven.⁵³ Dette betyr at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, sammen med personopplysningsloven, kommer til anvendelse hvor politiet utøver forvaltningsmessige eller andre sivile gjøremål. Ettersom jeg har valgt å avgrense oppgaven til å gjelde politiets adgang til å utlevere opplysninger bakgrunn av politimessige formål, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13, blir ikke forholdet til forvaltningsloven drøftet ytterligere.

3 Politiregisterlovens hovedinnhold

3.1 Lovens formål

I politiregisterloven § 1 og forskriften § 1-1 heter det at formålet med loven å “bidra til effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver, beskyttelse av personvernet og forutberegnelighet for den enkelte ved behandlingen av opplysninger.” Dette er i samsvar med formålsbestemmelsen i 2016/680 art. 1 nr. 1. Det følger av forarbeidene⁵⁴ at det er viktig å ha en formålsbestemmelse som “tilkjenner at lovens formål er å bidra både til å fremme kriminalitetsbekjempelsen og personvernet.” Likevel er en av politiets hovedoppgaver å bekjempe kriminalitet. Det følger derfor av forarbeidene⁵⁵ at i “de tilfellene der hensynet til personvern og hensynet til kriminalitetsbekjempelsen ikke kan forenes, er utgangspunktet at hensynet til personvernet må vike.” Når politiet må foreta en avveining mellom hensynet til

⁵³ NOU 2003: 21 s. 200

⁵⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 55

⁵⁵ Ot.prp.nr. 108 s. 291

personvernet på den ene siden og kriminalitetsbekjempelsen på den annen, så skal det likevel alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering, jf. også forskriften § 1-1 annet ledd. Generelt innebærer dette en vurdering av om det er “forholdsmessighet mellom mål og middel”⁵⁶, altså er det tale om effektivt å løse politiets oppgaver, og samtidig sikre at personvernet ivaretas.⁵⁷ Hensikten med forholdsmessighetsvurderingen er å begrense personvernkremselen overfor den enkelte ved at utleveringen “på alle måter begrenses til det nødvendige.”⁵⁸

På denne måten vil hensynet til personvernet likevel kunne ivaretas, særlig gjennom politiets vurdering av personvernprinsippene, selv om de i det konkrete tilfellet har adgang til å utlevere opplysninger på bakgrunn av hensynet til kriminalitetsbekjempelsen. Mer om forholdsmessighetsvurderingen og de generelle prinsippene som ligger til grunn for den alminnelige personvernlovgivningen, kommer jeg tilbake til særlig i kapittel 5.

3.2 Definisjoner og begrepsavklaring

Her følger en avklaring av noen av de begrepene som er relevant for oppgaven. For øvrig vil andre definisjoner fremgå også ellers i oppgaven hvor det er naturlig at begrepet settes inn i en kontekst, herunder taushetspliktbegrepet i kapittel 4. Som det har fremgått anvender politiregisterloven og forskriften en rekke av de samme begrepene og definisjonene som følger av personvernretten, herunder EUs forordning 2016/679 og personopplysningsloven. Videre er definisjonene også i samsvar med direktiv 2016/680.

Etter politiregisterloven § 2 nr. 1, jf. forskriften § 1-2 nr. 2, er *personopplysninger* blant annet “opplysning og vurdering som kan knyttes til fysisk person som kan identifiseres direkte eller indirekte”. Det samme følger av 2016/680 art. 3. Her heter det at en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av f.eks. et navn, lokaliseringsopplysninger eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet (min oversettelse). Herunder følger selvsagte opplysninger slik som fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerskap, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted.⁵⁹ Det følger imidlertid av politiregisterlovens forarbeider⁶⁰ at loven ikke er begrenset til bare slike

⁵⁶ Aall (2018) s. 151

⁵⁷ Prop.114 L (2012-2013) Endringer i politiregisterloven mv. s. 2

⁵⁸ Ot.prp.nr. 108 s. 291

⁵⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 304

⁶⁰ Ot.prp.nr. 108 s. 57

opplysninger og at det skal legges til grunn en videre forståelse av begrepet enn det som følger av den alminnelige personvernlovgivningen. Derfor vil også blant annet biologisk materiale, for eksempel blod og spytt omfattes av begrepet. Forutsetningen for at dette anses som en personopplysning er at materialet er analysert eller på annen måte identifisert, slik at det kan knyttes til en enkelt person, jf. også forskriftens § 1-2.

Etter politiregisterloven § 2 nr. 2 er *behandling av opplysninger* enhver “elektronisk eller manuell bruk av opplysninger” som for eksempel videreformidling ved overføring, spredning eller andre former for tilgjengeliggjøring. Videre kan en “behandling” være en enkeltstående operasjon eller bestå av en rekke sammensatte operasjoner, f.eks. at opplysninger innsamles, lagres, analyseres og senere utleveres. Selv om det er gjennomført flere handlinger er det fortsatt bare snakk om én behandling i lovens forstand. Det samme følger av 2016/680 art. 3. Etersom oppgaven omhandler adgangen til å *utlevere* opplysninger er det grunn til å si noe kort om utleveringsbegrepet, som er en del av politiets behandling av opplysninger. Det er lagt til grunn at utlevering innebærer enhver “formidling av opplysninger til eksterne aktører, både private og offentlige instanser, men også formidling av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål.”⁶¹

Det følger av politiregisterloven § 2 nr. 3 at et *register* er “en samling av opplysninger som er lagret systematisk på en slik måte at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen.”

Tilsvarende følger også av 2016/680 art. 3 hvor det heter at et register er “enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelige etter særlige kriterier (...)”. Politiets registre fremgår i politiregisterforskriften kapittel 11.

3.3 Lovens virkeområde

Etter politiregisterloven § 3 første ledd gjelder loven for “politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger”. Dette innebærer at politiregisterloven kun gjelder ved politiets og påtalemyndighetens “behandling av opplysninger som faller innenfor politimessige formål, jf. § 4.”⁶² Politimessige formål er definert som “politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste, og politiets

⁶¹ Veileder: Utlevering av opplysninger – politiregisterloven. 20.04.2018 versjon 2.0. Behandlingsansvarlig Kripos. 20.05.2016 versjon 1.0. Behandlingsansvarlig Kripos og Juridisk stab Politidirektoratet, s. 6

⁶² Ot.prp.nr. 108 s. 293

service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler”, politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav a og b.

Det følger videre av § 3 nr. 2 at loven ikke gjelder ved “behandling av opplysninger som er del av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål”, jf. nr. 2. Dette er en viktig presisering og innebærer at for behandling av opplysninger når politiet driver forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål, følger reglene om taushetsplikt, utleveringsadgang og så videre av de alminnelige reglene om dette i forvaltningsloven og personopplysningsloven, jf. punkt 2.2.2 og 2.2.6. Videre kan også annen særlovgivning inneholde bestemmelser som innebærer at politiregisterloven ikke kommer til anvendelse, som for eksempel straffeprosessloven. Om denne har særskilte bestemmelser, vil straffeprosessloven i straffesaker, jf. politiregisterloven § 2 nr. 11, gå foran politiregisterlovens generelle bestemmelser om det samme⁶³, jf. punkt 2.2.4.

Videre utfyller politiregisterforskriften § 1-3 lovens § 3. Her heter det at i tillegg til virkeområdet som er angitt i § 3 gjelder loven også for andre “(...) som gjør tjeneste ved politiet og påtalemyndigheten uten å være tilsatt”. Regelen er vid og fastslår at det ikke bare er ansatte i politiet og påtalemyndigheten som omfattes av loven, men også for eksempel renholdere og innleide konsulenter. I tillegg gjelder loven for de som utfører tjeneste for politiet og påtalemyndigheten i utlandet, ansatte og studenter ved politihøgskolen og utenlandske tjenestemenn som ihht. internasjonale avtaler deltar i politimessig arbeid i Norge.

4 Taushetsplikt

4.1 Taushetsplikt er hovedregelen

I norsk rett er retten til personvern kommet til uttrykk i Grl. § 102 etter inspirasjon fra EMK art. 8 nr. 1. Det følger av Grl. § 102 første ledd at “enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.” Etter annet ledd er det statens myndigheter som skal sikre vern om denne personlige integriteten. Hensynet til personvernet er med dette helt grunnleggende både i norsk rett, men også i internasjonal rett som Norge er folkerettslig forpliktet av. Det følger av forarbeidene⁶⁴ at både internasjonale forpliktelser og nasjonale regler la føringer og var med på å utforme politiregisterlovens regler om taushetsplikt.

⁶³ Nasjonal veileder for informasjonsdeling av 2015 s. 48

⁶⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 51

Det følger av Økokrims nasjonale veileder for informasjonsdeling⁶⁵ at det er informasjonens art som avgjør om den er omfattet av taushetsplikt eller ikke. Det er imidlertid lovfestet at en rekke opplysninger uansett skal være underlagt bestemmelsene om taushetsplikt. Disse følger av politiregisterloven kapittel 6 og særlig § 23 samt politiregisterforskriften kapittel 7.

I alminnelighet⁶⁶ relateres personvernbegrepet “til interessen i å være i fred, å ha en privat sfære der man selv bestemmer om andre skal få adgang.” Personvernet er dermed et “vern mot andres kjennskap til og bruk av opplysninger (...)” som hører innenfor den private sfære. Det er i forvaltningsretten lagt til grunn at taushetsplikten innebærer både en aktivitets- og passivitetsplikt.⁶⁷ Dette medfører at man både skal hindre at uvedkommende får tilgang til taushetsbelagte opplysninger, og at man skal “avstå fra å kommunisere” taushetsbelagt informasjon. For politiet og påtalemyndigheten er det samme formulert som “en plikt til å hindre at andre får innsyn i enkelte opplysninger” og at måten politiet og påtalemyndigheten behandler informasjon på må “være egnet til å ivareta dette kravet.”⁶⁸ Etter juridisk teori⁶⁹ innebærer dette for eksempel at vedkommende tjenesteperson verken muntlig eller skriftlig skal videreformidle opplysningene og at vedkommende aktivt sikrer at opplysningene heller “ikke på annen måte kommer på avveie, f.eks. gjennom fysisk sikring (...)” Er det imidlertid ved lov tillatt å utlevere opplysningene, skal tjenestepersonen sikre at “deler av et dokument sladdes, slik at ikke flere opplysninger enn nødvendig formidles.” På bakgrunn av den alminnelige personvernlovgivningen, både i nasjonalt og internasjonalt, er reglene om personvern og taushetsplikt strenge da de er ment for å beskytte den enkeltes personvern.

Et viktig moment i denne sammenheng er imidlertid det som fremgår av politiregisterlovens forarbeider.⁷⁰ Her følger det at “siden politiets hovedoppgave er bekjempelse av kriminalitet, ligger det i sakens natur at flere av prinsippene som ligger til grunn for den alminnelige personvernlovgivningen ikke fullt ut kan komme til anvendelse (...)” De alminnelige personvernprinsippene er kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og opplysningens kvalitet. Disse kommer jeg tilbake til i kapittel 5, og omtales ikke nærmere her. Det er likevel grunn til å påpeke at de personvernsrettslige prinsippene blir ivaretatt også gjennom

⁶⁵ Nasjonal veileder for informasjonsdeling av 2015 s. 10

⁶⁶ Bernt, Jan Fridtjof og Rasmussen, Ørnulf, *Frihagens forvaltningsrett: innledning til forvaltningsretten*, 2. utg., Fagbokforlaget 3. opplag 2013 s. 229

⁶⁷ Bernt og Rasmussen (2013) s. 232

⁶⁸ Nasjonal veileder for informasjonsdeling av 2015 s. 9

⁶⁹ Kjelby, Gert Johan, *Påtalerett*, 2. utg. 2019, Cappelen Damm Akademisk, s. 328

⁷⁰ Ot.prp.nr. 108 s. 52

politiregisterloven, men på en slik måte at de er tilpasset politiets spesielle virksomhet. En naturlig tolkning av det som følger av forarbeidene er bare at prinsippenes styrke og gjennomslagskraft, slik de er søkt ivaretatt i politiregisterloven, skiller seg fra “den alminnelige personvernlovgivingen” for øvrig. Bakgrunnen for dette er, som det har fremgått tidligere, de motstridende hensynene mellom personvernet på den ene siden og politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet og deres behov for å ha og utlevere personopplysninger av hensyn til deres arbeid på den andre.

4.1.1 Politiregisterloven § 23

Politiregisterloven § 23 er hovedregelen for omfanget av politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt. Etter første ledd plikter enhver som er ansatt eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndighetene “å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold”, jf. nr. 1. I juridisk teori er det lagt til grunn at taushetsplikten en personlig forpliktelse som hviler på den enkelte.⁷¹ Videre tilsier en naturlig språklig forståelse av bestemmelsen at plikten må avgrenses mot det som må anses som privat kunnskap.

Det er her hensiktsmessig å se til det som tidligere har fremgått om at ved innføringen av politiregisterloven skulle det gå et skille “mellom politiets og påtalemyndighetens politimessige virksomhet og ordinær forvaltningsvirksomhet, hvor den ordinære forvaltningsevne følger av forvaltningslovens bestemmelser.”⁷² Dette medfører at politiets forvaltningsmessige og sivile gjøremål ikke følger taushetspliktbestemmelsen i § 23, men forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt.

