

*Fremstilling og analyse av reglene om adgangen til å
utveksle informasjon fra etterforskningsenheten til
forvaltningsenheten i politiet*



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 615
Leveringsfrist: 26.04.2011

Til sammen 15693 ord

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Avhandlingens tema og formål	1
1.2	Rettskilder	2
1.3	Avgrensning av avhandlingen	4
1.4	Begrepsavklaring	6
1.5	Videre fremstilling	7
<u>2</u>	<u>INNFØRING I POLITIETS ARBEID</u>	<u>9</u>
2.1	Innledning	9
2.2	Politiets overordnede mål	9
2.3	Politiets organisering	9
2.3.1	Betydningen av politiets organisering	9
2.4	Politiets forvaltning som organ	11
2.4.1	Politiets forvaltningsvirksomhet	11
2.4.2	Forvaltningsenhetens oppgaver	12
2.4.3	Politiets utlendingsenhet som en del av forvaltningen	13
2.5	Politiets etterforskning	13
2.5.1	Politiets etterforskning som enhet	13
2.6	Kort om politiets ordenstjeneste	14
<u>3</u>	<u>UTVEKSLING AV INFORMASJON FRA ETTERFORSKNINGS- TIL FORVALTNINGSENHETEN I POLITIET</u>	<u>16</u>
3.1	Innledning	16
3.2	Personvern mot kriminalitetsbekjempelse	16

3.3	Hensyn bak lovverket	20
3.3.1	Innledning	20
3.3.2	Personvern hensyn	20
3.3.3	Kriminalitetsbekjempelse	22
3.4	Taushetsplikten som skranke for utveksling av informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsvirksomheten	22
3.4.1	Taushetsplikt som hovedregel	22
3.5	Begrunnelse for taushetsplikt	23
3.5.1	Vilkår for taushetsplikt	25
3.5.2	Hvilke lover gjelder for utveksling av informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten?	26
3.6	Unntaksbestemmelser fra taushetsplikten	27
3.7	Adgangen til å kommunisere taushetsbelagte opplysninger fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten	29
3.7.1	Innledning	29
3.7.2	Forvaltningsenhetens adgang til straffesaksopplysninger fra etterforskningsenheten	29
3.7.3	Adgang til kommunikasjon av annen informasjon enn straffesaksopplysninger fra etterforskningsenheten	32
3.7.4	Må overføring av opplysningene være nødvendig, eller er det tilstrekkelig at de er relevante?	34
3.8	Oppsummering	36
<u>4</u>	<u>NY POLITIREGISTERLOV</u>	<u>38</u>
4.1	Innføring i den nye politiregisterloven	38
4.1.1	Nye regler for adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet	40
4.2	Oppsummering	41
<u>5</u>	<u>ANALYSE AV REGLENE SOM ÅPNER FOR UTVEKSLING AV INFORMASJON FRA ETTERFORSKNINGS- TIL FORVALTNINGSENHETEN</u>	<u>43</u>
5.1	Praktisk utførelse av informasjonsutveksling	43

5.2	Eksempler på ulike områder	46
5.2.1	Innledning	46
5.2.2	Passtillatelse	46
5.2.3	Våpenbevilling	47
5.3	Hvilken betydning har politiets organisering for den faktiske adgangen til informasjonsutvekslingen?	48
5.3.1	Informasjon på tvers av politidistrikter	49
5.3.2	Omorganisering av utlendingsforvaltningen	53
5.3.2.1	Utlendingsdirektoratet og dagens oppgavefordeling	54
5.3.2.2	Flytting av deler av PU til UDI og eventuelle konsekvenser dette vil medføre for politiets forvaltningsenhet	54
5.4	Oppsummering	57
6	<u>KONKLUSJON</u>	<u>59</u>
7	<u>KILDEHENVISNING</u>	<u>61</u>
7.1	Lover	61
7.2	Forarbeider	62
7.3	Litteratur	63
7.4	Rapporter, innstillinger o.l.	63
7.5	Rettspraksis	65
7.6	URL	65

1 INNLEDNING

1.1 Avhandlingens tema og formål

Avhandlingens tema er en fremstilling og analyse av reglene for å utveksle informasjon fra etterforsknings til forvaltningsenheten i politiet.

”Hadde bare politiet visst alt politiet vet, hadde de oppklart alle kriminalsaker.”¹

Utsagnet er en påstand om at politiet sitter på langt mer kunnskap enn den som er tilgjengelig når den trengs. Det hevdes at tjenestemenn i politiet ikke har tilstrekkelig tilgang til andre polititjenestemenns kunnskap.²

En av politiets mange oppgaver er å oppklare kriminalsaker gjennom etterforskning. Kriminalitet skjer ikke i et vakuum, men følger samfunnsendringer og er en del av disse. Samfunnets tiltakende kompleksitet og måten vi samhandler og organiserer oss på i dagliglivet, avspeiler kriminaliteten. Politiet skal beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne all lovlig virksomhet og opprettholde offentlig ro og orden jfr. politiloven § 2 nr. 1. For å nå dette målet skal politiet forebygge og avdekke kriminalitet jfr. § 2 nr. 3. Forebyggende virksomhet er tiltak politiet utøver for å forhindre at det blir begått straffbare handlinger og kommer derfor før etterforskning som settes i verk når det foreligger mistanke om et straffbart forhold.³

For å avverge kriminelle handlinger er det viktig at politiets forvaltningsenhet får tilstrekkelig informasjon om personer som er registrert i de ulike straffesaksregistrene. De mest sentrale forvaltningsoppgavene innenfor politiet er utstedelse av pass,

¹ Gottschalk s.15

² Gottschalk s.15

³ Gottschalk s.29

utstedelse av ervervstillatelse for våpen og utlendingsforvaltning.⁴ Dersom politiets forvaltningsenhet både rettslig og faktisk, har anledning til å søke opp og få tilgang til informasjon fra etterforskningsenheten, kan de unngå å gi ut tillatelser til personer som ikke er skikket til å forvalte dem, eller trekke tillatelsen tilbake om det er grunnlag for det.

For å gi en systematisk fremstilling og analyse av dette emnet gis en oversikt over reglene som åpner for utveksling av informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet. Drøftelsen vil bygge på to hensyn som kan være motstridende; på den ene siden hensynet til effektiv informasjonsutveksling for å bekjempe kriminalitet, på den andre siden hensynet til personvern. Først gjøres det rede for gjeldende regelverk og deretter den nye politiregisterloven og dens innvirkning på dagens adgang til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten. Loven er vedtatt den 28. mai 2010, men enda ikke trådt i kraft. Siste del av oppgaven vil bestå av en nærmere analyse av gjeldende rettsregler på området. Det gis en fremstilling av den praktiske utførelsen av informasjonsutvekslingen og betydningen av politiets organisering i forhold til adgangen til å kunne utveksle informasjon.

Formålet med avhandlingen vil være å gi en fremstilling og analyse av reglene som åpner for eller begrenser adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten for å kunne bekjempe kriminalitet.

1.2 Rettskilder

Kjernefeltet i denne avhandlingen om adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet er lovfestet. Adgangen til å utveksle informasjon reguleres av reglene om taushetsplikt, og unntakene fra disse.