Politiregisterloven § 23 første ledd første alternativ erstatter den eldre og nå opphevede bestemmelsen i straffeprosessloven § 61 a. Det følger av forarbeidene⁷³ at den nye bestemmelsen i § 23 i stor grad innholdsmessig skulle videreføre det samme som fulgte av straffeprosessloven § 61 a første ledd og politiloven § 24 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd. Politiregisterloven skulle dermed ikke medføre særlige realitetsendringer hva angikk politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt. Det følger av forarbeidene til straffeprosessloven⁷⁴ § 61 a at taushetsplikten *i straffesaker* også tidligere omfattet “noens

⁷¹ Bernt og Rasmussen (2013) s. 232

⁷² NOU 2003: 21 s. 200

⁷³ Ot.prp.nr. 108 s. 304

⁷⁴ Ot.prp.nr. 49 (1986-1987) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. s. 50

personlige forhold”. Selv om dette ikke kom direkte til uttrykk i § 61 a, gikk bestemmelsen lengre enn forvaltningsloven § 13 og dekket både “fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted.”⁷⁵

Selv om politiregisterloven ikke skulle medføre store realitetsendringer, medførte imidlertid innføringen av politiregisterloven en utvidelse av taushetsplikten. Etter forarbeidene⁷⁶ ble politiloven § 24 første ledd endret ved innføringen av politiregisterloven og opphevelsen av strafferegistreringsloven og straffeprosessloven § 61 a. Tidligere henviste politiloven § 24 til taushetspliktreglene i straffeprosessloven og strafferegistreringsloven. Selv om § 24 viste til disse lovene ble den i praksis forstått og anvendt på samme måte som reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13. Det følger av forvaltningsloven § 13 annet ledd at “som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted (...)”. Politiloven § 24 ble dermed tolket mer innskrenkende enn straffeprosessloven § 61 a. Begrepet ble dermed tolket forskjellig i og utenfor straffesaken. Ved innføringen av politiregisterloven ble henvisningen i politiloven § 24 til strafferegistreringsloven og straffeprosessloven erstattet med en henvisning til politiregisterloven kap. 5 og 6. Dette medførte at unntaket i forvaltningsloven § 13 annet ledd ikke ville “videreføres for politimessig virksomhet utenfor straffesaksbehandlingen”⁷⁷. Innføringen av politiregisterloven medførte derfor at begrepet “noens personlige forhold” skulle tolkes likt både *i* og *utenfor* straffesaken, og som videre skulle medføre “en ensartethet innenfor politiets og påtalemyndighetens politimessige virksomhet.”⁷⁸

Etter dette er derfor utgangspunktet at innholdet i begrepet “noens personlige forhold” skal være det samme både *i* og *utenfor* den enkelte straffesak, og slike forhold er underlagt taushetsplikt i alle deler av politiets virksomhet. Dette utgangspunktet er imidlertid ikke fulgt opp i politiregisterforskriften. Av forskriftens § 7-3 første og annet ledd følger det at utover de særlige kategorier av personopplysninger som følger av politiregisterloven § 7, jf. § 23 første ledd nr. 1, som jeg kommer tilbake til i kapittel 5, vil vurderingen av om opplysninger er å anse som “noens personlige forhold” bero på en konkret vurdering av om opplysningene kan røpe forhold som må anses personlig eller beskyttelsesverdig. Dette skiller seg fra det

⁷⁵ Ot.prp.nr. 108 s. 304

⁷⁶ Prop.114 L (2012-2013) s. 13

⁷⁷ Ot.prp.nr. 108 s. 304

⁷⁸ Ot.prp.nr. 108 s. 305

som ble fremholdt i forarbeidene. Det må likevel kunne legges til grunn at opplysninger som fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted er typiske personopplysninger som alltid vil være underlagt taushetsplikt og som derfor ikke skal vurderes konkret hvorvidt de er personlige eller beskyttelsesverdige.

Etter politiregisterloven § 23 andre ledd omfatter taushetsplikten også opplysninger som det utfra hensynet til den polisiære virksomheten er nødvendig å holde hemmelig. I forarbeidene⁷⁹ heter det at denne vurderingen vil basere seg på om det virkelig “er nødvendig å holde [opplysningene] hemmelig” og at de oppregnede unntakene fra taushetsplikten i loven “bare i begrenset utstrekning kommer til anvendelse (...)”. Dette innebærer at det er lagt opp til en vurdering av om hemmelighold i det hele tatt er nødvendig snarere enn å vurdere om unntakene fra taushetsplikten kommer til anvendelse. Hensynet bak de tidligere bestemmelsene i straffeprosessloven § 61 a annet ledd og politiloven § 24 annet ledd var å “beskytte politiets interesser mot at informasjon om kriminalitetsbekjempelse, enkeltvis eller generelt” ble kjent for de miljøene eller personene som kriminalitetsbekjempelsen rettet seg mot.⁸⁰ Da politiregisterloven ikke skulle medføre noen realitetsendringer er det grunnlag for å si at dette hensynet også i dag i stor grad begrunner hvorfor politiet har taushetsplikt også om opplysninger omhandlende sin egen virksomhet.

Det følger av § 23 tredje ledd taushetsplikten også gjelder etter endt arbeidsforhold.

Videre følger det av den nye bestemmelsen i fjerde ledd at taushetsplikten også gjelder innad i politiet og påtalemyndigheten. Etter forarbeidene⁸¹ setter denne skranker for i hvilke tilfeller politiet og påtalemyndigheten har adgang til å formidle opplysninger internt i etaten. Bestemmelsen er imidlertid ikke ment å begrense adgangen for informasjonsflyt så lenge det “foreligger tjenstemessig behov for det”. Bestemmelsen er kun ment å verne for spredning av taushetsbelagte opplysninger innad i etaten når det er ment “som sladder og underholdning” og det av den grunn følgelig ikke foreligger noe tjenstemessig behov for informasjonsdeling. Bestemmelsen bygger også opp under det som er lagt til grunn i teorien om at taushetsplikten er en personlig plikt. Bestemmelsen i fjerde ledd gjelder imidlertid ikke hvor tjenstepersonellet er blitt gitt tilgang, altså rett til dirktesøk, til opplysninger i politiets

⁷⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 304

⁸⁰ Ot.prp.nr. 108 s. 107

⁸¹ Ot.prp.nr. 108 s. 305

register. En forutsetning for dette er at det foreligger et tjenestemessig behov for det, og det er til et politimessig formål, jf. politiregisterloven § 21 første ledd.

4.1.2 Begrunnelsen for og hensyn bak hovedregelen om taushetsplikt

Det er lagt til grunn i juridisk teori⁸² at “personvernjussen (...) har som sentralt anliggende å gi borgerne et vern mot offentlig maktutøvelse.” Videre fremholdes det at et samfunn uten regler som ivaretar hensynet til personvernet, kunne medført at enkeltmennesket ville opplevd “uønsket gjennomsiktighet (...)” i sin private sfære, noe som igjen ville kunne skapt “en følelse av ufrihet”. Det rettslige personvernet skal derfor oppstille klare grenser mot uønsket samling av personopplysninger fra myndighetene, klare grenser for myndighetens eventuelle lagring av opplysningene og videre også myndighetens bruk av disse opplysningene. Dette er en del av de hensyn som taushetspliktsbestemmelsene er ment å ivareta innenfor den alminnelige personvernretten. Det legges til grunn at disse generelle personvernsrettslige utgangspunktene også gjelder for politiets behandling av personopplysninger i sitt arbeid med politimessige formål, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13, jf. politiregisterloven § 23.

Som det har fremgått er behandling av personopplysninger generelt et inngrep i EMK artikkel 8 nr. 1 om retten til privatliv. Likevel er det, i tråd med EMK artikkel 8 nr. 2, lagt til grunn at det er “en forutsetning for at den moderne velferdsstat kan utvikles og fungere at samfunnet har og kan kommunisere og benytte personlig informasjon om samfunnsmedlemmene”⁸³, her utfra hensynet til politiets kriminalitetsbekjempende arbeid.

Utgangspunktet etter EMK-retten er at enkeltpersoner så langt det er mulig skal ha kontroll over opplysninger om seg selv og at personvernet er noe som i alle henseender skal ivaretas. Skulle politiet og påtalemyndigheten imidlertid ha behov for å utlevere personopplysninger på bakgrunn av politimessige formål så skal borgerne kunne legge til grunn at deres personvern likevel blir ivaretatt ved at personopplysningene deres ikke blir gjort tilgjengelige og når ut til uvedkommende. På denne måten ivaretas hensynet til personvernet, jf. EMK art. 8 nr. 1, gjennom taushetspliktsreglene samtidig som unntakene fra taushetsplikten fører til at politiet kan “bekjempe kriminalitet på en effektiv måte”⁸⁴, i tråd med EMK art. 8 nr. 2.

⁸² Bernt og Rasmussen (2013) s. 229 og 231

⁸³ Bernt og Rasmussen (2013) s. 231

⁸⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 14

Det er også flere forhold som danner bakgrunnen for hovedregelen om taushetsplikt.⁸⁵ For det første vil opplysninger som politiet og påtalemyndigheten har eller får om enkeltpersoner eller tredjepersoner, som oftest være av sensitiv karakter. Videre kan opplysningene være både uriktige, usammenhengende og potensielt misvisende før de er verifisert. I tillegg har som regel ikke enkeltpersoner kunnskap om at politiet har opplysninger om dem, og de har derfor heller ikke fått anledning til å imøtegå eller korrigere opplysninger om seg selv. Det er på denne bakgrunn nødvendig at så få som mulig vet om og har tilgang til slike opplysninger, og at opplysningene kun gjøres tilgjengelig for andre hvor vilkårene for unntak fra taushetsplikten er oppfylt. Det er imidlertid ikke bare hensynet til personvernet til den opplysningene gjelder som skal ivaretas gjennom reglene om taushetsplikt. Det følger av politiregisterlovens forarbeider⁸⁶ at bestemmelser om taushetsplikt også er ment å beskytte både “den opplysningene gjelder og dens nærmeste familie”, samt politiets egne interesser.

For det første vil det nødvendigvis ikke bare oppleves som belastende at politiet og potensielt andre, især uvedkommende, får tilgang til personopplysninger om en selv, men det kan også oppleves belastende for den nærmeste familien at myndighetene har slike opplysninger. For det andre kan det også fremgå tredjepersonsopplysninger om nær familie som en del av de opplysningene politiet har om en aktuell person. Dermed begrunner også hensynet til nærmeste families personvern hovedregelen om taushetsplikt. Som det fremgikk over har politiet også taushetsplikt av hensyn til egen virksomhet, herunder for eksempel etterretningsvirksomheten, for å “beskytte politiets interesser og deres arbeid mot at informasjon om kriminalitetsbekjempelse, enkeltvis eller generelt, blir kjent for de miljøer eller personer som skal bekjempes”. Med dette er det ikke bare personvern hensyn som danner bakgrunnen for og begrunner politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt, men også en rekke andre hensyn, dog av svært ulik karakter.

5 Utlevering av opplysninger

Det heter i politiregisterlovens forarbeider⁸⁷ at det er særlig hensynet til kriminalitetsbekjempelsen på den ene siden og hensynet til personvernet på den andre som gjør seg gjeldene ved politiets utlevering av opplysninger. Videre følger det at det var nettopp

⁸⁵ Riksadvokatens skriftserie 3/2017 (RA-2017-3-S) Veileder: *Innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter*. Oslo, 3. oktober 2017 (revidert Oslo, 13. august 2018) s. 4

⁸⁶ NOU 2003: 21 s. 200-201

⁸⁷ NOU 2003: 21 s. 128-129

denne “forholdsmessigheten mellom den kriminalitet som skal bekjempes og det inngrep som skal gjøres i den enkeltes personvern” som ble søkt ivaretatt ved politiregisterloven.

Det følger av politiregisterloven § 19 at politiet og påtalemyndigheten “kan utlevere opplysninger dersom det er adgang til dette etter reglene om taushetsplikt i kapittel 6, og vilkårene for utlevering i § 8 annet ledd og § 20 er oppfylt for opplysningene som der nevnt.” Bestemmelser om politiets utleveringsadgang følger også av politiregisterforskriften kapittel 9, som oppstiller ytterligere vilkår og vurderingsmomenter for utleveringsadgangen.

Innenfor personvernretten generelt er det “ikke noen automatikk i å likestille unntak fra taushetspliktreglene med adgangen til å utlevere opplysninger (...).”⁸⁸ Dette er imidlertid tilfellet etter politiregisterloven. Det følger av forarbeidene⁸⁹ at “adgangen til å utlevere opplysninger er (...) sammenfallende med unntakene fra taushetspliktreglene.” Bakgrunnen for dette var at en slik regel ville være svært enkel å praktisere. Dette betyr at “dersom vilkårene for unntak fra en av taushetsbestemmelsene er oppfylt, kan opplysningene også utleveres.” I forarbeidene presiseres det likevel at selv om vilkårene i bestemmelsene om utlevering i kapittel 6 er oppfylt, medfører ikke dette “noen plikt for politiet eller påtalemyndigheten til å utlevere opplysninger. (...) Dette innebærer at selv om politiet i og for seg kan utlevere en opplysning, kan de likevel la være å gjøre det”. Dette skiller seg imidlertid fra politiets plikt til å underrette visse offentlige organer på nærmere vilkår etter politiregisterforskriften kap. 10, hvor de ikke har denne valgmuligheten. Dette markerer for øvrig også grensen for politiets utleveringsadgang og utleveringsplikt. Politiets adgang til å utlevere opplysninger drøftes i punkt 5.1. Plikten kommer jeg tilbake til i punkt 5.2.

5.1 Utleveringsadgangen

Det er lagt til grunn i norsk rett at det er et bærende synspunkt “at politiets (...) behandling av opplysninger skal sette politiet i stand til å utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste (...).”⁹⁰ Politiets adgang til å utlevere opplysninger er derfor “en sentral faktor i politiets kamp mot kriminalitet (...)” og at “hensynet til kriminalitetsbekjempelsen må veie tungt (...) idet man ellers kan risikere å redusere politiets mulighet til å bekjempe kriminalitet”.⁹¹ På denne

⁸⁸ Ot.prp.nr. 108 s. 102

⁸⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 302

⁹⁰ NOU 2003: 21 s. 171

⁹¹ Ot.prp.nr. 108 s. 52

bakgrunn er det i forarbeidene⁹² fremholdt at det i et moderne og demokratisk samfunn som vårt ikke er “mulig at hvert enkelt individ enerådende kan bestemme over egne personopplysninger” og at “prinsippet om fri rådighet over personopplysninger”, slik det følger av en tolkning av EMKs utgangspunkt etter art. 8, “ikke kan gjennomføres absolutt.” Hvis ethvert individ skulle blitt informert om alle opplysningene om seg selv som politiet innehar om dem, og hvordan etaten behandler disse opplysningene, ville dette kunne skadet deres kriminalitetsbekjempende arbeid, både i enkeltsaker og helt generelt.

Som det fremgikk av drøftelsen i punkt 2.3.3 om EMK, gir art. 8 nr. 1 alle rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Etter art. 8 nr. 2 kan imidlertid myndighetene gjøre inngrep i disse rettighetene så lenge et slikt inngrep er “i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn (...) for å forebygge uorden og kriminalitet (...)”. Det er ikke tvilsomt at politiregisterlovens regler om utlevering av opplysninger er et inngrep i enkeltmenneskets rettigheter og personvern etter EMK art. 8 nr. 1. Men som det følger av nr. 2 har myndighetene anledning til å “behandle personopplysninger i kriminalitetsbekjempelsen”⁹³ og med dette gjøre et inngrep i enkeltpersoners rett til fri rådighet over sine personopplysninger så lenge inngrepet har hjemmel i lov og at det er nødvendig av hensyn til legitime formål, i et demokratisk samfunn. Som det også vil fremgå senere er politiregisterlovens utleveringsbestemmelser i samsvar med EMK artikkel 8s krav.

Politiets utleveringsadgang følger av politiregisterloven kapittel 5. Ser man bestemmelsene om utlevering av opplysninger og taushetsplikten, jf. lovens kapittel 5 og kapittel 6, under ett er utgangspunktet etter politiregisterloven at “politiet og påtalemyndigheten kan utlevere opplysninger dersom det er adgang til dette etter reglene om taushetsplikt”.⁹⁴ En må derfor gå til lovens kapittel 6 og forskriftsbestemmelsene i kapittel 9 for å se om vilkårene for utlevering, som er unntak fra taushetsplikten, er oppfylt. Dersom vilkårene er oppfylt, og den generelle lovpålagte taushetsplikten dermed ikke står i veien for utlevering, har politiet og påtalemyndigheten adgang til å utlevere opplysninger til andre. Det er antatt at lovens opplisting av unntak fra taushetsplikten, slik de følger av kapittel 6, er uttømmende.⁹⁵

⁹² NOU 2003: 21 s. 130

⁹³ Ot.prp.nr. 108 s. 74

⁹⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 18

⁹⁵ Kjelby (2019) s. 329

Det fremstår ikke som hensiktsmessig å gi en uttømmende gjennomgang av lovens og forskriftens utleveringsbestemmelser. Før jeg går videre skal jeg likevel gjennomgå reglene som er relevant for oppgaven. Flere av bestemmelsene kommer jeg også tilbake til senere.

For det første har politiet adgang til å utlevere opplysninger hvor den som har krav på taushet samtykker til det, jf. politiregisterloven § 24 nr. 1. På bakgrunn av politiets spesielle organisasjon vet sjeldent borgene om opplysningene som politiet har om dem, og som de vurderer å utlevere, og dermed kommer ikke samtykkebestemmelsen så ofte til anvendelse. I tillegg kan det skade politiets kriminalitetsbekjempende arbeid om de må innhente samtykke. Også på denne bakgrunn anvendes bestemmelsen svært sjeldent. Videre har politiet adgang til å utlevere opplysninger “som et ledd i straffesaksbehandlingen.” Blant annet kan de gi opplysninger til sakens parter, fornærmede og etterlatte, og for øvrig til dem som opplysningene direkte gjelder, jf. § 25 nr. 1. Opplysninger kan også utleveres til bruk i den enkelte straffesak, herunder til etterforskningen og avgjørelsen, jf. § 26.

Politiet kan også utlevere opplysninger hvor det er “nødvendig for å avverge ett lovbrudd”, jf. § 27 første ledd, eller til forebyggende virksomhet, jf. annet ledd nr. 1. Videre har politiet adgang til å utlevere opplysninger til offentlige organer hvor det er nødvendig for politiets utøvelse av ordenstjenesten eller politiets service- og bistandsfunksjon, jf. § 28 første ledd. I tillegg har politiet og påtalemyndigheten adgang til å utlevere opplysninger til annet tjenestepersonell i politiet og påtalemyndigheten hvor det er nødvendig for utøvelsen av politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål, jf. § 29 første ledd. Til slutt kan politiet utlevere opplysninger etter § 30 til “offentlige organer i deres interesse”. Hvilke etater politiet har adgang til å utlevere opplysninger til etter § 30 fremgår av en ikke-uttømmende opplisting i forskriftens § 9-6. Etater politiet kan utlevere opplysninger til på bakgrunn av bestemmelsen i § 30 er blant annet Skatteetaten og barnevernet.

Selv om politiets adgang til å utlevere opplysninger er omfattende av hensyn til politimessige formål er det, som det har fremgått også tidligere, lagt til grunn i forarbeidene⁹⁶ at de “grunnleggende personvernsrettslige prinsippene om formålsbestemthet, nødvendighet og opplysningens kvalitet (relevans, tilstrekkelighet og korrekthet) også kommer til anvendelse for politiets behandling av opplysninger.” Prinsippene fremgår ved personopplysningslovens

⁹⁶ Ot.prp.nr. 108 s. 15

inkorporering av personverndirektivet 2016/279 art. 5 og direktiv 2016/680 art. 4 som er tatt inn i politiregisterforskriften. For politiet er prinsippene tatt inn i politiregisterloven kapittel 2 med utfyllende bestemmelser i forskriftens kapittel 3, 4 og 5. Kravet til formålsbestemthet følger av lovens § 4 og forskriften § 3-1 flg. Videre følger nødvendighetskravet i lovens § 5 og forskriften § 4-1 flg. Til slutt følger kravet om opplysningens kvalitet av loven § 6 og forskriften § 5-1 flg. Den i utgangspunktet omfattende utleveringsadgangen politiet og påtalemyndigheten har, begrenses med dette av tre lovbestemte krav.⁹⁷

Bakgrunnen for at prinsippene som man finner i den alminnelige personvernsreguleringen også oppstilles ved politiets utleveringsadgang er at det i den senere tid har blitt mer fokus på hensynet til personvernet, særlig internasjonalt, og at internasjonale forpliktelser legger føringer på nasjonal lovgiving.⁹⁸ Videre er prinsippene inntatt særlig av hensyn til både “den registrerte (...), den behandlingsansvarlige og allmenheten”⁹⁹ da disse oppstiller klare krav som må være oppfylt før politiet kan utlevere opplysningene, noe som sikrer både notoritet og forutberegnelighet. At disse er tatt inn i politiregisterloven vil også bevisstgjøre politiet på de personvernrettslige utfordringene som utleveringsadgangen medfører og at de er nødt til å ta stilling til disse kravene i hvert enkelt tilfelle hvor utleverings spørsmål oppstår.

5.1.1 Kravet til formålsbestemthet

Bestemmelsene om kravet til formålsbestemthet skal fungere som en skranke for politiets adgang til å utlevere personopplysninger.¹⁰⁰ Kort sagt og helt konkret går kravet ut på “at personopplysninger kun kan benyttes til konkret angitte formål som er saklig begrunnet (...)”. Dette betegnes også som skrankens kjerne. Etter lovens § 4 og forskriften § 3-1 første og annet ledd kan opplysninger som er innhentet til et politimessig formål bare “behandles til det formålet de er innhentet for eller til andre politimessige formål, med mindre det er bestemt i lov eller i medhold av lov at retten til behandling er begrenset, eller at opplysninger kan behandles til andre formål enn de politimessige.” Ordlyden tilsier at § 4 og § 3-1 er relativt generelle bestemmelser.

Hva som regnes som politimessige formål fremkommer av politiregisterloven § 2 nr. 13. Etter denne er “politimessige formål” politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder

⁹⁷ Ot.prp.nr. 108 s. 294 til 297

⁹⁸ Ot.prp.nr. 108 s. 51

⁹⁹ NOU 2003: 21 s. 182

¹⁰⁰ NOU 2003: 21 s. 130

etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste samt politiets service- og bistandsfunksjon. Av forarbeidene¹⁰¹ fremgår det at det var svært vanskelig å finne en definisjon av begrepet “politimessige formål”. Årsaken var at det ikke eksisterte en legaldefinisjon for begrepet i praksis. Departementet fant det heller ikke ønskelig å oppstille en slik legaldefinisjon ved lovforberedelsen. Bakgrunnen for dette var at begrepet “politimessig formål” hadde blitt tillagt varierende innhold ved forskjellige etater over tid og at det derfor var vanskelig å samle begrepets innhold til en samlet og presis definisjon. Løsningen ble derfor politiregisterloven § 2 nr. 13 som kun skulle “gi anvisning på hva som menes med politimessige formål i politiregisterloven.” Lovens definisjon av “politimessig formål” gjelder dermed kun ved anvendelsen av politiregisterloven.

Det følger av forarbeidene¹⁰² at bestemmelsen i politiregisterloven § 4, jf. § 2 nr. 13 bokstav a) og b), slår fast at “opplysninger innhentet til et politimessig formål i utgangspunktet kan brukes til et annet politimessig formål”. Derfor vil kravet til formålsbestemthet være oppfylt dersom opplysninger som for eksempel er innhentet i forbindelse med en etterforskning senere brukes til politiets kriminalitetsforebyggende arbeid og motsatt. En naturlig språklig forståelse av det som følger av bestemmelsene og forarbeidene tilsier at politiet står tilnærmet fritt til å bruke, og dermed også utlevere, opplysningene så lenge dette har eller fremmer et eller flere politimessig formål, jf. § 2 nr. 13. Bestemmelsen gir altså politiet vide fullmakter til å behandle personopplysninger. Likevel blir det i forarbeidene¹⁰³ lagt til grunn at “politiets ulike oppgaver er å anse som egne behandlingsformål (...)” Dette innebærer for eksempel at etterforskning, forebyggende virksomhet, ordenstjeneste og politiets hjelpefunksjon er oppgaver med egne behandlingsformål. Dette medfører at det “foreligger sekundærbruk når opplysningene som for eksempel er innhentet i forbindelse med ordenstjenesten, senere brukes i politiets forebyggende virksomhet”. Men ved at § 4 gir hjemmel til “at opplysninger kan brukes til andre politimessige formål enn det de er innhentet for, vil sontringen ikke medføre noen begrensinger med hensyn til politiets adgang til å behandle opplysninger i sin samlede virksomhet.” Bestemmelsene innebærer dermed en ganske vid adgang til sekundærbruk ved at politiet kan bruke opplysningene de har innhentet til en rekke andre politimessige formål enn bare det formålet opplysningene i utgangspunktet ble innhentet til.

¹⁰¹ Ot.prp.nr. 108 s. 65 og NOU 2003: 21 s. 57

¹⁰² Ot.prp.nr. 108 s. 294

¹⁰³ Ot.prp.nr. 108 s. 75 til s. 77

Som det har fremgått tidligere skal man skille mellom politiets arbeid med politimessig formål og politiets forvaltningsvirksomhet. Siden det kun er den politimessige delen av etaten som omfattes av politiregisterloven, og ikke politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål, er det følgelig at opplysningene som innhetens på bakgrunn av politimessige formål bare kan utleveres til det formålet de var innhentet for eller andre politimessige formål. Skal opplysningene brukes ved utøvelse av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål anses dette som utlevering og må følge reglene om utlevering i politiregisterloven kapittel 6.

Det som fremgår i avsnittene like over innebærer at hvis opplysningene i det videre skal utleveres til det formålet de er innhentet for, eller til andre politimessige formål, trenger ikke behandlingen av opplysningene ytterligere hjemmel. Hvis opplysningene derimot skal utleveres til andre formål enn de formål de er innhentet for og som heller ikke har tilknytning til andre politimessige formål, må dette ha særskilt hjemmel etter lovens kapittel 6. Eksempler på slike bestemmelser fremgår både innledningsvis i punkt 5.1 og i oppgavens punkt 6.

Videre følger det av politiregisterforskriften § 3-1 annet ledd, jf. politiregisterloven § 4, at regelen i forskriften § 3-1 første ledd, jf. lovens § 4, imidlertid ikke gjelder hvor “det i lov eller i medhold av lov er bestemt at retten til behandling av opplysninger til politimessige formål er begrenset.” Et eksempel på en slik begrensning følger av politiregisterloven § 5 nr. 2. Adgangen til å utlevere opplysninger som er innhentet til politimessige formål begrenses “dersom politiet i forbindelse med etterforskning behandler opplysninger om personer som faller utenfor den krets av personer som er nevnt i § 5 nr. 2”. Dette medfører at opplysninger om personer som ikke omfattes av § 5 nr. 2 for eksempel ikke “kan behandles i politiets forebyggende arbeid idet man der bare kan behandle opplysninger om personer som nevnt i § 5 nr. 2 bokstav a til d.” Mer om § 5 følger nedenfor om “kravet til nødvendighet”. Den omtales her kun for å illustrere en begrensning i politiets utleveringsadgang etter § 4.

Prinsippet om formålsbestemthet ved utlevering av opplysninger har som nevnt sin bakgrunn i internasjonale forpliktelser, herunder også EMK hvor prinsippet gjenspeiles artikkel 8.¹⁰⁴ Det heter i forarbeidene¹⁰⁵ at formålsbestemthetsprinsippet er et “sentralt personvernrettslig prinsipp” og det er lagt til grunn at “en av de viktigste funksjonene med formålsangivelsen er

¹⁰⁴ NOU 2003: 21 s. 130

¹⁰⁵ Ot.prp.nr. 108 s. 53

å angi grensen for sekundærbruk (...)”¹⁰⁶, altså når personopplysninger kan brukes til andre formål enn det de i utgangspunktet er innhentet for, som omtales som primærbruk. Ved utarbeidelsen av politiregisterloven sto imidlertid lovgiver relativt fritt “til å bestemme hvilke formål opplysninger kan innhentes til og hvilken sekundærbruk politiet skal ha rett til å foreta”.¹⁰⁷ Den eneste begrensingen var de legitime formålene opplistet i EMK art. 8 nr. 2.

Formålsbestemthetsprinsippet er ment skape forutsigbarhet for den som er registrert i politiets ulike registre. Kravet om formålsbestemthet skal gi klarhet i og oversikt over hvilke opplysninger som kan utleveres og til hvilke formål, hvordan og av hvem de kan behandles av, og til hvem opplysningene kan utleveres til. Med dette ivaretar prinsippet både hensynet til politiets arbeid og enkeltindividet. Fra politiets og påtalemyndighetens side åpner bestemmelsen for at de skal ha adgang til å utlevere opplysninger så lenge de overholder kravet til formålsbestemthet. For enkeltindividet ivaretar bestemmelsen den enkeltes rettigheter ved at den setter skranke for politiets behandling av opplysningene ved at disse kun kan utleveres når dette har et legitimt formål som er saklig begrunnet.