Politiet har i hovedsak tre sett med taushetspliktsregler å forholde seg til. De aktuelle reglene er straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 (heretter omtalt som strpl.) § 61a flg., politiloven av 4. august 1995 nr. 53 (heretter omtalt som pl.) § 24 jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 (heretter omtalt som fvl.) § 13 flg. og

⁴ NOU 2003: 21 s. 225

strafferegistreringsloven 11. juni 1971 nr. 52 § 8. Reglene i forvaltningsloven og straffeprosessloven er tilnærmet like, da reglene i straffeprosessloven hadde forvaltningsloven som modell, og tilpasningene i pl. § 24 gjør straffeprosessloven og politiloven enda likere.⁵ Dette omtales nærmere nedenfor.

Hovedregelen er at den informasjon politiet sitter inne med er taushetsbelagt jfr. strpl § 61a og forvaltningsloven § 13. Straffeprosessloven er hjemmelsgrunlaget for muligheten til å kommunisere straffesaksopplysninger fra politiets etterforskning til andre deler av politiet. Det er en omfattende lov som det er gjort flere relevante endringer på etter at den trådte i kraft.

For andre opplysninger som ikke defineres som straffesaksopplysninger regulerer forvaltningsloven § 13 b nr. 3 og politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 adgangen til å utveksle opplysninger fra etterforskningsenheten til andre deler i politiet.

Forarbeidene til straffeprosessloven berører i liten grad hvordan de ulike reglene om taushetsplikt forholder seg til hverandre. Politilovens forarbeider, Ot. prp. nr. 22 (1994/1995) gir en grundigere oversikt over lovens forhold til forvaltningsloven. Anvendelsesområdet for forvaltningsloven, politiloven og straffeprosessloven vil bli fremstilt i punkt 3.5.2.

Forarbeidene til den nye politiregisterloven, NOU 2003:21 og Ot.prp. 108 (2008-2009) gir en grundig oversikt over informasjonsutvekslingen internt i politiet, både over gjeldende regler og de nye reglene som er utarbeidet for informasjonsutveksling i politiet, men som enda ikke er trådt i kraft.

Det finnes foreløpig begrenset med rettspraksis omkring informasjonsutveksling internt i politiet. Sett i lys av at informasjonsutveksling fra etterforsknings- til forvaltningsenheten er forholdsvis sparsommelig behandlet både i forarbeidene til gjeldende lover og i rettspraksis, vil eventuelle behandlinger av temaet i juridisk teori og etterarbeider må tillegges en stor vekt.

⁵ NOU 2003: 21 s. 197

Når det gjelder avhandlingens kapittel 5.3.2, om overføring av arbeidsoppgaver fra politiets utlendingsenhet til Utlendingsdirektoratet, har ikke jeg funnet relevant informasjon i juridisk litteratur. Informasjon på dette området er hovedsakelig hentet fra Justis- og Politidepartementets pressemeldinger, møtereferat i forbindelse med utarbeidelsen av omorganiseringen og rapporter fra regjeringens hjemmesider.

1.3 Avgrensning av avhandlingen

Som nevnt er avhandlingens hovedproblemstilling ”*Fremstilling og analyse av reglene om adgangen til å utveksle informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten i politiet.*” Informasjonsutveksling internt i politiet vil derfor ikke bli behandlet i sin helhet. På grunn av rammene oppgaveteksten setter, vil adgangen til å utveksle informasjon fra forvaltningsenheten til etterforskningsenheten derfor ikke bli behandlet. Temaet gjelder den rettslige adgangen til å utveksle informasjon, og derfor avgrenses avhandlingen mot etterforskningsenhetens plikt til å gi informasjon. I avhandlingen fremstilles den faktiske adgangen til å kommunisere opplysninger og spørsmålet om opplysningene er ulovlig ervervet faller utenfor avhandlingens tema.

Avhandlingen vil gi en fremstilling av reglene om taushetsbelagt informasjon som kan kommuniseres videre i tjenestemessig sammenheng. Fokuset vil være på reglene som åpner for kommunikasjon. En persons samtykke til å utveksle taushetsbelagte opplysninger som gjelder seg selv blir dermed ikke behandlet.

Personverndirektivet er et EF direktiv som skal beskytte personer i forbindelse med behandling av personopplysninger. Det ble implementert i norsk rett ved vedtakelsen av personopplysningsloven av 14. april 2000. Politiets forebygging og etterforskning av straffbare handlinger kommer ikke under direktivets bestemmelser, jfr personverndirektivet art. 3 nr. 2. En ren fortolkning av straffbare handlinger taler for at det kun er politiets oppgaver som å forebygge, avverge, stanse og etterfølge straffbare forhold som faller utenfor direktivet, slik at forvaltningsoppgaver og hjelpe- og serviceoppgaver omfattes av direktivet.⁶ Det skal ikke legges like stor vekt på ordlyden

⁶ NOU 2003: 21 s. 137

ved tolkning av direktiver som fortolkningen av en norsk lov. Dette kommer av at forarbeidene til direktiver er relativt begrensede og at formålet tillegges stor vekt ved tolkningen.⁷ Ut fra bestemmelsene som finnes i direktivet som regulerer politiets behandling av opplysninger, kan det synes som om formålet har vært å unnta direktivets rettigheter i de situasjoner hvor det vil komplisere politiets arbeid. Direktivet vil derfor dekke videre enn bare den forebyggende virksomhet, etterforskning i den enkelte sak og ordenstjenesten.⁸

Som nevnt dreier avhandlingens tema seg om adgangen til å utveksle informasjon for å bekjempe kriminalitet og politiets adgang til å utveksle informasjon kommer dermed under politiets forebyggende virksomhet. Personverndirektivet vil derfor ikke bli behandlet i avhandlingen.

Den 04.04.2011 vedtok Stortinget å gjennomføre datalagringsdirektivet, et EF-direktiv som vil styrke personvernet og gjøre politiet bedre rustet til å bekjempe alvorlig kriminalitet. I en pressemelding fra Justis- og Politidepartementet datert 15.04.2011, kommer det frem at direktivet skal gjennomføres i lov om elektronisk kommunikasjon av 4. juli 2003 og straffeprosessloven. Lovendringene innebærer at teletilbydere pålegges en plikt til å lagre elektroniske kommunikasjonsdata i seks måneder, med bekjempelse av alvorlig kriminalitet som formål. Personvernet styrkes ved at det etableres strengere regler for tilgang til dataene. Hovedregelen er at data etter domstolens kjennelse kun utleveres til politiet i saker der det er skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling med en strafferamme på fire år, og bare dersom data antas å ha vesentlig betydning for etterforskningen.⁹ Datalagringsdirektivet vil ikke bli behandlet i avhandlingen, dette kommer av det kun er politiets formål med innhenting av opplysninger som er relevant og ikke hvor opplysningene kommer fra.

⁷ NOU 2003: 21 s. 137

⁸ NOU 2003: 21 s. 137

⁹ Pressemelding 15.04.2011

Når det gjelder Norges internasjonale forpliktelser, vil det kun være den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (heretter omtalt som EMK) som behandles. Begrunnelsen er at konvensjonen har hatt spesielt stor innvirkning på norsk rett. Den ble implementert i norsk lov i 1999 og staten er forpliktet gjennom menneskerettighetsloven § 3 til å utarbeide regelverk i tråd med den.