For å oppsummere bestemmelsen i politiregisterloven § 4 om formålsbestemthet kan man legge til grunn at den gir politiet relativt vide fullmakter til å utlevere opplysninger. Dette følger særlig av innholdet i begrepet “politimessige formål”. Som det har fremgått kan så og si alle politiets formål, og som ikke anses som forvaltningsvirksomhet eller andre sivile gjøremål, ha et politimessig formål og dermed er adgang til å utlevere opplysninger svært vid. Som det har fremgått kan opplysningene innhentes på bakgrunn av et politimessig formål, men utleveres på bakgrunn av et annet. Vanligvis kan opplysningene bare utleveres til det formålet de er innhentet for, men slik er det ikke for politiet ved deres utleveringsadgang. På bakgrunn av at lovens krav til formålsbestemthet er så vidt beskrevet, vil ikke formålskravet fungere som en skranke for politiet slik kravet gjør innenfor den alminnelige personvernretten av hensyn til politiets spesielle virksomhet og deres behov for å oppbevare, bruke og utlevere opplysninger til kriminalitetsbekjempelsen. Formålsangivelsen må imidlertid være vid for at politiet skal kunne løse sine oppgaver på best mulig måte.

Det kan likevel stilles spørsmålstegn ved om bestemmelsene med dette gir politiet for vide fullmakter til sekundærbruk av opplysningene og dermed ikke ivaretar hensynet til

¹⁰⁶ Ot.prp.nr. 108 s. 74

¹⁰⁷ Ot.prp.nr. 108 s. 76

personvernet godt nok. Ut fra det som har blitt sagt om EMKs krav om at myndighetens adgang til å gjøre inngrep i borgernes rettigheter, som utlevering av opplysninger er, i art. 8 nr. 1, jf. nr. 2 skal ha en klar og tydelig lovhjemmel, vil bestemmelsene kunne fremstå som for generelle til å sikre ønsket forutberegnelighet for enkeltindividet. Likevel kan det hevdes at når begrepet “politimessige formål” er søkt definert i loven vil dette likevel kunne gi forutberegnelighet ved at borgeren for det vesentlige forstår hva “politimessig formål” innebærer og i hvilke tilfeller politiet har et formål som gir dem adgang til å utlevere personopplysninger. Selv om formålskravet ikke fungerer på samme måten som i den alminnelige personvernretten, medfører likevel formålskravet at politiet aktivt må vurdere om kravet er oppfylt i hvert tilfelle før de kan utlevere opplysningene. De kan altså ikke utlevere personopplysninger til et hvilket som helst formål, og de har heller ikke utleveringsadgang hvor dette ikke har et legitimt formål. Da vil hensynet til personvernet veie tyngst.

5.1.2 Kravet til nødvendighet

Etter lovens § 5 første ledd kan opplysninger bare utleveres “når det er nødvendig ut fra formål som nevnt i § 4.” Det er politimessige formål det her siktes til.¹⁰⁸ Nødvendighetskravet er dermed nært knyttet til formålskravet. Også kravet til “nødvendighet er et gjennomgående personvernprinsipp”¹⁰⁹ som innebærer skranker i flere sammenhenger, herunder om opplysningene kan utleveres, evt. hvem som kan få tilgang til opplysningene, når tilgang kan gis og i hvilke sammenhenger, og hvilke opplysninger som kan utleveres. Kravet til nødvendighet kan derfor medføre at politiet, på bakgrunn av personvern hensyn, er nødt til å “akseptere en mindre effektiv løsning enn den primært ønskede”¹¹⁰ fordi utlevering av opplysninger ikke er nødvendig, som igjen medfører at personvernet går foran.

Det følger imidlertid også av forarbeidene¹¹¹ at kravet til nødvendighet er dynamisk da det “må anses som en rettslig standard som vil variere fra situasjon til situasjon og endres i takt med tiden og utviklingen”. Hva som anses som nødvendig vil derfor “være en konkret vurdering i det enkelte tilfellet”, jf. også forskriftens § 4-2 første ledd. Det er imidlertid fremholdt at det ikke kan legges til grunn en for streng regel da dette “vil kunne

¹⁰⁸ Ot.prp.nr. 108 s. 294

¹⁰⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 53

¹¹⁰ NOU 2003: 21 s. 170 til 171

¹¹¹ Ot.prp.nr. 108 s. 77

vanskeliggjøre politiets arbeid (...).” Også her ser man hvordan hensynet til politiets virksomhet blir ivaretatt ved loven.

Før jeg går videre må det bemerkes at oppgaven avgrenses mot det som følger av politiregisterforskriftens § 4-2 annet ledd om at nødvendighetskravet for behandling av opplysninger som er inntatt i politiets ulike registre er nærmere regulert i forskriftens del 7 og 11. Det vil bli for omfattende å drøfte de konkrete nødvendighetsvurderingene for de ulike politiregistrene i oppgaven. På denne bakgrunn vil bare det generelle nødvendighetskravet etter § 5 nr. 1, 2 og 3 samt forskriften § 4-2 første ledd bli drøftet i det videre.

Det følger videre av nødvendighetskravet i § 5 en begrensning om at utleveringen “aldri skal være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra formålet”¹¹² med utleveringen. Det er lagt til grunn i forarbeidene¹¹³ at her følger det også en forholdsmessighetsvurdering, jf. også forskriften § 4-2 første ledd. Det heter i juridisk litteratur¹¹⁴ at “essensen i kravet om nødvendighet og forholdsmessighet er en avveining mellom individets og samfunnets (...) interesser i den konkrete situasjonen (...)” Dette innebærer at politiet må se nødvendighetskravet utfra et sammenlignende perspektiv og vurdere “inngrepets styrke i forhold til den som rammes” på den ene siden og de samfunnsmessige interesser som tilsier utlevering på den andre siden. Det følger av § 4-2 første ledd at momenter som blant annet skal vektlegges i denne vurderingen er formålet med utleveringen av opplysningene, hvilken type opplysninger som skal utleveres, om opplysningene gjelder alvorlig eller mindre alvorlig kriminalitet og antall personer som får tilgang til opplysningene.

Det fremgår av forarbeidene¹¹⁵ at *formålet* med behandlingen alltid er “et sentralt moment i vurderingen av hva som er nødvendig.” Videre heter det at “dersom formålet er svært viktig, vil hva som anses å være nødvendig være videre enn dersom formålet ikke er så viktig”. Et eksempel som anvendes for å illustrere dette utgangspunktet er at det anses viktigere “å bekjempe alvorlig organisert kriminalitet enn små fartsovertredelser”. Derfor vil utlevering av opplysninger for å bekjempe alvorlig organisert kriminalitet oftere være nødvendig enn det som vil være tilfellet ved små fartsovertredelser. Videre har *inngrepets karakter* overfor den enkelte også vekt ved vurderingen av om utleveringen er nødvendig. Et eksempel som følger

¹¹² NOU 2003: 21 s. 130

¹¹³ Ot.prp.nr. 108 s. 294

¹¹⁴ Aall (2018) s. 151 og 153

¹¹⁵ NOU 2003: 21 s. 171

av forarbeidene er at hvis det er et alvorlig inngrep overfor den enkelte fordi “opplysningene som behandles er ikke-verifiserte eller på annen måte sensitive” så må det stilles strengere krav til om utleveringen er nødvendig for politiet. Det tredje momentet som trekkes frem er *behandlings omfang*. Her “siktes det til hvem som har tilgang til opplysningene, herunder om de utleveres til andre enn politiet.” Et eksempel er at det kan “tenkes at innsamling av opplysninger er nødvendig, men at utlevering av dem ikke er nødvendig.” For å oppsummere betyr dette at når det i “nødvendighetsprinsippet er innebygd en forholdsmessighetsvurdering, og at formålet, inngrepets karakter og behandlingens omfang vil være sentrale momenter”, innebærer dette at terskelen for når behandlingen anses for å være nødvendig er lavere “ved forebygging av alvorlig kriminalitet enn ved forebygging av mindre alvorlige forhold.”¹¹⁶

Av politiregisterloven § 5 følger det videre noen begrensinger i tillegg til at opplysninger bare kan utleveres når det er nødvendig ut fra formålet. Etter § 5 nr. 1 skal behandlingen av opplysninger *i straffesaker* følge reglene i straffeprosessloven. Etter forarbeidene¹¹⁷ gir straffeprosessloven § 224 “anvisning på når det er nødvendig å behandle opplysninger, mens straffeprosessloven § 226 setter rammene for hvilke opplysninger det er nødvendig å behandle. § 228 gir anvisning på hva som er formålet med etterforskningen (...)” Videre følger det for eksempel at vurderingen av hva som anses som nødvendig “å behandle av opplysninger i en etterforskning vil styres av alminnelige straffeprosessuelle prinsipper (...)” Det er imidlertid ikke relevant for oppgaven å drøfte denne delen av bestemmelsen noe ytterligere. Å trekke frem bestemmelsen er likevel på sin plass for å presisere at innføringen av politiregisterloven § 5 ikke medførte noen realitetsendringer for anvendelsen av bestemmelsene i straffeprosessloven, jf. punkt 2.2.4.

Etter § 5 nr. 2 bokstav a kan det utleveres opplysninger til kriminalitetsbekjempende formål *utenfor straffesaken* når dette er nødvendig utfra politimessige formål. Etter bestemmelsen kan det utleveres opplysninger om en person som er knyttet til et miljø hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå lovbrudd eller at det utfra objektive holdepunkter kan antas å bli begått lovbrudd. Subjektive formeninger om eventuelle lovbrudd er derfor ikke tilstrekkelig for at politiet skal kunne behandle opplysninger om vedkommende. Det er klart at adgangen til å utlevere personopplysninger utenfor straffesaken er et svært viktig verktøy

¹¹⁶ Ot.prp.nr. 108 s. 79

¹¹⁷ Ot.prp.nr. 108 s. 79

for politiet i deres kriminalitetsbekjempende arbeid.¹¹⁸ Det følger av forarbeidene¹¹⁹ at bestemmelsene i politiregisterloven § 5 nr. 2 bokstav b til d omhandler registrering av en rekke personer som i større eller mindre grad har tilknytning til personer som omfattes av bokstav a. Da oppgaven ikke omhandler registrering av personer i politiets ulike registre, men utlevering av opplysninger, vil ikke innholdet i bokstav b til d omtales nærmere.

Det følger av forarbeidene¹²⁰ at lovens opplisting av hvilke personer og hvilke omstendigheter som må foreligge for at kravet til nødvendighet er oppfylt, jf. bokstav a til d, er uttømmende hva angår politiets “adgang til å behandle opplysninger i forebyggende øyemed.” Det ble hevdet at en slik uttømmende regulering ga stor grad av forutberegnelighet for borgerne og dermed oppfylte kravene som oppstilles etter EMK art. 8. Selv om denne opplistingen oppfyller EMKs krav blir det likevel lagt til grunn i politiregisterlovens forarbeider¹²¹ at “det er et inngrep i den enkeltes personvern at politiet som ledd i kriminalitetsbekjempelsen behandler personopplysninger om person som ikke er mistenkt for et konkret straffbart forhold”, særlig fordi vedkommende “ikke kjenner til behandlingen, og opplysningene som behandles ofte er usikre og ikke blir gjenstand for den samme verifiseringsprosessen som i en straffesak”. Ut fra det som fremholdes her kan det dermed antas at kravet til nødvendighet er strengere for politiets behandling av opplysninger utenfor den enkelte straffesak enn for deres behandling av opplysninger i en straffesak på bakgrunn av hensynet til personvernet og enkeltindividets rettigheter etter EMK artikkel 8.

Det følger av politiregisterloven § 5 nr. 3 at “til politimessige formål som nevnt i § 2 nr. 13 bokstav b kan det behandles opplysninger utover formålet med virksomheten for å ivareta den enkeltes sikkerhet, herunder opplysninger om personer som representerer en særlig sikkerhetsrisiko”. Hva som ligger i begrepet “særlig sikkerhetsrisiko” kommer jeg tilbake til.

Etter politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav b er politimessige formål politiets service- og bistandsfunksjon. I tillegg omfattes også politiets hjelpe- og ordenstjeneste.¹²² Lovens § 5 nr. 3 innebærer altså at politiet har hjemmel til å utlevere opplysninger til andre formål enn til formål som naturlig faller inn under politiets service- og bistandsfunksjon og ordenstjeneste,

¹¹⁸ NOU 2003: 21 s. 175

¹¹⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 295

¹²⁰ Ot.prp.nr. 108 s. 294

¹²¹ NOU 2003: 21 s. 175

¹²² Ot.prp.nr. 108 s. 80

så lenge utleveringen er ment å ivareta den enkeltes sikkerhet. For at det skal være en utleveringsadgang må imidlertid utleveringen “anses som nødvendige utfra politiets arbeidsoppgaver.”¹²³ At politiet ved utøvelse av politiets service- og bistandsfunksjon, eller hjelpe- og ordenstjeneste, kan utlevere opplysninger om noen hvor det er nødvendig for å ivareta “den enkeltes sikkerhet” innebærer at opplysninger kan utleveres ikke bare for å beskytte politiets eget tjenestepersonell, men også andre.

Etter forarbeidene¹²⁴ ble § 5 nr. 3 tatt inn i loven da det under lovforberedelsen ble ansett som hensiktsmessig at “alle politimessige formål gjenspeiles i bestemmelsen om nødvendighetskravet”. Det var derfor naturlig å presisere at også “politiets hjelpetjeneste, service, bistand, ordenstjenesten (...)” faller inn under politiregisterlovens anvendelsesområde og dermed omfattes av kravet til nødvendighet ved utlevering av opplysninger. Det fremgår videre at bestemmelsen i nr. 3 imidlertid er forskjellig fra politiregisterloven § 5 nr. 1 og 2. Bakgrunnen er at det som regel ikke ved politiets hjelpe- og bistandsfunksjon utleveres personopplysninger om noen som er mistenkt for å begå straffbare handlinger eller bedriver kriminell virksomhet. Det er dermed ikke hensynet til kriminalitetsbekjempelsen som begrunner politiets utleveringsadgang etter bestemmelsen i § 5 nr. 3, men hensynet til utøvelsen av politiets service- og bistandsfunksjon, eller hjelpe- og ordenstjeneste eller av hensyn til sikkerheten til enkeltpersoner.

Etter forarbeidene¹²⁵ er personopplysninger som typisk omfattes av bestemmelsen i nr. 3 opplysninger om en persons sinnstilstand. Et praktisk eksempel på bestemmelsens anvendelsesområde kan være at det i forbindelse med politiets service- og bistandsfunksjon og hjelpe- og ordenstjeneste utleveres opplysninger til for eksempel ambulansetjenesten. Utleveringen av personopplysninger vil da kunne skje i forbindelse med et av ambulansens oppdrag som politiet utøver bistand til fordi pasienten har en usikker sinnstilstand. At politiet i en slik sammenheng utleverer opplysninger vil være i tråd med bestemmelsens vilkår om at utlevering av personopplysninger kan skje for å ivareta “den enkeltes sikkerhet”. I dette tilfellet er det for å ivareta ambulanspersonellens sikkerhet ved at de vet at personen de skal hente har en sinnslidelse og at de da på forhånd har anledning til å forberede seg tilstrekkelig.

¹²³ Ot.prp.nr. 108 s. 295

¹²⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 80

¹²⁵ Ot.prp.nr. 108 s. 80

Videre kan det utleveres opplysninger om noen som utgjør en særlig sikkerhetsrisiko. Det er fremholdt i forarbeidene¹²⁶ at dette er opplysninger om for eksempel “personer som er bevæpnet, som har alvorlige, smittsomme sykdommer eller som er i betydelig psykisk ubalanse”. At politiet etter bestemmelsen kan utlevere opplysninger om noen som utgjør en særlig sikkerhetsrisiko gir samtidig politiet en relativt vid adgang til å utlevere svært sensitive personopplysninger i forbindelse med politiets service- og bistandsfunksjon og politiets hjelpe- og ordenstjeneste. På denne bakgrunn ble det under lovforberedelsen diskutert om bestemmelsen i tilstrekkelig grad ville ivareta hensynet til personvernet. Det ble imidlertid lagt til grunn at hensynet til personvernet her måtte vike for andre og mer tungtveiende hensyn, slik at hensynet til “tjenestemennenes og andres sikkerhet i disse tilfellene må veie tyngre enn den registrertes personvern.”¹²⁷

Det følger av forarbeidene¹²⁸ at både slike opplysninger som fremgår av avsnittet over og opplysninger om noen som utgjør en særlig sikkerhetsrisiko kan brukes internt i politiet. Selv om det ikke følger uttrykkelig av forarbeidene, må man imidlertid kunne legge til grunn, på bakgrunn av lovens system, at det er et vilkår for utlevering av opplysninger til annet polititjenestepersonell og til intern bruk av opplysningene at det foreligger et tjenestemessig behov både for utleveringen og bruken av opplysningene. Det fremgår også at slike opplysninger kan brukes også eksternt, altså ikke bare innad i etaten. Det fremgår at dersom “opplysningene utleveres for å beskytte andre enn polititjenestemenn, kommer de alminnelige bestemmelsene om taushetsplikt til anvendelse.” Dette innebærer at politiet likevel må vurdere om reglene for utlevering i politiregisterloven kapittel 6 er oppfylt før de kan utlevere opplysninger i andre situasjoner enn hvor disse skal brukes internt i politiet.

Kravet til strengt nødvendig

Det ble ved lovforberedelsen diskutert om det skulle lovfestes et skille mellom spesielt sensitive opplysninger og andre personopplysninger. Det følger av forarbeidene¹²⁹ at i den alminnelige personvernlovgivningen var det inntatt et slikt skille og at det her normalt skulle stilles “strengere behandlingskrav til sensitive opplysninger enn til øvrige opplysninger.” Det ble imidlertid konkludert med at det ikke skulle opprettes noe skille mellom sensitive og

¹²⁶ Ot.prp.nr. 108 s. 295

¹²⁷ Ot.prp.nr. 108 s. 80

¹²⁸ Ot.prp.nr. 108 s. 295

¹²⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 81-82

andre personopplysninger for politiregisterloven. Under henvisning¹³⁰ til tidligere personopplysningsloven § 2 nr. 8 og personverndirektiv art. 8 som ga “anvisning på hvilke typer opplysninger som anses som sensitive” ble det konstatert at tilnærmet alle opplysninger som politiet innehar og behandler i sin virksomhet er sensitive. På denne bakgrunn fant de at det ikke var grunn “til å foreslå egne bestemmelser om sensitive opplysninger” i politiregisterloven da de mente at “hele regelverket bærer preg av at det er sensitive opplysninger politiet behandler.” Selv om alle opplysninger som politiet innehar kan anses om sensitive, er det likevel en del opplysninger som må regnes som ekstra sensitive. På denne bakgrunn fant man at det likevel var nødvendig med bestemmelser som stilte ytterligere krav til politiets utlevering av enkelte svært sensitive personopplysninger. Derfor har politiregisterloven og forskriften bestemmelser om at politiets utlevering av enkelte personopplysninger må være “strengt nødvendig”.

Det følger av politiregisterforskriften § 4-3 at hvis det i loven eller i forskriften oppstilles krav om at utleveringen må være “strengt nødvendig” kan utleveringen av opplysninger bare finnes sted dersom dette er den eneste muligheten til å oppnå formålet. Etter bestemmelsen, som ved den alminnelige nødvendighetsvurderingen etter § 5, er det politimessige formål, jf. politiregisterloven § 4, som utleveringen skal være nødvendig for.

For det første finnes en slik bestemmelse med vilkår om at behandlingen må være “strengt nødvendig” i politiregisterloven § 7. Bestemmelsen er i tråd med direktiv 2016/680, jf. politiregisterforskriften kapittel 70. Bestemmelsen er en skranke for utlevering av enkelte spesielle personopplysninger, blant annet helsemessige opplysninger, opplysninger om rasemessig eller etisk opprinnelse, politisk eller religiøs overbevisning samt genetisk og biometriske opplysninger “med det formål entydig å identifisere en fysisk person”. Det følger av bestemmelsen i § 7 at utlevering av slike opplysninger bare kan “finne sted dersom det er strengt nødvendig utfra formålet med behandlingen”. Etter forarbeidene¹³¹ kan imidlertid denne typen opplysninger aldri i seg selv kunne foranledige utlevering alene, men at slike opplysninger likevel kan utleveres når de “er relevant i forhold til en person som det av andre grunner er nødvendig” å utlevere opplysninger om.

¹³⁰ Ot.prp. nr. 108 s. 81-82

¹³¹ Ot.prp.nr. 108 s. 297

Etter politiregisterlovens forarbeider¹³² er dette en særregel hvor terskelen med hensyn til nødvendighetskravet for å utlevere slike opplysninger er høyere enn ellers. Det fremholdes at det strenge nødvendighetsvilkåret vil være oppfylt “når behandlingen av slike opplysninger er av vesentlig betydning for formålet”. Dette betyr igjen at det “må være en klar sammenheng mellom den sensitive opplysningen og formålet med behandlingen”. Det er imidlertid lagt til grunn at den alminnelige “terskelen for politiets behandling av opplysninger helt generelt ikke er spesielt høy” og at det strenge nødvendighetsvilkåret derfor må ses i lys av det alminnelige kravet. Etter forarbeidene vil vilkåret om at utleveringen må være strengt nødvendig være oppfylt eksempelvis i de tilfellene opplysninger om etnisk bakgrunn er en forutsetning for gjenkjennelse i en etterlysning (...). Vilkåret om at “behandlingen må være strengt nødvendig” vil dermed være oppfylt for eksempel i de tilfellene hvor opplysningen utleveres til en annen offentlig etat som en del av politiets kriminalitetsbekjempende arbeid. Da er kriminalitetsbekjempelsen formålet med utleveringen av den eller de sensitive opplysningene.

En annen bestemmelse som oppstiller vilkår om at utlevering må være “strengt nødvendig” er politiregisterforskriften § 7-6, jf. politiregisterloven § 8 annet ledd tredje punktum. Etter § 7-6 første punktum kan utlevering av opplysninger som omfattes av politiregisterloven § 8, altså opplysninger som ikke oppfyller lovens tre kvalitetskrav, “bare finne sted dersom det er strengt nødvendig, jf. § 4-3, for å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt.” Etter politiregisterforskriften § 7-6 annet punktum kan ikke slike opplysninger som omfattes av § 8 “utleveres til andre formål enn [selve] kontrollen (...)”. Dette innebærer at politiet ikke har hjemmel til å utlevere opplysninger etter politiregisterloven § 8 med mindre det er “for å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt.”¹³³ Denne avklaringen er dermed helt nødvendig og det eneste akseptable formålet med utleveringen.

Det samme følger av politiregisterloven § 8 første ledd. Her heter det videre at opplysninger kan “behandles i 4 måneder dersom det er nødvendig for å avklare om kravene i § 4, § 5 nr. 1 og 2 og § 6 første ledd nr. 1 er oppfylt.” I forarbeidene¹³⁴ påpekes det at bakgrunnen for at det ble oppstilt et krav til nødvendighet, jf. “nødvendig for å avklare (...)”, var for at bestemmelsen ikke skulle fremstå som en unntaksbestemmelse uten begrensning for når det

¹³² Ot.prp.nr. 108 s. 297

¹³³ Ot.prp.nr. 108 s. 88

¹³⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 88 til 89

var adgang for politiet til å utlevere opplysninger selv om de tre lovbestemte kvalitetskravene ikke var oppfylt. Videre ble det oppstilt et nødvendighetskrav for at politiet skulle bli nødt til å foreta en vurdering, før opplysningene ble utlevert, om opplysningene i det hele tatt kunne “oppfylle kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans.” Samtidig ville tjenestepersonellet også bli nødt til å ta stilling til om utlevering av opplysningene virkelig var nødvendig for å avklare om kvalitetskravene var oppfylt.

Det følger videre av nevnte forarbeider at formålet med tidsangivelsen i § 8, jf. “4 måneder”, er at “politiet skal gis tid til å avklare om de generelle kravene for videre behandling er oppfylt”. Etter § 8 annet ledd første punktum heter det likevel at opplysningene som politiet innehar “snaest mulig underlegges kontroll, slik at de enten slettes eller behandles etter annet rettslig grunnlag enn § 8”. Et annet rettslig grunnlag er for eksempel den alminnelige utleveringsadgangen etter kapittel 6. Det følger av forarbeidene at tidsfristen oppstiller en streng regel. Dette har sammenheng med at § 8 er en ganske omfattende unntaksbestemmelse fra kvalitetskravene. Det var nødvendig å oppstille en absolutt frist for politiet selv om fristen kan medføre at politiet mister opplysninger de i utgangspunktet vil hatt lengre. Det er lagt til grunn at ettersom kvalitetskravene ikke er oppfylt for slike opplysninger kan opplysninger av denne art være rent oppspinn eller er gitt politiet kun for å sverte en person. At politiet kan beholde og bruke slike opplysninger over en lengre periode ville være både betenkelig og i strid med grunnleggende personvern hensyn.

På denne måten har politiet og påtalemyndigheten både tid og adgang, under forutsetning av at utleveringen er strengt nødvendig, til å finne ut om opplysningen de har fått eller innhenter gjennom politimessig virksomhet oppfyller kravene om formålsbestemthet, nødvendighet og relevans for å se om de kan beholde, og videre utlevere disse etter lovens kapittel 6. Viser det seg imidlertid at kravene ikke er oppfylt fordi opplysningene for eksempel ikke er av interesse for politiets kriminalitetsbekjempende arbeid, skal ikke opplysningene beholdes og behandles videre¹³⁵, men slettes, jf. § 8 annet ledd.

5.1.3 Kravet til opplysningenes kvalitet

Det følger av politiregisterloven § 6 at opplysninger som skal utleveres skal være “tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen”, jf. første ledd nr. 1. I tillegg skal

¹³⁵ Ot.prp.nr. 108 s. 88

opplysningene “være korrekte og oppdaterte”, jf. første ledd nr. 2. Forskriftens § 5-1 og § 5-2 har begge utfyllende bestemmelser om kravet til opplysningens kvalitet. Etter forskriften § 11-3 første ledd tredje punktum følger det videre at hvis det er tvil om opplysningens kvalitet, skal mottakeren av opplysningene gjøres oppmerksom på dette og hva tvilen består i, så langt det er mulig.

Etter forarbeidene¹³⁶ lovfester bestemmelsen i § 6 første ledd et generelt kvalitetskrav. At kravet er generelt betyr at bestemmelsen omfatter alle typer opplysninger og tolkes svært vidt. Det er videre lagt til grunn at kravene som oppstilles vil variere “fra situasjon til situasjon”, noe som innebærer at kravene som oppstilles vil variere både “utfra formålet med behandlingen og den konkrete situasjon.” Dermed får kvalitetskravet et dynamisk preg. Det følger av forarbeidene¹³⁷ at politiets kriminalitetsbekjempende arbeid ofte består i “å kartlegge et faktum så fullstendig og utfyllende som mulig.” Likevel blir politiet ofte motarbeidet “av mistenkte og andre involverte personer, som selv ikke ønsker at faktum skal fremkomme.” På denne bakgrunn er det derfor lagt til grunn at det ikke kan oppstilles et absolutt krav til at opplysningene er fullstendige. Likevel er det av personvern hensyn nødvendig å oppstille et krav om at opplysningene så langt som mulig er fullstendige slik at man unngår at opplysningene gir et uriktig bilde av en person eller en situasjon. Dette medfører at selv om det ikke oppstilles et krav om absolutt fullstendighet, oppstilles det likevel strenge krav til opplysningenes kvalitet før politiet kan utlevere disse.

For det første må opplysningene være “tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen”, jf. § 6 første ledd nr. 1. Kravet om at opplysningene som politiet og påtalemyndigheten skal utlevere er *tilstrekkelig* betyr at opplysningene skal være så utfyllende og detaljerte at det ikke skal være fare for at disse gir et misvisende eller uriktig bilde av det konkrete forholdet, jf. § 5-1. Som det fremgikk over vil hva som anses som tilstrekkelig fullstendig variere utfra formålet med behandlingen og fra situasjon til situasjon. For at opplysningene skal være *relevante* må de ha tilknytning til formålet med utleveringen av opplysningene. Det følger av forarbeidene¹³⁸ at bakgrunnen for dette kravet “er å forhindre at det behandles flere opplysninger enn det er behov for.” Det er derfor lagt til grunn at dersom formålet kan oppnås ved at det behandles “færre opplysninger eller mindre sensitive

¹³⁶ Ot.prp.nr. 108 s. 296

¹³⁷ NOU 2003: 21 s. 187

¹³⁸ NOU 2003: 21 s. 184

opplysninger, er politiet i henhold til relevanskravet forpliktet til å foreta” en begrensning av behandlingen av opplysningene for å oppfylle kravet til relevans. Heller ikke innholdet i denne vurderingen er absolutt. For relevansvurderingen er det tid og situasjon som vil føre til variasjon i hva som anses som relevant. I forarbeidene¹³⁹ fremholdes det at “i en tidlig fase under etterforskningen (...) vil det være naturlig å gå bredt ut, og i denne fasen kan mange opplysninger om mange personer være relevante.” Underveis og senere i prosessen, for eksempel når en gjerningsperson er identifisert, vil færre opplysninger oppfylle lovens krav til relevans. Det som følger av politiregisterlovens forarbeider fremgår nå også uttrykkelig av politiregisterforskriften § 5-1 første og annet ledd.