1.4 Begrepsavklaring

Innledningsvis avklares betydningen av noen sentrale begreper.

Etterforskning kan defineres som en innsamling av informasjon som har til formål å avklare om det foreligger et straffbart forhold.¹⁰

I forbindelse med etterforskning og annet politiarbeid samler politiet inn en rekke opplysninger. Opplysninger kan defineres som informasjon om personer eller situasjoner som politiet har vært i kontakt med. Opplysninger vil derfor være en form for informasjon eller kunnskap som politiet sitter inne med. Med hensyn til avhandlingens tema er det nødvendig å skille mellom to forskjellige typer opplysninger; straffesaksopplysninger på den ene siden og ordinære forvaltningsopplysninger i forbindelse med politiets arbeid, på den andre siden.

Politiet skal innhente opplysninger som kaster lys over spørsmålet om det har blitt begått en straffbar handling og hvem som eventuelt har begått den, jfr. § 226 første ledd nr. 1. Det er denne informasjonsinnhentingen som er formålet med etterforskningen. Etterforskningen blir dermed en formålsrettet informasjonsinnsamling for å kunne oppklare om det er begått en kriminell handling. Opplysninger lagret i politiets registre som de har innhentet i forbindelse med at de forsøker å avgjøre spørsmålet om tiltale, kalles straffesaksopplysninger.¹¹ Informasjonsinnhenting med et annet formål vil ikke være etterforskning, og opplysningene defineres derfor ikke som straffesaksopplysninger.

¹⁰ Auglend s. 270

¹¹ NOU 2003: 21 s. 51

Alminnelig forebyggende virksomhet, utlendingskontroll eller forvaltningsoppgaver, som utstedelse av pass og våpenkort, anses altså ikke som etterforskning.

På samme måte vil ordinær ordenstjeneste falle utenfor etterforskningsbegrepet, herunder også anholdelse, innbringelse eller visitasjon etter politiloven §§ 7, 7a, 8, 9 eller 10.¹² Ved utførelse av ordenstjeneste kan politiet komme over situasjoner der spørsmålet om det er begått straffbare forhold oppstår, og da anses arbeidet som etterforskning.¹³

Avgjørende er altså hvordan opplysningene er innhentet. Så lenge opplysningene blir ervervet i forbindelse med etterforskning vil opplysningene være straffesaksopplysninger, mens de opplysninger som blir ervervet i forbindelse med annet politiarbeid er vanlige forvaltningsopplysninger.

1.5 Videre fremstilling

Avhandlingens problemstilling er en fremstilling og en analyse av reglene som åpner for adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet. Først i kapittel to gis en oversikt og innføring i politiets arbeid på et generelt grunnlag. Bakgrunnen for denne fremstillingen er å synliggjøre behovet for informasjonsutveksling internt i politiet. Videre fremstilles reglene om adgangen til å utveksle informasjon i kapittel tre. Først gis en oversikt over hensyn som kan være motstridende i forbindelse med utveksling av informasjon, henholdsvis hensynet til personvern mot hensynet til å bekjempe kriminalitet. Deretter fremstilles hvilke regler som åpner for adgangen til overføring av informasjon fra etterforsknings- til forforvaltningsenheten i politiet og hvilke krav som stilles for at forvaltningsenheten skal få informasjon.

I del fire gis en fremstilling av den nye politiregisterloven og dens innvirkning på gjeldende regulering av adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet.

Kapittel fem er en nærmere analyse av de gjeldende reglene. Først vil det gis en oversikt over den faktiske adgangen til å utveksle informasjon. Det vil også gis noen

¹² NOU 2003: 21 s. 52

¹³ NOU 2003: 21 s. 52

eksempler på ulike situasjoner der forvaltningsenheten i politiet har behov for informasjon for å kunne forebygge kriminalitet. Til sist vurderes hvilken innvirkning politiets organisering har på adgangen til å utveksle informasjon. I den forbindelse fremstilles først politiets desentralisering i form av inndeling i politidistrikter, deretter avsluttes avhandlingen med den pågående omorganiseringen av utlendingsforvaltningen.

2 INNFØRING I POLITIETS ARBEID

2.1 Innledning

I kapittel to skal det gis en innføring i politiets arbeid og organisering. Bakgrunnen for fremstillingen er å gi en oversikt over politiets enheter og arbeidsfordeling for å kunne synliggjøre behovet for å utveksle informasjon mellom de forskjellige etatene internt i politiet.

2.2 Politiets overordnede mål

Det overordnede målet for politiets virksomhet er beskrevet i pl. § 1, 2. ledd:

”Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig.”

Politiets hovedoppgave er å forebygge, avdekke, stanse og straffeforfølge straffbare forhold jfr. pl. § 2 nr. 2 og 3. Hele politivirksomheten kan benyttes til dette formålet. Før fremstillingen mulighetene som ligger i politiets arbeid for å utnytte sine resurser, gis en oversikt over politiets organisering.

2.3 Politiets organisering

2.3.1 Betydningen av politiets organisering

Forarbeidene til politiloven slår fast at politiet må organiseres slik at det er best mulig i stand til å oppfylle de målsettinger som er satt for polititjenesten, og at de tilgjengelige ressursene blir utnyttet best mulig i bestrebelsen på å oppnå disse.¹⁴ Justis- og

¹⁴ Ot. Prp. nr. 22 (1994-95) s. 25

Politidepartementet legger vekt på et desentralisert politi med nærhet til publikum, og at organiseringen av politiet må være slik at det legges til rette for forebyggende arbeid i samarbeid med andre myndigheter.¹⁵

Politiets organisering kan grovt sett deles inn i tre deler. Den ene delen er etterforskningsenheten, det andre er den operative delen som patruljerer gatene både sivilt og i uniform, den tredje delen er forvaltningsvirksomheten.

Politi og lensmannsetaten består av Politidirektoratet, 27 politidistrikt og syv særorgan. Politiet kan arbeide med alt fra etterforskning til ordenstjeneste. I tillegg har politiet spesialister og spesialenheter innenfor ulike fagfelt. Justis- og Politidepartementet har det øverste ansvaret for virksomheten i politiet, og legger rammene med sine planer, mål og løyver.

Departementet har delegert store deler av styringen til Politidirektoratet. Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan, med unntak av politiets sikkerhetstjeneste. Direktoratet har overordnet myndighet og er nærmeste støttespiller for politidistriktene og særorganene.¹⁶

En sentral målsetning er at politiet skal være samlet innenfor en og samme organisasjon og ikke splittes til spesialenheter.¹⁷ Men som nevnt ovenfor finnes det likevel flere særorgan, som utrykningspolitiet, politihøgskolen, Kripos, Politiets sikkerhetstjeneste, Politiets data- og materielltjeneste, Økokrim og Politiets utlendingsenhet. I dag er det så mange og vanskelige spørsmål som krever fagkunnskaper, at ikke nødvendigvis ethvert politidistrikt besitter den nødvendige kompetansen.¹⁸ De sentrale særorganene er derfor opprettet for å løse politioppgaver av landsomfattende karakter som et enkelt

¹⁵ Ot. Prp. nr. 22 (1994-95) s. 25

¹⁶ Informasjon hentet fra politiets hjemmeside, https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/ -18.01.11

¹⁷ NOU 2004: 6 s.29

¹⁸ NOU 2004: 6 s.29

politidistrikt i utgangspunktet ikke har forutsetninger eller kapasitet til å løse.¹⁹
Hjemmelen for opprettelse av særorgan fremgår av pl. § 16 annet ledd nr 1.