Kravet til at opplysningene skal være *korrekte* og *oppdaterte*, jf. § 6 første ledd nr. 2, må for det første ses i sammenheng med unntaket om politiets adgang til å behandle ikke-verifiserte opplysninger etter annet ledd, som er et unntak fra kravet. Annet ledd kommer jeg tilbake til.

Etter forarbeidene¹⁴⁰ fremgår det at § 6 første ledd nr. 2 ikke oppstiller en ajourføringsplikt for politiet utenfor den enkelte straffesak. Det følger av forarbeidene¹⁴¹ at dette innebærer at politiet og påtalemyndigheten ikke er pålagt “en kontinuerlig oppdateringsplikt” av opplysningene eller selvstendig plikt til å kontinuerlig innhente nye opplysninger. I en straffesak stiller dette seg imidlertid annerledes. Her er politiet pålagt å oppdatere saken så lenge det pågår en etterforskning da det er politiet som har bevisbyrden i straffesaker og at det derfor er de som skal fremskaffe alle sakens opplysninger, både de som taler for og mot den siktede. Imidlertid må politiet utenfor straffesaken, *før opplysningene skal brukes*, likevel kontrollere at opplysningene er oppdaterte. Dette innebærer for eksempel at politiet må sjekke om det har kommet inn nye opplysninger som skal tas med, eller rette opp eksisterende opplysninger. Bestemmelsen oppstiller derfor en plikt for “politiet til å påse at opplysningene *blir* (min utheving) *korrekte*.”¹⁴² Bakgrunnen for at politiet må oppdatere opplysningene, og påse at de på denne måten blir korrekte, er at “opplysninger som ikke er oppdaterte kan gi et misvisende eller uriktig bilde”¹⁴³ av en person, et hendelsesforløp eller lignende.

¹³⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 297

¹⁴⁰ Ot.prp.nr. 108 s. 297

¹⁴¹ NOU 2003: 21 s. 190

¹⁴² Ot.prp.nr. 108 s. 297

¹⁴³ NOU 2003: 21 s. 190

Videre er også kravet til korrekthet situasjonsbestemt og vil dermed variere. Forarbeidene¹⁴⁴ viser for eksempel til at “ved rene faktaopplysninger som navn, fødselsnummer (...) mv. kan kravet til korrekthet likestilles med hva som er riktig eller sant.” For rene beskrivelser av for eksempel et straffbart hendelsesforløp vil politiets nedtegnelse være korrekt når dette beskriver hva som faktisk har skjedd. Etter forarbeidene må det imidlertid skilles mellom referatsituasjoner, for eksempel der politiet skriver ned hva et vitne har forklart i avhør, og de situasjoner hvor politiet selv beskriver et hendelsesforløp. I referatsituasjonene “vil kravet til korrekthet være oppfylt når det som ble sagt [av vitnet] er korrekt gjengitt.” Dette gjelder også hvor “(...) opplysningene isolert sett er uriktige”, for eksempel hvor vitnet med viten og vilje gir politiet uriktige opplysninger. Lovgiver har imidlertid tatt høyde for at det her kan oppstå misforståelser. I politiregisterloven § 6 fjerde ledd er det derfor poengtert at blant annet “for politiets etterforskning (...) betyr kravet i første ledd nr. 2 til korrekte opplysninger at opplysningene skal være gjengitt slik kilden ga dem.” Dette kommer også tydelig frem i politiregisterforskriften § 5-2 første ledd første punktum. Her heter det at “kravet til korrekthet er oppfylt når opplysningene fremstår som riktige på grunnlag av de opplysningene som foreligger.” På denne måten fremgår forskjellen mellom opplysninger som faktisk er korrekte, for eksempel politiets egen gjengivelse av et hendelsesforløp de selv har vært vitne til, og opplysninger som er nedskrevet og gjengitt korrekt, for eksempel etter et avhør, men som ikke nødvendigvis er sannferdige.

Det er likevel hevdet at det i praksis er umulig å tilfredsstille kravet om opplysningenes kvalitet fullt ut.¹⁴⁵ At kravet til opplysningens kvalitet ikke kan tilfredsstilles fullt ut må ses i sammenheng med at politiets arbeid i stor grad består i å kartlegge et hendelsesforløp. Derfor vil kvaliteten på opplysningene politiet får, og har, være av “svært varierende kvalitet”. Det er imidlertid lagt til grunn at selv om “opplysningene etter sitt innhold ikke er korrekte” kan de likevel være riktige når opplysningene er en del “av et dokument”. Politiet må med dette vurdere om opplysningene de får eller innhenter likevel oppfyller lovens krav ved å se opplysningene i en større sammenheng og som en del av et større bilde.

Utlevering av “ikke-verifiserte opplysninger”

Det følger av politiregisterloven § 20 første ledd første punktum at opplysninger skal “så vidt mulig verifiseres før de utleveres.” Det samme fremgår av forskriftens § 7-5 første ledd. I

¹⁴⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 296

¹⁴⁵ NOU 2003: 21 s. 129

tillegg heter det i politiregisterloven § 6 tredje ledd at “ikke verifiserte opplysninger kan behandles, dersom det er nødvendig ut fra formålet med behandlingen.” En definisjon av “ikke-verifiserte opplysninger” følger av politiregisterloven § 2 nr. 8 hvor det heter at slike opplysninger er “opplysninger som ikke er avklart”. Etter forarbeidene¹⁴⁶ betyr ikke-verifiserte opplysninger ikke nødvendigvis at opplysningene er ukorrekte. Det er her tale om opplysninger som ikke er bekreftet og som det er knyttet usikkerhet til, og derfor vil ofte utleveringen av opplysningene “ta sikte på å finne ut om opplysningene er korrekte eller ikke.” Politiet har imidlertid ikke under noen omstendighet adgang til å utlevere opplysninger som de vet er feilaktige. Videre er det en forutsetning for utleveringen av slike opplysninger at politiet på forhånd har tatt stilling til og “vurdert det slik at opplysningene oppfyller kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans.” Viser det seg at opplysningene ikke oppfyller disse kravene, er det lagt til grunn i forarbeidene at opplysningene først må behandles etter politiregisterloven § 8 for å finne ut om opplysningene oppfyller kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. Forholdet til personvernprinsippene viser forskjellen mellom § 8, ovenfor, og § 20.

Siden opplysningene ikke er bekreftet, og som politiet av den grunn ikke vet om er korrekte, ble det under lovforberedelsen¹⁴⁷ diskutert hvorvidt det overhodet skulle inntas en bestemmelse om politiets adgang til å utlevere slike ikke-verifiserte opplysninger i politiregisterloven. Det ble blant annet fremholdt at politiets registrering av ikke-verifiserte opplysninger ville medføre et stort inngrep i personvernet. Bakgrunnen for dette var at “den registrerte oftest er ukjent med at han blir registrert og er unndratt innsyn, og har således liten eller ingen mulighet til å imøtegå eventuelle uriktige opplysninger” som potensielt vil bli utlevert. Dette i motsetning til behandling av opplysninger i straffesaker, som reguleres av straffeprosessloven. Her vil etterforskningen bidra til å verifisere opplysningene, og en at mistenkte eller en siktet har rett til å forklare seg og dermed imøtegå opplysningene. I tillegg vil det i ettertid skje en rettslig prøving av alle opplysningene som fremgår i straffesaken.

Det er imidlertid ikke tvilsomt at også ikke-verifiserte opplysninger kan være nødvendig utfra politimessige formål. Det heter i forarbeidene¹⁴⁸ at selv om det i utgangspunktet er viktig for politiet å vite hvilket hold det er i opplysningene for at de skal kunne gjøre en best mulig

¹⁴⁶ Ot.prp.nr. 108 s. 297

¹⁴⁷ NOU 2003: 21 s. 189

¹⁴⁸ NOU 2003: 21 s. 189

jobb, er det likevel “en klar forutsetning for en effektiv kriminalitetsbekjempelse at politiet kan behandle ikke-verifiserte opplysninger.” Det ble derfor, særlig av hensyn til kriminalitetsbekjempelsen, fremholdt at det var nødvendig å innta en bestemmelse om adgang til å utlevere ikke-verifiserte opplysninger i politiregisterloven. Med lovens og forskriftens bestemmelser om utlevering av ikke-verifiserte opplysninger fremgår det nok en gang hvor tungt hensynet til politiets arbeid med kriminalitetsbekjempelse ble vektlagt ved utarbeidelsen av dette lovverket, og hvilken vekt det har når det avveies mot hensynet til personvernet.

Etter § 20 annet ledd kan ikke-verifiserte opplysninger utleveres “når det er nødvendig for å verifisere opplysningene”. Det samme følger av forskriftens § 7-5 annet ledd. Dette innebærer derfor at selv om det er knyttet usikkerhet til opplysningene, er det adgang til å utlevere disse likevel. Det fremholdes i forarbeidene¹⁴⁹ at ikke-verifiserte opplysninger, på samme måte som opplysninger som utleveres etter politiregisterloven § 8, kan utleveres for kontroll uten at denne utleveringen “er knyttet til et bestemt formål”. Likevel fremgår det også i forarbeidene at “dersom ikke-verifiserte opplysninger utleveres for å få dem verifisert, ligger det i sakens natur at opplysningene ikke kan verifiseres før dem utleveres”. En naturlig språklig forståelse av dette, jf. “(...) opplysningene ikke kan verifiseres før dem utleveres”, tilsier at utleveringen derfor må være nødvendig for å få opplysningene verifisert, som igjen innebærer at dette må være formålet med utleveringen. Det fremgår videre av forskriftsbestemmelsen § 7-5 annet ledd at ikke-verifiserte opplysninger også kan utleveres hvor det er nødvendig for å avverge eller forebygge lovbrudd eller når det er nødvendig som ledd i en straffesak. Dette innebærer at politiets adgang til å utlevere opplysninger likevel ikke er begrenset til kun å utlevere opplysninger når dette er nødvendig for å få dem verifisert, men også i andre tilfeller hvor utleveringen fremstår som “nødvendig” og at utleveringen har et legitimt formål.

I § 20 første ledd annet punktum oppstilles det formelle krav til utleveringsadgangen. Etter bestemmelsen skal opplysningene fortrinnsvis “utleveres i skriftlig form” og at det skal fremgå at de er ikke-verifiserte, og videre “merkes særskilt med *kildens pålitelighet og opplysningenes holdbarhet (...)*”¹⁵⁰ Etter § 20 første ledd tredje punktum følger det at hvis slike opplysninger utleveres muntlig, bør mottaker “gjøres oppmerksom på at opplysningene er ikke-verifiserte.” Av forskriften § 7-5 fjerde ledd følger det likevel at når ikke-verifiserte

¹⁴⁹ Prop.114 L (2012-2013) s. 14

¹⁵⁰ NOU 2003: 21 s. 189

opplysninger gis muntlig i forbindelse med etterforskning eller kriminaletterretning, kan politiet og påtalemyndigheten “unnlate å gjøre oppmerksom på at opplysningene er ikke-verifiserte dersom det er nødvendig for å oppnå formålet med utleveringen”. § 20 oppstiller ingen tidsfrister¹⁵¹. For politiet innebærer dette at de kan beholde og behandle slike opplysninger så lenge det er nødvendig ut fra formålet. I henhold til det som er sagt over innebærer dette at politiet kan utlevere slike opplysninger så lenge det er nødvendig for å verifisere opplysningene, avverge eller forebygge lovbrudd eller som ledd i en straffesak.

Etter det som har fremkommet over kan man legge til grunn at også politiregisterloven § 20 er et viktig og omfattende unntak fra lovens kvalitetskrav.¹⁵²

For å oppsummere punkt 5.1 er kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og kvalitet svært viktige for politiets utleveringsadgang. For det første setter kravet til *formålsbestemthet* klare grenser for politiets adgang til å utlevere opplysninger ved at personopplysninger kun kan utleveres til formål som er legitimt og saklig. Hvilke formål som aksepteres vil imidlertid variere, men så lenge formålet er av politimessig art vil det som regel alltid være både legitimt og saklig på bakgrunn av politiets kriminalitetsbekjempende arbeid. At det er inntatt et krav til et konkret angitt formål ved utleveringen skal skape forutberegnelighet for borgeren da vedkommende i det vesentligste vet når og hvorfor politiet kan utlevere personopplysninger. I tillegg setter prinsippet grenser for politiets sekundærbruk, selv om utleveringsadgangen fremstår som svært vid, jf. politiregisterlovens forarbeider.¹⁵³ Videre er også kravet til *nødvendighet* en omfattende utleveringskranke. Som det fremgikk medfører kravet at politiets utlevering “aldri skal være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra formålet” med utleveringen og det setter begrensninger blant annet for når og hvilke opplysninger som kan utleveres, og til hvem opplysningene kan utleveres til. Som det fremgikk i drøftelsen foran er det imidlertid lagt til grunn at den alminnelige terskelen for når politiets behandling av opplysninger er nødvendig, generelt sett, ikke er spesielt høy. Dette gjelder likevel ikke hvor utleveringen må anses som “strengt nødvendig”. Til slutt følger prinsippet om *opplysningenes kvalitet*. Kravet legger opp til at politiet må være oppmerksomme på opplysningens innhold og at de opptrer aktsomt ved vurderingen av om disse kan utleveres. Det er et inngrep i enkeltmenneskets personvern om det utleveres opplysninger om dem,

¹⁵¹ Ot.prp.nr. 108 s. 87

¹⁵² NOU 2003: 21 s. 355

¹⁵³ Ot.prp.nr. 108 s. 74

særlig når enkeltpersoner ikke har hatt anledning til å imøtegå og korrigere innholdet i disse. Det er derfor viktig at disse er så korrekte som overhode mulig. På bakgrunn av politiets virksomhet må likevel kravet til opplysningenes kvalitet i enkelte tilfeller senkes.