2.4 Politiets forvaltning som organ

2.4.1 Politiets forvaltningsvirksomhet

I vid forstand er alt politiet foretar seg forvaltning²⁰. I denne avhandlingen presenteres bruk av forvaltning i snever forstand, som for eksempel politiets behandling av saker etter passloven, våpenloven o.l. Disse oppgavene er pålagt politiet i spesiallovgivningen. Politiet kan for disse områdene være forberedende organ, besluttende organ eller tilsynsorgan.²¹ Ved søknad om pass eller ervervstillatelse for våpen er politiet besluttende myndighet, mens ved behandling av asylsøknader bistår de kun i saksforberedelse og ved effektivering.

Som ellers i forvaltningen kan politiets forvaltningsoppgaver deles inn i tre hovedgrupper. Forvaltningen utøver myndighet ovenfor borgerne. Denne utadrettede virksomheten skjer i form av rettslige vedtak, der målet er å øve innflytelse på fysiske eller juridiske personers handlemåte, blant annet gjennom fordeling av ytelser. For det første kan beslutningene dels være generelle og skape rettigheter og plikter for et større antall eller ubestemt krets av personer, såkalte forskrifter. For det andre kan det være tale om individuelle forbud, påbud, betingete eller ubetingete tillatelser, samt vedtak om bruk av tvang i enkeltsaker, såkalte enkeltvedtak, for eksempel politiets beslag av førerkort. For det tredje kan myndighetsutøvelsen også komme til uttrykk i faktiske handlinger, eksempelvis innenfor politiets ordenshåndhevelse.²² Justis- og Politidepartementet er den øverste myndighet for forvaltningsenheten.

¹⁹ Auglend s. 144

²⁰ NOU 2003: 21 s.57

²¹ NOU 2003: 21 s.62

²² Auglend s. 95

Som ledd i sin forvaltningsvirksomhet fører politiet oversikt over hvem som har blitt tildelt goder, som det gjøres i passregistre, i våpenregistre med videre. Med andre ord behandler politiet en rekke opplysninger som ledd i sine forvaltningsoppgaver.²³

I politidistriktene er det som regel opprettet en egen driftsenhet ved hovedstasjonen, gjerne som egen driftsenhet, som håndterer forvaltningsoppgaver. Driftsenheten kalles vanligvis forvaltningsavdelingen, med underliggende passkontor, våpenkontor o.s.v. Innenfor forvaltningstjenesten er det ikke bestemte regler eller noen fast tradisjon for hvilke gjøremål som skal utføres av henholdsvis tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten eller administrativt personell.²⁴

2.4.2 Forvaltningsenhetens oppgaver

I utgangspunktet kan forvaltningssaker behandles av andre offentlige organer og det hevdes at det kan virke noe tilfeldig hvilke saker som er lagt til politiets forvaltningsenhet.²⁵ Det har vært drøftet, blant annet av Politirolleutvalget i NOU 2003: 21, hvilke oppgaver som skal tillegges politiets forvaltningsenhet. Det er anført at forvaltningsoppgavene bør ha direkte nytteverdi for politiets primæroppgave, kriminalitetsbekjempelse. Samtidig må samfunnet ha et restorgan for de forvaltningsoppgaver som ikke faller naturlig inn under andre organers ansvarsområde.²⁶ Det som kjennetegner politiets forvaltningsoppgaver, og det som ofte brukes som argument for å fastslå hva som er forvaltningsoppgaver, er at mange av de forvaltningsoppgavene politiet behandler kunne like gjerne vært behandlet av andre offentlige organer.²⁷ På den annen side er det ikke helt tilfeldig at noen forvaltningsoppgaver er lagt til politiet. I de aller fleste tilfellene ligger forvaltningsoppgavene nær politiets øvrige virksomhet.²⁸

²³ NOU 2003: 21 s.62

²⁴ Auglend s. 691

²⁵ Auglend s. 688

²⁶ Auglend s. 688

²⁷ NOU 2003: 21 s. 138

²⁸ NOU 2003: 21 s. 138

2.4.3 Politiets utlendingsenhet som en del av forvaltningen

En sentral del av politiets forvaltningsoppgaver omfatter politiets utlendingsenhet. Utlendingssaker behandles i en førstelinje og en andrelinje. Førstelinjetjenesten i utlendingsforvaltningen defineres som det fysiske kontaktpunktet til brukeren og det er politiets utlendingsenhet (PU) sin behandling av utlendingssaker.²⁹ I utlendingsforvaltningen er det en rekke oppgaver i den forberedende saksbehandlingen som forutsetter et fysisk kontaktpunkt fordi det kreves personlig oppmøte.³⁰ Dette gjelder blant annet ved identitetsfastsettelse.

Politiets utlendingsenhet ble etablert 1. januar 2004 og er et av særorganene under Politidirektoratet. PU bistår andre politienheter og skal være politiets kompetansesenter innen sitt ansvarsområde.

Utlendingsforvaltningen er for tiden under en omfattende endringsprosess, kalt Førstelinjeprojektet, der deler av politiets oppgaver ved utlendingsregistreringen skal overflyttes til Utlendingsdirektoratet. Endringsprosessen fremstilles nærmere under avhandlingens del 5. Temaet er omorganiseringens konsekvenser for adgangen til å hente informasjon.

PUs viktigste oppgaver er å registrere alle nye asylsøkere. Dette ble tidligere utført av politidistriktene. Videre skal de slå fast asylsøkernes identitet og opphavland. I tillegg har PU ansvar for uttransportering av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.

2.5 Politiets etterforskning

2.5.1 Politiets etterforskning som enhet

Som nevnt i kapittel 1.4 skal politiet forsøke å oppklare kriminalsaker gjennom etterforskning. I dette arbeidet benyttes forskjellige etterforskningsmetoder for å hente den nødvendige informasjon påtalemyndigheten trenger for å avgjøre spørsmålet om

²⁹ Førstelinjeprojektets sluttrapport s. 7

³⁰ Førstelinjeprojektets sluttrapport s. 7

tiltale og skyld, jfr. strpl. § 226. Politiet skal innhente opplysninger som kaster lys over spørsmålet om det har blitt begått en straffbar handling og hvem som eventuelt har begått den, jfr. § 226 første ledd nr. 1. Det er som nevnt denne informasjonsinnhenting som er formålet med etterforskningen. Etterforskningen blir dermed en formålsrettet informasjonsinnsamling for å kunne oppklare om det er begått en kriminell handling. Den informasjonen som registreres og samles inn blir lagret i politiets registre.

Etterforskning og straffeforfølgingen ledes av påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten er delt, det vil si at den delvis er under politienheten og delvis separat med riksadvokaten og statsadvokaten som øverste ledere. Under riksadvokaten kommer statsadvokatene, og under dem igjen politimestere og deres underordnede, politiinspektører, politiadvokater og politifullmektiger. Således utgjør politiet også en del av påtalemyndigheten, jfr. strpl. §§ 55 og 67.³¹

2.6 Kort om politiets ordenstjeneste

Politiets ordenstjeneste er den målrettede, forebyggende og oppdragsrettede patruljetjenesten som politiet utfører for å hindre eller gripe inn overfor forstyrrelser av den offentlige ro og orden, trusler mot enkeltpersoner eller allmennhetens sikkerhet, samt for å avverge eller stanse straffbare forhold.³²

En stor del av ordenstjenesten innebærer kontakt med publikum. Det folk flest forbinder med ordenstjenesten er patruljetjeneste, trafikkovervåking og kontroll av arrangementer.

Ordenstjenesten innhenter generell informasjon med sikte på å avverge eller oppklare mulige fremtidige straffbare forhold i sin alminnelighet, for eksempel generelle trusselvurderinger. De arbeider også aktivt med å undersøke når og hvor det kan forventes kriminalitet. Det kan være en glidende overgang fra ordenstjenestens forebyggende arbeid til etterforskning. Eksempel på slike situasjoner er der en patruljetjeneste oppdager et lovbrudd.

³¹ Auglend s. 164

³² Nilstad og Nilsen s. 65e

Som nevnt ovenfor er politiet som en etat oppdelt i tre deler, forvaltningsenheten, etterforskningsenheten og politiets ordenstjeneste. I avhandlingens påfølgende kapitler presenteres avhandlingens hovedtema der det vil gis en fremstilling av reglene om adgang til å utveksle informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten i politiet.

3 UTVEKSLING AV INFORMASJON FRA ETTERFORSKNINGS- TIL FORVALTNINGSENHETEN I POLITIET

3.1 Innledning

I kapittel tre presenteres to hensyn som kan komme i konflikt med hverandre ved utveksling av informasjon internt i politiet, deretter gis en nærmere omtale av hensynet til personvern mot hensynet til kriminalitetsbekjempelse. I punkt 3.4 gis en innføring i taushetsplikten som skranke for utveksling av informasjon før det til sist gis en fremstilling av reglene som åpner for adgangen til utveksling av informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten i politiet.

3.2 Personvern mot kriminalitetsbekjempelse

Kriminalitetsutviklingen har medført at kravene og forventningene til politiets såkalte proaktive arbeid har blitt større. Det forventes at politiet ikke nøyer seg med å reagere hver gang et lovbrudd blir anmeldt, men også bidrar i kriminalitetsbekjempelsen ved aktivt forebyggende arbeid, samt å avdekke kriminalitet som ikke anmeldes.³³ Dette har i sin tur ført til at behandling av opplysninger utenfor konkret straffesaksbehandling er blitt langt viktigere enn tidligere.³⁴ Mange opplysninger vil kunne komme til nytte for andre formål enn dem de er innhentet for, og det oppstår et spørsmål om hvilken utstrekning opplysninger skal tillates oppbevart og brukt til slike sekundærformål. I den forbindelse er det særlig interessant å se på hvordan opplysninger innhentet i etterforskningsøyemed kan benyttes til kriminalitetsbekjempelse utenfor straffesaksbehandlingen.³⁵

³³ NOU 2003: 21 s. 29

³⁴ NOU 2003: 21 s. 29

³⁵ NOU 2003: 21 s. 29

Spørsmålet i denne delen av avhandlingen er hvilken adgang politiets forvaltningsenhet har til sekundær bruk av opplysninger fra politiets etterforskningsenhet.

Viktigheten av politiets mulighet til å bekjempe kriminalitet kan komme i strid med den enkelte persons behov for vern mot spredning av opplysninger. Vurderingen av hvilke virkemidler politiet kan bruke for å løse sine oppgaver effektivt må derfor bero på en avveining mellom samfunnets behov for beskyttelse mot kriminalitet og grunnleggende verdier om enkeltmenneskers personvern og rettssikkerhet.

Tillatelse til å erverve eller inneha våpen kan bare gis til edruelige og pålitelige personer som har behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen, og som ikke av særlige grunner kan anses som uskikket til det, jfr. våpenloven § 7 annet ledd. I kravet til sikkerhet ligger at søker må antas å kunne behandle våpenet med nødvendig aktsomhet. Psykisk helse vil eksempelvis være et relevant moment i vurderingen av vedkommendes skikkethet.³⁶ Grunnlaget kan være at personen tidligere har vist atferd som kan gi grunnlag til å tro at han kan utnytte tillatelsen til kriminelle handlinger. I den forbindelse blir det et spørsmål om politiet forvaltningsenhet kan foreta en vandelskontroll av personer som søker våpentillatelse eller andre bevilninger.

I enkelte tilfeller kan politiets forvaltningsenhet også ha behov for fortløpende kontroll av våpentillatelser eller våpen som en person allerede besitter. Politiets adgang til fortløpende kontroll kom opp i Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2004 s.1723. Spørsmålet i saken var om våpenloven § 27a annet ledd tillater at politiet etter forhåndsvarsel kan kontrollere oppbevaring av skytevåpen hos den som oppbevarer våpen i sitt hjem. Høyesterett viste til Ot.prp. nr. 74 (1996-1997) på s. 3 der kommer frem at det overordnede målet for våpenloven § 27a annet ledd ville være å forebygge ulovlige handlinger og ulykker ved bruk av skytevåpen. Høyesterett kom frem til at våpenloven § 27a annet ledd tillater kontroll av oppbevaring av skytevåpen i private hjem. Et av spørsmålene Høyesterett tok stilling til i denne dommen var om forvaltningsenhetens rett til hjemmekontroll hos personer som har våpen kommer i konflikt med EMK art. 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv. EMK art. 8 krever at det må være en

³⁶ Rundskriv 1. juli 2009 s.17

viss forholdsmessighet mellom på den ene side de offentlige behov som inngrepet er begrunnet i, og på den andre siden det vern borgerne har etter EMK art. 8 første ledd. Høyesterett kom frem til at vekten av det offentliges interesse i dette tilfellet forsvaret det relativt begrensede inngrep som ordningen med våpenkontroll gjør i den respekt for hjemmet som er vernet i art. 8. Avgjørelsen er et eksempel på at samfunnets vern mot kriminalitet i noen tilfeller kommer i konflikt med en persons rett vern om den personlige integritet. Ved at politiets forvaltningsenhet har adgang til å utføre kontroll av skytevåpen og våpenbevillinger, kan de få informasjon fra politiets etterforskningsenhet om personer som søker tillatelser og i slike tilfeller har Høyesterett her kommet frem til at personvernet må vike for forvaltningsenhetens adgang til å bekjempe kriminalitet gjennom sitt arbeid.

På bakgrunn av Justis- og Politidepartementets uttalelse i Ot.prp. 74 (1996-1997) kan det sies at en aktiv bruk av politiets forvaltningsenhet kan bekjempe og forebygge kriminalitet. Dette gjelder ikke bare for våpentillatelser, men også andre bevillinger som ligger under forvaltningsenhetens arbeidsområde. Kriminalitetsforebygging kan skje ved å nekte eller inndra tillatelser dersom forholdene tilsier at en person ikke er skikket til å forvalte dem. Ved at forvaltningsenheten har kunnskap om all informasjon politiets etterforskningsenhet sitter inne med, får de et bedre grunnlag for å vurdere om vedkommende fyller vilkårene til å forvalte for eksempel et våpen, eller der en passtillatelse vil kunne brukes til å reise ut av landet for å drive ulovlig virksomhet.