Bakgrunnen for at denne delen av oppgaven er viet betydelig plass er fordi kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og opplysningens kvalitet er helt grunnleggende prinsipper innenfor personvernretten¹⁵⁴, prinsippene følger og er i tråd med de krav som oppstilles i EU-retten og de er avgjørende for om politiet og påtalemyndighetene har adgang til å utlevere opplysninger. Som det fremgår over er politiet og påtalemyndigheten imidlertid gitt en vid adgang til å utlevere opplysninger. Dette er blant annet begrunnet i hensynet til politiets spesielle virksomhet hvor de mottar og innhenter en rekke opplysninger om borgerne på bakgrunn av sitt kriminalitetsbekjempende arbeid. For at de skal ha mulighet til å utøve sine plikter best mulig er derfor prinsippene og kravene tilpasset politiets virksomhet. Dermed vil anvendelsen av disse skille seg noe fra den alminnelige personvernretten.

5.2 Utleveringsplikt

I tillegg til reglene i lovens kapittel 6 om politiets utleveringsadgang, følger det også en utleverings- eller underrettningsplikt for politiet etter politiregisterforskriftens kapittel 10, jf. politiregisterloven § 30 tredje ledd første komma¹⁵⁵. Begrepene utleveringsplikt og underrettningsplikt brukes om hverandre i det følgende. Videre finnes det også en rekke regler om politiets utleveringsplikt i særlovgivningen.

Innledningsvis er det grunn til å komme med en kort bemerkning. Utleveringsplikt er ikke det samme som politiets informasjonsplikt¹⁵⁶ overfor en som er registrert i politiets register, jf. politiregisterloven § 48 og -forskriften kapittel 12. Informasjonsplikt medfører at politiet skal informere den registrerte når de utlevere opplysninger til andre etter politiregisterloven §§ 30 og 31, av hensyn til den enkeltes personvern. Bestemmelser om politiets informasjonsplikt til den registrerte er imidlertid ikke relevant for oppgaven og drøftes ikke ytterligere.

Som det har fremgått tidligere, er lovens utgangspunkt en streng og personlig taushetsplikt. Dermed er også pliktbestemmelsene, på samme måte som bestemmelsene som gir politiet en utleveringsadgang, unntak fra lovens hovedregel. Som det fremgår av punkt 5.1 like ovenfor

¹⁵⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 74

¹⁵⁵ Ot.prp.nr. 108 s. 308

¹⁵⁶ NOU 2003: 21 s. 260 til s. 262

om politiets utleveringsadgang kan politiet selv velge om de vil utlevere opplysningene til andre hvor de formelle vilkårene for utlevering er oppfylt. Etter pliktbestemmelsene har imidlertid politiet en lovpålagt plikt til å utlevere eller videreformidle opplysninger hvor dette følger av lov. Politiet kan dermed ikke selv bestemme om opplysningene kan utleveres eller ikke. Utleveringsplikten medfører at politiet faktisk skal utlevere opplysningene.

Bestemmelsene om underretningsplikt i politiregisterforskriften kapittel 10 er strukturert etter hvem som skal være mottaker av informasjonen politiet innehar. Kapittel 10 er omfattende, og pålegger politiet en underretningsplikt til en rekke offentlige etater, jf. § 10-2 til § 10-15, herunder barnevernet. Forskriften er imidlertid ikke uttømmende, jf. § 10-16, da “loven suppleres av underretningsplikt og opplysningsplikt som følger av særlovgivningen”¹⁵⁷, som straffeprosessloven § 183 tredje ledd og barnevernloven (bvl.)¹⁵⁸ § 6-4. Det følger av forskriftens § 10-1 første ledd at bestemmelsene i kapittel 10 om politiets underretningsplikt til andre “regulerer politiets og påtalemyndighetens plikt til å utlevere opplysninger etter eget tiltak.” Tilsvarende bestemmelser fremgår også i særlovgivningen, herunder blant annet bvl. § 6-4 første ledd. Det er lagt til grunn i særlovgivningen at denne plikten innebærer “et selvstendig og personlig ansvar som påhviler den enkelte”¹⁵⁹, altså den enkelte tjenesteperson. Politiets plikt til å utlevere opplysninger *etter eget tiltak* er altså hovedregelen etter forskriften kapittel 10. Imidlertid finnes det bestemmelser som utløser en underretningsplikt *kun etter anmodning eller pålegg* fra det organet som ønsker opplysningene,¹⁶⁰ for eksempel bvl. § 6-4 annet ledd. Selv om det er et skille mellom politiets utleveringsplikt etter eget tiltak og etter anmodning eller pålegg fra mottakerorganet, finnes det likevel en rekke fellesnevner ved reglene om utleveringsplikt. For eksempel oppstilles det konkrete krav til hvilke forhold som utløser politiets utleveringsplikt, hvilke formål opplysningene kan utleveres til, hvilke type opplysninger politiet er pålagt å utlevere og når politiet skal utlevere disse opplysningene.

Bakgrunnen for disse fellesnevnerne har blant annet sammenheng med de folkerettslige forpliktelsene som følger av EMK artikkel 8. Som det har fremgått er utlevering av personopplysninger en krenkelse av personvernet etter EMK artikkel 8 nr. 1. Dersom et inngrep i personvernet skal kunne skje i tråd med EMK-retten må kravene som oppstilles i

¹⁵⁷ Veileder: Utlevering av opplysninger – politiregisterloven. 20.04.2018 versjon 2.0. S. 4

¹⁵⁸ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

¹⁵⁹ Prop.43 L (2011-2012) Endringer i barnevernloven kapittel 8 om merknader til de enkelte bestemmelser: til § 6-4 annet ledd første punktum

¹⁶⁰ Veileder: Utlevering av opplysninger – politiregisterloven. 20.04.2018 versjon 2.0. S. 4

artikkel 8 nr. 2 være oppfylt. Etter denne må den nasjonale regelen som tillater at personvernet krenkes være tilstrekkelig klar og presis og den må være forutberegnetlig for borgeren. I tillegg må krenkelsen være begrunnet i konkret angitte og legitime formål, jf. den uttømmende formålslisten i art. 8 nr. 2, samt at utleveringen må være “nødvendig i et demokratisk samfunn”. Det legges til grunn at de kravene som oppstilles i nr. 2 derfor er en begrensning¹⁶¹ for hva lovgiver kan pålegge politiet ved lov, eller ved forskrift med hjemmel i lov, å videreformidle av opplysninger som er innhentet på bakgrunn av politimessige formål.

Det som er spesielt med bestemmelsene om utleveringsplikt er at vurderingen av de grunnleggende personvernprinsippene omhandlende formålet med utleveringen og nødvendigheten av denne, tilsynelatende allerede er foretatt av lovgiver. Heller ikke en vurdering om opplysningenes kvalitet er noe politiet skal gjøre før de utleverer opplysningene. Utleveringsplikten medfører at politiet skal videreformidle opplysninger de får om konkrete forhold uansett kvalitet. Det må likevel antas at det foreligger et krav til at opplysningene er korrekt gjengitt. Det kan legges til grunn at bakgrunnen for dette er at pliktbestemmelsene er ment å fremme mottakerorganets virksomhet og de viktige samfunnshensynene og -interessene dette særorganet skal ivareta. Videre kan opplysningene være helt nødvendige for at disse etatene skal kunne utøve sitt arbeid på best mulig vis. I tillegg må det antas at de offentlige organene som politiet har utleveringsplikt overfor, har en slik særlig kompetanse, som politiet ikke har, til å avgjøre viktigheten av opplysningene de mottar og på hvordan måte og til hva de skal bruke opplysningene de mottar til. Bakgrunnen for politiets utleveringsplikt, herunder utleveringsformålet, nødvendigheten av utleveringen, og hensynene som skal ivaretas gjennom pliktbestemmelsene, vil naturligvis variere alt ettersom hvilke opplysninger som skal utleveres og til hvilken offentlig etat.

6 Ulike mottakerorgan og politiets utleveringsadgang

Tema her er politiets adgang til å utlevere opplysninger til to svært ulike etater – barnevernet og Skatteetaten. Målet er å belyse hvordan de grunnleggende personvernprinsippene, slik disse har fremgått i tidligere drøftelser, får ulik betydning og anvendelse i praksis på bakgrunn av ulike hensyn, formål og samfunnsinteresser som skal ivaretas ved ulike regler om politiets utleveringsadgang. Som det vil fremgå medfører en rekke ulike forhold at den rettslige rammen for politiets adgang til å utlevere opplysninger vil være ulik alt ettersom

¹⁶¹ Ot.prp.nr. 108 s. 122

hvem skal motta politiets opplysninger, og i hvem sin interesse opplysningene utleveres til. Da prinsippene har vært gjenstand for inngående drøftelse tidligere i oppgaven, vil kun hovedelementene i kravene følge i det videre.

6.1 Personvernprinsippene og utleveringsadgangen

De motstridende hensynene mellom personvernet og taushetsplikt, og politiets behov for utlevering, er søkt ivaretatt gjennom lovfesting av de generelle personvernprinsippene om kravet til formålsbestemthet, nødvendighet og kvalitet. På bakgrunn av at prinsippene er tatt inn i lovverket, har politiet fått konkrete personvernrettslige rammer og vurderinger å forholde seg til. Lovfestingen skulle ikke medføre noen vesentlige realitetsendringer i politiets praksis, eller fremstå som en begrensning for dem, men de skal gi politiet et mer samlet og helhetlig regelverk. Disse personvernrettslige rammene har også som mål at politiet skal bli mer bevisste på de vurderingene de må foreta før de kan utlevere personopplysninger. Samtidig som politiet og påtalemyndigheten skal anvende prinsippene på bakgrunn av og i tråd med den alminnelige personvernlovgivningen, er imidlertid prinsippenes anvendelse tilpasset politiets særlige samfunnsfunksjon og deres behov for å kunne innhente, oppbevare og utlevere opplysninger av hensyn til politimessige formål. Hensynet til politiets kriminalitetsbekjempende arbeid har dermed, som det har fremgått også tidligere, blitt tillagt særlig vekt ved utformingen av lovverket. Dette har medført at anvendelsen av prinsippene har blitt annerledes enn i den alminnelige personvernlovgivningen. At prinsippenes omfang er tilpasset politiets virksomhet kan blant annet ses ved lovverkets krav til formålsbestemthet, som gir politiet vide fullmakter og vid adgang til både å innhente og å utlevere opplysninger.

Så lenge politiet har innhentet opplysningene på lovlig måte, har de også anledning til videre å utlevere opplysningene til enten et annet politimessig formål enn det formål opplysningene i utgangspunktet var innhentet for, eller til andre formål enn de politimessige hvor dette fremgår av lov. Dette medfører at det ikke bare er hensynet til politiets arbeid som ivaretas ved loven, men også hensynet til andre offentlige etaters arbeid og deres behov for opplysninger. På bakgrunn av de mange ulike interessene og hensynene som skal ivaretas gjennom politiets utleveringsadgang, vil formålet med politiets utlevering, hvorvidt utleveringen er nødvendig og hvilke krav som oppstilles til opplysningenes kvalitet, være ulike alt ettersom i hvem sin interesse opplysningene utleveres til og til hvilken offentlig etat. Dette medfører at prinsippenes krav vil få forskjellig betydning og på ulikt vis være bestemmende for utleveringsadgangen. I det følgende fremgår derfor en drøftelse om på

hvilken måte personvernprinsippene legger føringer på politiets adgang til å utlevere opplysninger til henholdsvis barnevernet og Skatteetaten, både på bakgrunn av politiets egen interesse, jf. politiregisterloven § 27, og mottakerorganets interesser, jf. § 30.

6.1.1 Utlevering av opplysninger i politiets interesse

Hvis opplysningene skal utleveres “for å fremme politiets og påtalemyndighetens oppgaver”¹⁶² må utleveringsadgangen vurderes etter politiregisterloven §§ 26-29 som utfylles av forskriften kapittel 9. I det følgende er fokuset på § 27 første og annet ledd nr. 1.

Etter politiregisterloven § 27 første ledd har politiet utleveringsadgang dersom det er nødvendig for å avverge et lovbrudd. Utlevering av opplysninger for å avverge et lovbrudd må antas å være et alminnelig politimessig formål. Det følger av forarbeidene¹⁶³ at politiet ikke har noen plikt, av personvern hensyn, til å vurdere om det foreligger andre og mindre inngripende måter som kan avverge lovbruddet enn utlevering av opplysningene, før de utleverer disse til enten barnevernet eller Skatteetaten. Bakgrunnen for dette er at en avvergingssituasjon anses for å være akutt, og at politiet i slike situasjoner sannsynligvis ikke har tid å vurdere andre alternativer. Politiet må imidlertid ha vurdert og besluttet at selve utleveringen er nødvendig får å avverge lovbruddet. Politiet må videre inneha “forholdsvis konkret og troverdig informasjon om at en straffbar handling vil bli begått, og at utførelsen kommer forholdsvis nær i tid.” Dette stiller krav til at politiet positivt har vurdert opplysningens kvalitet før de utleveres. Det er dermed et strengt kvalitetskrav som oppstilles.