I følge Myhrer må behovet for en effektiv myndighetsutøvelse kunne tillegges stor vekt ved tolkning av regelverket. De negative konsekvensene forvaltningens effektivitet vil ha for personvernet er neppe store og gjennom taushetsplikten vil spredning av informasjon være forutberegnelig og under kontroll. Folk flest vil nok også legge til grunn at det politiet vet i en sammenheng, kjenner de også til i en annen.³⁷

Forebyggende virksomhet kan være et større inngrep i personvernet enn etterforskning. Det kommer av at det i den forebyggende virksomheten vil være større usikkerhet omkring faktum, da de ofte innhentes gjennom politiets spaning og observasjoner, og at denne innsamlingen er nødvendig for å få inn store mengder opplysninger uten at den

³⁷ Myhrer s. 303

registrerte kjenner til det.³⁸ Selv om forebyggende virksomhet kan være inngripende overfor den enkelte, er det likevel akseptert og nødvendig at politiet driver slik virksomhet.³⁹

Politiet er gjennom lovendringer gitt nye etterforskningsmetoder der opplysninger innhentes uten at mistenkte eller andre er kjent med det, noe som har ført til økt inntreden i den personlige integritet. Det oppleves som sensitivt at personopplysninger behandles av politiet.⁴⁰ De færreste ønsker et samfunn der politiet vet alt om alle, selv om det skulle være til gunst for kriminalitetsbekjempelsen.⁴¹

Bakgrunnen for reglene om taushetsplikt er altså at en person skal ha krav på at opplysninger om dem blir behandlet med fortrolighet. Personvernsrettslige prinsipper som formålbestemthet, nødvendighet og opplysningens troverdighet gjelder også på dette området.

Spørsmålet er hva politiet skal kunne foreta seg i denne sammenheng. For i det hele tatt kunne drive forebyggende virksomhet på en hensiktsmessig og effektiv måte må politiet til en viss grad kunne utlevere opplysningene, både til offentlige organer eller private parter. Dersom kommunikasjonssperrer innebærer at politiet ikke blir så effektiv som det ellers kunne ha vært, kan det sette både allmennhetens tillit og tjenestemennenes arbeidsmoral på prøve.⁴²

I henhold til en av politiets hovedoppgaver, å bekjempe kriminalitet, vil hensynet til personvern kunne bli satt i bakgrunnen. Kriminalitet kan bryte ned samfunnet og i den forbindelse er kriminalitetsbekjempelse viktig for å bevare ro og orden. At det åpnes for en relativt fri informasjonsflyt internt i politiet kan føre til at personvernet i enkelte tilfeller må vike for samfunnets vern mot kriminalitet.

³⁸ NOU 2003: 21 s. 205

³⁹ NOU 2003: 21 s. 205

⁴⁰ NOU 2003: 21 s. 29

⁴¹ NOU 2003: 21 s. 29

⁴² NOU 2003: 21 s.205

For å kunne gi en sammenhengende fremstilling av reglene om politiets adgang til å utveksle informasjon er det nødvendig å gi en oversikt over lovens utgangspunkt; taushetsplikt. Før det foretas en fremstilling av taushetsplikt som skranke for utveksling av informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten vil det først gis en nærmere oversikt over de ulike hensynene som taler for og mot fri utveksling av informasjon internt i politiet.

3.3 Hensyn bak lovverket

3.3.1 Innledning

Politiets forvaltningsoppgaver spenner over et vidt fagfelt av varierende karakter.

Gjennom virksomheten får politiet en bred kontaktflate mot befolkningen.

Mange av forvaltningsoppgavene kan settes direkte inn i en forebyggende ramme. Blant annet kan forvaltningsmyndigheten anvende visse sanksjoner. Dette er rettslige virkemidler som knytter seg til utøvelsen av ulike former for lisenspliktig virksomhet som innebærer at lisensen eller bevilgningen trekkes tilbake for alltid eller for en bestemt periode.⁴³

Først fremstilles personvernshensynet som taler mot fri deling av informasjon fra etterforsknings til forvaltningsenheten i politiet. Deretter vil det gis en fremstilling hensyn til kriminalitetsbekjempelse som taler for fri flyt av informasjon.

3.3.2 Personvernshensyn

Som nevnt ovenfor er både taushetspliktsreglene og reglene om personvern avgjørende for om opplysninger kan brukes til et annet formål enn det de er innhentet for, og om det kan utveksles informasjon mellom de forskjellige etatene i politiet.

Noen legaldefinisjon av personvernsbegrepet finnes ikke i norsk lovgivning. Det kan defineres som rettsregler som har til formål å beskytte det enkelte individ som personlighet. I det siste har det vært et økende fokus på personvern. Det har lenge vært en viktig del av norsk rett, noe som gjenspeiles i ulovfestede prinsipper⁴⁴. En viktig

⁴³ Auglend s. 236-237

⁴⁴ Gisele s. 246

rettsavgjørelse som bygger på slike prinsipper er Rt. 1952 s. 1217, der en tidligere forbryter som hadde sonet sin straff, var blitt brukt som modell for en filmrolle. Han fikk Høyesteretts medhold i at filmen ikke kunne vises, selv om det ikke fantes lov eller annen rettskilde å bygge på. Selv om personvernet lenge har vært en viktig del av norsk rett, fikk vernet en sterkere gjennomslagskraft da den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ble implementert i norsk lov i 1999. For at publikum skal fortsette å ha tillit til politiet er det viktig at eventuelle inngrep i disse rettighetene er basert på klare rettslige rammer.

Som nevnt er personvernet en slags privat sfære der man kan være i fred for innblanding fra utenforstående. Behovet for den private sfære vil alltid måtte veies opp mot andre interesser⁴⁵, som for eksempel samfunnets vern mot kriminalitet. Det bygger imidlertid ikke bare på behovet for å være i fred fra andre, men innebærer også en rett til å ha kontroll over opplysninger om en selv, særlig opplysninger som oppleves som personlig. Den omstendighet at man er tvunget til å gi opplysninger som en helst ville holdt for seg selv, kan skape en forventning om at mottakeren behandler dem med en særlig diskresjon.

Ved etterforskning av en alvorlig straffbar handling hentes det inn mange og til dels usikre personopplysninger. Ofte vet ikke politiet om opplysningene er sanne eller ikke. Når politiet bruker opplysninger til et annet formål enn det de er innhentet for, kan det være svært stigmatiserende eller føre til tap av borgerlig aktelse, dette gjelder spesielt hvis det viser seg at opplysningene er uriktige.⁴⁶ Dette fører til at opplysningene bør behandles med varsomhet og at det ikke kan gis innsyn i alle opplysninger uten en form for begrensning. Begrensningen tilsier at innsamlet informasjon ikke bør videreformidles til flere personer eller virksomheter enn det som er nødvendig.

⁴⁵ NOU 2009: 15 s.49

⁴⁶ NOU 2003: 21 s.161

3.3.3 Kriminalitetsbekjempelse

Ved effektiv informasjonsinnhenting kan de ansatte i politiets forvaltningsenhet bidra til at personer som ikke er skikket til å inneha visse bevilgninger enten ikke får de utdelt eller at de trekkes tilbake. Sett i et kriminalitetsforebyggende lys, vil det føre til at politiet ligger i forkant av de kriminelle handlingene og avverger eventuelle tilfeller før de skjer. Fri informasjonsflyt kan dermed begrunnes i hensyn til samfunnets vern mot kriminalitet. Omfanget av kriminaliteten har stadig vært økende, og kriminaliteten er blitt grovere og alvorligere, både i forhold til enkeltindivider og samfunnet generelt.⁴⁷ I en slik virkelighet kan politiet ha en legitim interesse i å innhente, bearbeide og bruke alle mulige tilgjengelige opplysninger som kan bidra til å forebygge eller oppklare kriminalitet.⁴⁸ Mange opplysninger vil kunne komme til nytte i forhold til andre formål enn det de er innhentet for.⁴⁹

Kort sagt er begrunnelsen for regler om vid adgang til informasjonsutveksling viktig for at politiet skal kunne utføre oppgaver på en effektiv måte. Det kan verne enkeltpersoner mot å få tillatelser de ikke er skikket til og samfunnet generelt mot kriminalitet.

3.4 Taushetsplikten som skranke for utveksling av informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsvirksomheten

3.4.1 Taushetsplikt som hovedregel

Det aktuelle spørsmålet i avhandlingen er om informasjon som er ervervet i forbindelse med straffesaksbehandlingen også kan kommuniseres til andre tjenestemenn i politiet.

Hovedregelen er at de forskjellige etatene i politiet har taushetsplikt om personlige forhold, både internt og utad jfr. strpl. § 61 a første ledd nr. 1 og fvl. § 13 første ledd nr. 1. For å kunne kommunisere opplysninger kreves det hjemlede unntak til hovedregelen.

⁴⁷ NOU 2003: 21 s.28

⁴⁸ NOU 2003: 21 s.28

⁴⁹ NOU 2003: 21 s.29

Adgangen til å utveksle informasjon mellom etatene i politiet kan defineres i to ytterpunkter. Det første er at all informasjon politiet har i prinsippet bør utnyttes i alle deler av virksomheten, dersom det er tjenestelig begrunnet. Det andre ytterpunktet er at kjennetegnet ved forvaltningsenheten er at den utfører oppgaver som kunne vært utført av andre offentlige organer, og at det derfor bør være samme skiller mellom virksomhetene som om oppgavene hadde vært lagt til et eksternt forvaltningsorgan. Begge ytterpunktene setter adgangen til å utveksle informasjon på spissen.

I dag er reglene slik at det er ett regelsett for straffesaker og et annet regelsett for annet politiarbeid. Med andre ord tas det utgangspunkt i hvilket formål opplysningene er innhentet for, og sekundærbruken er regulert deretter.⁵⁰ Ved politiets straffesaksbehandling er det enten strpl. § 61 c første ledd nr. 3 eller politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 som regulerer yringsretten innen etaten.

3.5 Begrunnelse for taushetsplikt

Taushetspliktsreglene bygger både på private interesser, herunder personvern hensyn, og på offentlige hensyn. De private interessene har sammenheng med at offentlige myndigheter, også politiet, mottar en rekke opplysninger om personlige forhold.

Begrunnelsen for reglene om taushetsplikt finner man i respekten for enkeltindividets personlige integritet.⁵¹ Alle mennesker har i utgangspunktet behov for en privat sfære, et ”eget rom”, der man kan være i fred for innblanding fra utenforstående, det være seg myndighetene eller andre enkeltmennesker. Personvernet bygger imidlertid ikke bare på et behov for å være i fred fra andre, men innebærer også en rett til å ha kontroll over opplysninger om en selv.⁵² Behovet for en slik privat sfære utgjør kjernen i den personlige integritet. Den personlige integritet omfatter i tillegg individets selvbestemmelse over egen kropp, eiendom og tanke. Både retten til en privat sfære og til personlig integritet for øvrig er forankret i individets menneskeverd, det vil si en

⁵⁰ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)

⁵¹ NOU 2003: 31 s. 195-196

⁵² NOU 2009: 15 s. 49

anerkjennelse av hvert individ som en unik personlighet og som likeverdig med andre mennesker.⁵³ Taushetsplikten er et virkemiddel for å ivareta personvernet.

Taushetsplikt kan også begrunnes i tilliten allmennheten har til politiet.

Rimelighetshensyn tilsier at den som må gi fra seg opplysninger av sensitiv karakter er vernet mot at opplysningene får fritt omløp etter at de er avgitt. Taushetsplikten skal skape en trygghet som bidrar til at både parter og publikum vil gi mer korrekte og fullstendige opplysninger til offentlig myndighet. I så henseende er det også viktig at taushetsplikten ikke bare gjelder i forhold til omverdenen, men som hovedregel også innad i forvaltningen ovenfor andre tjenestemenn som ikke har noe med saken å gjøre.⁵⁴

Taushetsplikten kan som hovedregel ikke følge alene av at opplysningen er av en bestemt art, men må anses som en begrensning i adgangen til å kommunisere visse opplysninger videre. Eckhoff/Smith definerer plikten til å *”sørge for at visse opplysninger ikke kommer ut, verken ved at det fortelles om dem eller ved at notater eller dokumenter overlates til uvedkommende.”*⁵⁵ Det vil si at det er likegyldig hvordan formidling av opplysningene skjer. Avhengig av situasjonen, kan plikten også overtres ved passivitet, for eksempel ved manglende kontroll av besøkende på arbeidsplassen.

Hvilke opplysninger som er taushetsbelagte avhenger først og fremst av hvilke interesser taushetsplikten skal beskytte. Hva det er påkrevd å behandle fortrolig vil variere avhengig om siktemålet er personvern, beskyttelse av økonomiske interesser eller å beskytte offentlig virksomhet, for eksempel politiets etterforskning.

Hvem som er uvedkommende vil blant annet avhenge av hva som var årsaken til at opplysningene ble hentet inn, opplysningens art og formålet som skal tilgodeses ved videreformidlingen.⁵⁶ Taushetspliktsbestemmelsene skiller mellom saksopplysning og generelle opplysninger om politiet og deres virksomhet.⁵⁷

⁵³ NOU 2009: 15 s. 50

⁵⁴ Auglend s. 364 - 365

⁵⁵ Eckhoff/Smith s.436

⁵⁶ Myhrer s. 23

⁵⁷ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 101

3.5.1 Vilkår for taushetsplikt

Taushetsplikten påhviler de enkelte tjenestemenn som arbeider i politiet og lovgivningen benytter forskjellige formuleringer for å markere taushetspliktens tjenestelige tilknytning. Strpl. § 61a første ledd bruker formuleringen ”i straffesaker” og fvl. § 13 første ledd har formuleringen ”i forbindelse med tjeneste eller arbeidet”. Det fremgår av Justis- og Politidepartementets rundskriv G-137/85 at formuleringen i straffeprosessloven ble valgt for å avgrense regelens virkeområde mot politiets øvrige gjøremål. Det er intet som tyder på at departementets endring hadde annen hensikt enn å tydeliggjøre at bestemmelsene bare skulle få ”betydning for opplysninger som blir gitt eller innhentet i straffesaker”. For politiets øvrige virksomhet skulle forvaltningsloven gjelde, slik det nå er kommet til uttrykk gjennom pl. § 24 første ledd. I avgrensning mot den private viten må formuleringen ”i straffesaker” derfor forstås på sammen måte som om det sto ”i forbindelse med arbeid eller tjeneste med straffesaker”.⁵⁸