Etter § 27 annet ledd nr. 1 kan politiet utlevere opplysninger til barnevernet og Skatteetaten med formål om å forebygge lovbrudd. Også dette formålet må kunne sies å være et legitimt formål av politimessig art. Det er ikke oppstilt noe krav om at utleveringen må være absolutt nødvendig¹⁶⁴, men det er imidlertid lagt til grunn at politiet aktivt “må vurdere om utleveringen er nødvendig for å forebygge den straffbare handlingen” eller om de kan forebygge lovbruddet med andre og mindre inngripende midler.¹⁶⁵ Dette kan for eksempel være å ta en prat med personen opplysningene gjelder, og hvor dette verken er betenkelig eller skadelig for politiets arbeid. Som fremholdt er politiets utlevering av opplysninger et omfattende inngrep i personvernet. Utleveringsadgangen skal derfor begrenses til de tilfellene

¹⁶² Riksadvokatens veileder (RA-2017-3-S) revidert 13. august 2018, punkt 6.6

¹⁶³ Ot.prp.nr. 108 s. 306

¹⁶⁴ Ot.prp.nr. 108 s. 306

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 108 s. 113

hvor dette er nødvendig. Hvor politiets formål med utleveringen er å forebygge kriminelle forhold vil ikke opplysningene politiet har være like pålitelig som ved avvergingssituasjonene da de ikke har konkrete opplysninger om et forestående lovbrudd. Det er imidlertid lagt til grunn at det er “tilstrekkelig at politiet har objektive holdepunkter for at straffbare handlinger av en viss alvorlighet blir begått (...)”¹⁶⁶ Det må på denne bakgrunn antas at det stilles strengere kvalitetskrav til opplysningene her enn i avvergingssituasjonene. Da opplysningene det her er tale om ofte ikke helt sikre og at kvaliteten derfor er lavere, må det også antas at utleveringsadgangen er snevrere enn i avvergingssituasjonene av hensyn til personvernet.

De strenge kvalitetskravene i første og annet ledd medfører imidlertid at ikke all informasjon som politiet har eller mottar vil kunne utleveres selv om de har et legitimt formål for ønske om å utlevere opplysninger. Da det er snakk om lovbrudd som ikke er begått, men som vil eller potensielt vil bli begått, er det “en reell mulighet for at politiet tar feil”¹⁶⁷ på bakgrunn av opplysningen de har. En slik feil vil kunne virke både stigmatiserende og inngripende overfor den opplysningene gjelder. På bakgrunn av hensynet til personvernet stilles derfor strenge krav til politiets egen vurdering av opplysningens kvalitet før opplysningene utleveres.

Hensyn¹⁶⁸ som begrunner politiets adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige etater med formål om å avverge et lovbrudd eller for å forebygge lovbrudd er blant annet hensynet til at politiet og påtalemyndigheten har behov for “å drive forebyggende virksomhet på en hensiktsmessig og effektiv måte (...)” Hvis politiet ikke hadde hatt en slik adgang til å utlevere opplysninger, og at deres arbeid av den grunn ville blitt mindre effektiv og kanskje mangelfullt, ville dette kunne skadet allmennhetens tillit til politiet. Videre er dagens kriminelle bilde svært sammensatt, og på denne bakgrunn har det blitt stadig mer nødvendig for politiet å ha adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige etater, som ofte er spesialister innen sitt fagfelt, for å kunne forebygge og avverge kriminelle forhold.

6.1.2 Utlevering av opplysninger i mottakerorganets interesse

Etter politiregisterloven § 30 første ledd, jf. forskriften § 9-6, har politiet adgang til å utlevere opplysninger til henholdsvis barnevernet og Skatteetaten i deres interesse. Etersom utgangspunktet etter politiregisterloven er at opplysninger bare kan behandles til det formålet

¹⁶⁶ NOU 2003: 21 s. 206

¹⁶⁷ NOU 2003: 21 s. 205

¹⁶⁸ NOU 2003: 21 s. 204-205

er innhentet til, skal det foreligge særlig sterke hensyn som taler for utlevering hvor dette ikke har et politimessig formål¹⁶⁹, og dermed er sekundærbruk av opplysningene, blant annet på bakgrunn av personvern hensyn. Dette innebærer at selv når mottakerorganet har en klar og velbegrunnet interesse i å få opplysningene utlevert fra politiet til seg vil ikke utlevering skje automatisk av den grunn. På denne bakgrunn må det antas at utleveringsadgangen etter § 30 er snevrere enn ved utlevering av opplysninger etter § 27 i politiets interesse. Likevel, siden barnevernet og Skatteetaten er to svært ulike offentlige organer som ivaretar ulike samfunnsinteresser, har ulik bakgrunn, ulike formål og ulike arbeidsområder, og dermed også ulik beskyttelsesbakgrunn, vil det naturligvis være ulike hensyn som ligger til grunn og som vil være bestemmende for utleveringsadgangen og terskelen for å utlevere opplysningene.

Formålet med politiets utlevering er å fremme mottakerorganets lovpålagte oppgaver eller for å forhindre at deres virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte, jf. § 30 første ledd. Da det er to svært ulike etater vil naturligvis denne vurderingen bli ulik. Barnevernets virksomhet er å fremme og sikre barns rettigheter, oppvekst- og levekår. Ettersom barn er en svært sårbar gruppe som ikke kan eller skal ivareta seg selv eller sine rettigheter og interesser, har barnevernet derfor et svært viktig samfunnsansvar. Skatteetatens virksomhet er særlig rettet mot å ivareta fellesskapets økonomiske interesser. Dette gjør dem blant annet ved kontrollvirksomhet og på denne måten avdekker de og straffer ulovlige økonomiske forhold hos både mindre og store virksomheter. Deres arbeid retter seg mot økonomiske verdier og objekter, og det er derfor få menneskelige hensyn som skal ivaretas. Etatens samfunnsansvar må kunne sies å bestå i å sikre fellesskapets økonomiske verdier og goder. Siden barnevernet ivaretar barns interesser og rettigheter har de dermed også konkrete arbeidsoppgaver rettet direkte mot barn, noe som innebærer at deres oppgaver ofte har et konkret formål. Skatteetatens arbeidsfelt er imidlertid bredt og omfattende, noe som medfører at deres virksomhet kan og ofte vil ha flere formål. Videre er barnevernet avhengige av tips og opplysninger fra andre. Skatteetatens virksomhet er imidlertid utformet på en slik måte at de kan tilegne seg mye av den informasjonen de har behov for selv, både ved at de kan drive informasjonsinnhenting, de har flere tverrfaglige samarbeid samt at de mottar en rekke tips. På denne bakgrunn vil barnevernet og Skatteetaten ha ulike behov for politiets opplysninger for å utøve en forsvarlig virksomhet i tråd med lovpålagte oppgaver. På bakgrunn av dette kan

¹⁶⁹ Ot.prp.nr. 108 s. 122

det legges til grunn at det skal mindre til for at politiet anser formålskravet som oppfylt i barnevernssakene enn hva som er tilfellet for Skatteetaten.

For at politiet skal ha adgang til å utlevere opplysninger må den være nødvendig for å fremme etatenes lovpålagte oppgaver eller for å hindre at virksomheten deres utøves på en uforsvarlig måte. Utleveringen skal også være forholdsmessig. Selv om en rekke andre virksomheter har en underretningsplikt både overfor barnevernet og Skatteetaten er de to organene likevel svært ulikt oppbygd, og har dermed også svært ulik tilgang til informasjon utover den informasjonen som følger av andres opplysningsplikt. Som det fremgikk like over har Skatteetaten både adgang og anledning til å tilegne seg mye av den informasjonen de har behov for selv, for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver. Dette betyr at Skatteetaten i noen tilfeller ikke vil ha samme behov for politiets opplysninger som barnevernet. Barnevernet er, som fremholdt, i stor grad avhengige av andres opplysninger om barns forhold før de kan utføre sine arbeidsoppgaver. Videre er det mange som kvier seg for å melde ifra til barnevernet om de ting observerer, noe som medfører at nødvendigheten av politiets opplysninger dermed vil bli desto større. Videre driver også politiet utadrettet og oppsøkende virksomhet, noe som gjør at de får tilgang på informasjon som barnevernet kan ha behov for i sin tjeneste. Etter dette må det antas at politiet oftere vil vurdere at nødvendigheten av deres opplysninger er større for barnevernet enn Skatteetaten.

Politiet er gjennom kravet til opplysningenes kvalitet pålagt en aktivitetsplikt ved å påse at opplysningene er korrekte og oppdaterte, og at de er tilstrekkelig og relevante for utleveringsformålet. På bakgrunn av at det er to svært ulike etater vil også kravet til opplysningenes kvalitet være ulike. Av hensyn til barnevernets arbeid, og ofte den akutte arbeidssituasjonen de står i, vil nok kravene til opplysningenes kvalitet senkes. Mange ganger vil det haste å få utlevert opplysningen til barnevernet, og av den grunn har ikke politiet tid til å etterprøve opplysningens kvalitet før de utgis. Også det forhold at det må antas at barnevernet selv er best egnet til å vurdere hvilke opplysninger som er relevante for dem tilsier at kravet til opplysningenes kvalitet ikke er svært høye. Selv om dette kan innebære store personvernkonsekvenser er det i barnevernssituasjonene andre og viktigere hensyn som tilsier at opplysningene likevel må utleveres og at personvernet må vike. Likevel må de foreta en forholdsmessighetsvurdering slik at det ikke utleveres flere opplysninger enn det som er nødvendig for å fremme det konkrete formålet. De samme hensynene gjør seg ikke gjeldende ved utlevering av opplysninger til Skatteetaten. Selv om formålet med utleveringen til Skatteetaten vil fremme deres arbeid, vil de sjelden stå i slike akutte situasjoner som

barnevernet gjør. Det må derfor antas at politiet aktivt gjennomgår og etterprøver opplysningene slik at disse er både korrekte og oppdaterte før de utleveres. Videre har Skatteetaten ofte flere formål enn det barnevernet har. Politiet må derfor være nøye med at de ikke utleverer flere opplysninger enn nødvendig for å fremme utleveringsformålet.

Avslutningsvis kan de generelle hensyn bak politiets adgang til å utlevere opplysninger til barnevernet og Skatteetaten i deres interesse løftes frem. For det første er begge organene særorgan som ivaretar andre samfunnsinteresser enn de politiet ivaretar. Videre vil barnevernet og Skatteetaten bli bedre rustet til å ivareta sine samfunnsplikter og dermed også utføre sitt arbeid "på en bedre måte dersom organet har tilgang til opplysninger fra politiet."¹⁷⁰ Videre vil politiet kunne få tilgang til opplysninger, gjennom sin spesielle virksomhet, som noen ganger er nødvendige for barnevernet og Skatteetatens arbeid, men som ikke uten videre er tilgjengelig for dem. For at tilliten til etatene skal kunne opprettholdes må både barnevernet og Skatteetatens arbeid utføres på en forsvarlig og opplyst måte, som også er hensyn som begrunner utleveringsadgangen. Imidlertid vil momenter som hvilke metoder politiet har brukt for å få tak i opplysningene, opplysningenes art, hvem som er mottaker og hva mottakerorganet skal bruke opplysningene til kunne være bestemmende for utleveringsadgangen.¹⁷¹ At lovgiver har gitt politiet adgang til å utlevere informasjon til disse etatene medfører at det blir akseptert at personvernet og den enkeltes interesse i hemmelighold, vil måtte vike for andre og mer vektige hensyn som fremmer etatenes mulighet til å utføre sine samfunnsoppgaver. Likevel vil ikke utleveringen av opplysningene skje automatisk av den grunn. Det må foretas en avveining mellom hensynet til personvernet og hensynet til andre vektige interesser, gjennom personvernprinsippene, i et hvert tilfelle hvor det oppstår spørsmål om politiets utleveringsadgang.

¹⁷⁰ Ot.prp.nr. 108 s. 122

¹⁷¹ NOU 2003: 21 s. 218

7 Kilderegister

Lover

Lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterloven)

Lov av 18. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven)

Lov av 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)

Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergang i straffesaker (Straffeprosessloven)

Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (Politoloven)

Lov av 6. november 1971 nr. 52 om strafferegistrering (Strafferegistreringsloven) (*opphevet ved lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterloven) av 28. mai 2010 nr. 16*)

Lov av 9. juni 1978 om personregistre mm. (*opphevet ved lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven) av 14. april 2000 nr. 31*)

Lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven) (*opphevet ved lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven) av 18. juni 2018 nr. 38*)

Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrkning av menneskerettighetens stilling i norsk rett (Menneskerettsloven)

Lov av 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)

Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven)

Forskrifter

F20.09.2013 nr. 1097 Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) med hjemmel i lov 26. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)

Forarbeider

NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern

Politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger

Ot.prp.nr. 108 (2008-2009) om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterloven)

Ot.prp.nr. 92 (1998-1999) Om lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven)

Prop.56 LS (2017-2018) Lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordningen (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen.

Prop.99 L (2016-2017) Endringer i politiregisterloven mv. (gjennomføring av direktiv (EU) 2016/680 mv.)

Ot.prp.nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (Politoloven)

Prop.114 L (2012-2013) Endringer i politiregisterloven mv.

Ot.prp.nr. 49 (1986-1987) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m.

NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks

Prop.43 L (2011-2012) Endringer i barnevernloven kapittel 8 om merknader til de enkelte bestemmelser

Juridisk litteratur

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter: en innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*, 5. utg., Fagbokforlaget 1. opplag 2018

Bernt, Jan Fridtjof og Rasmussen, Ørnulf, *Frihagens forvaltningsrett: innledning til forvaltningsretten*, 2. utg. Fagbokforlaget 3. opplag 2013

Kjelby, Gert Johan, *Påtalerett*, 2. utg. 2019, Cappelen Damm Akademisk

Internasjonale rettskilder

Europaparlamentet og rådets direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger [Personverndirektivet]. *Opphevet ved den nye personopplysningsloven av 2018, jf. personopplysningsloven § 1.*

Europaparlamentets- og Rådsforordningen (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av opplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [PVF, GDPR].

Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS av 27. november 2008 om vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker (*opphevet ved direktiv 2016/680*)

Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 om fysiske persons vern i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner og om fri utveksling av slike opplysninger, og opphevelse av Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS – kapittel V Overføring av personopplysninger til tredjestater eller internasjonale organisasjoner (*Offisiell dansk versjon: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personopplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om opphævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/97/RIA*)

Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS av 27. november 2008 om vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker (*opphevet ved direktiv 2016/680*)

Andre dokumenter

Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet. Økokrims skriftserie nr. 21, utgitt 2015.

Veileder: Utlevering av opplysninger – politiregisterloven. 20.04.2018 versjon 2.0.
Behandlingsansvarlig Kripos. 20.05.2016 versjon 1.0. Behandlingsansvarlig Kripos og
Juridisk stab Politidirektoratet.

Riksadvokatens skriftserie 3/2017 (RA-2017-3-S) Veileder: *Innsyn i straffesaksdokumenter
for andre enn sakens parter*. Riksadvokatens skriftserie 3/2017. Oslo, 3. oktober 2017
(revidert Oslo, 13. august 2018)