Det følger av ordlyden i fvl. § 13 første ledd at opplysninger som er taushetsbelagt er opplysninger en blir kjent med ”i forbindelse med tjenesten eller arbeidet”. Det er ikke uten videre avgjørende om informasjon er ervervet utenfor tjenestestedet eller på fritiden. Det sentrale er om vedkommende etter en konkret vurdering har opptrådt eller fremstått som en representant for politiet. Har en politimann bevisst foretatt en innsamling av informasjon, som har betydning for polititjenesten på fritiden, så er det klart at det omfattes av ordlyden ”i forbindelse med tjeneste eller arbeid med straffesaker”.

Taushetsplikt gjelder for informasjon om noens personlige forhold, jfr. strpl. § 61 a første ledd nr. 1 og fvl. § 13 første ledd nr. 1.

Begrepet «personlige forhold» omfatter ikke bare sensitive opplysninger om noens fysiske eller psykiske helse, slektskap og nedstamning, økonomi, men også personopplysninger i snever forstand som navn, adresse, fødested, fødselsdato, sivilstand, yrke, arbeidssted.⁵⁹ Kort sagt er det opplysninger eller vurderinger som direkte eller indirekte kan knyttes til identifiserbare enkeltpersoner.

⁵⁸ Myhrer s.120-121

⁵⁹ NOU 1984: 27 s.74-75

3.5.2 Hvilke lover gjelder for utveksling av informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten?

I dette kapitlet gis en generell fremstilling av de ulike lovene som gjelder for utveksling av informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet.

Forvaltningsloven regulerer sentrale sider av politiets myndighetsutøvelse og øvrige virksomhet. Reglene om taushetsplikt i fvl. § 13- 13f gjelder for politiet, med de unntak som følger av pl. § 24. Ved utarbeidelse av politiloven i Ot.prp. nr.22 (1994-95) ble det slått fast at det var behov for tilføyelser eller modifikasjoner i forvaltningslovens regler på dette området. Politiets taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for andre polititjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestelig behov tilsier det, jfr. pl. § 24 fjerde ledd nr. 1. Denne bestemmelsen ble altså foreslått for å klargjøre politiets adgang til å la andre polititjenestemenn få del i taushetsbelagte opplysninger.

*” Utkastets siste ledd nr. 1 ligger nær opp til bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b nr. 3, men representerer en nødvendig klargjøring. Slik forvaltningslovens bestemmelse er formulert, indikerer den at selv innenfor forvaltningsorganet skal adgangen til innsyn være begrenset til personer som arbeider med det avgrensede saksområde opplysningene direkte gjelder. Fortolkningen av hvor langt unntaket rekker, er usikker. Politiets virkeområde er stort, og apparatet er organisert i distrikter og særorganer og med en rekke spesialenheter innenfor disse igjen. Det bør ikke være noen tvil om adgangen til at politiet internt kan benytte den informasjon som et ledd i organisasjonen sitter inne med i enhver sammenheng hvor den kan være tjenestelig relevant. Formelle skranker her kan medføre en alvorlig svekkelse av muligheten for å forhindre eller bekjempe ikke minst de mest velorganiserte og farlige former for kriminalitet. nr. 1 er satt inn for å ivareta hensynet til intern informasjonsflyt”.*⁶⁰

Det kommer dermed frem av forarbeidene at opplysninger skal kunne brukes internt i politiet dersom det kan være tjenestelig relevant. Pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 åpner for informasjonsutveksling og gir en videre adgang til å utveksle opplysninger enn fvl. § 13 b nr. 3.

⁶⁰ Ot.prp. 22 (1994-95) s. 51

Det må videre sondres mellom politiet som forvaltningsmyndighet og politiet som straffeforfølgingsmyndighet. Oppgavene følger ulike regelsett og politiet er underlagt ulike overordnede organer. Mens for eksempel ordenstjenesten reguleres av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, forvaltningsloven og politiloven, reguleres oppgavene med straffeforfølgning av straffeprosessloven.⁶¹ De tjenestehandlinger politietaten foretar som ledd i straffeforfølgning reguleres altså av straffeprosessloven, og taushetsplikten på straffesaksfeltet reguleres av strpl. §§ 61a-61e. I hovedsak faller forholdet mellom politiloven og straffeprosesslovens saklige virkefelt sammen med forholdet mellom Justis- og Politidepartementet og påtalemyndighetens kompetanse.⁶²

For å avgjøre hvilken lov som kommer til anvendelse blir spørsmålet hva som anses som etterforskning i straffeprosesslovens forstand. Ved avgrensning mot annen virksomhet som politiet utfører vil formålet stå sentralt. Hovedelementet i begrepet er de undersøkelser som foretas for å klarlegge om det er begått eller begås en straffbar handling jfr. strpl. § 224, 1. og 2. ledd og § 226 1. ledd.

Hvilken lov som regulerer politiets forvaltningsenhetens adgang til å få informasjon fra etterforskningsenheten kommer dermed an på om opplysningen er innhentet i forbindelse med etterforskning eller om den kan defineres som en straffesaksopplysning. Dersom opplysningene er straffesaksopplysninger reguleres det av strpl. § 61 c første ledd nr. 3. Er opplysningene innhentet i forbindelse med spaning eller overvåkning som ikke er etterforskning reguleres utlevering av pl. § 24 fjerde ledd nr. 1.

3.6 Unntaksbestemmelser fra taushetsplikten

Problemstillingen i dette avsnittet er om taushetsbelagt informasjon politiet har mottatt eller innhentet under straffeforfølgningen, kan kommuniseres til andre tjenestemenn i politiet for bruk til andre oppgaver enn etterforskning av straffesaker.

⁶¹ Auglend s. 38

⁶² Auglend s. 67

Som vist i punkt 1.2 er hovedregelen at all informasjon politiet sitter inne med er taushetsbelagt jfr. strpl. § 61 a, fvl § 13 og strafferegistreringsloven § 8. Mens strpl. §§ 61 b, 61 c og 61 e åpner for unntak til hovedregelen. I tillegg finnes det noen spesielle bestemmelser, som for eksempel strpl. § 216i for kommunikasjonskontroll. For politiets øvrige virksomhet åpner pl. § 24 og fvl §§ 13 a, 13 b og 13 d og for begrensninger i taushetsplikten.

Bestemmelsene i straffeprosessloven, politiloven og forvaltningsloven tar utgangspunkt i hvilket formål opplysningene er innhentet til, det vil si hva de skal brukes til. Strafferegistreringsloven § 8 tar derimot utgangspunkt i om opplysningene hentes fra et av registrene, uavhengig av hva de opprinnelig ble samlet inn til.⁶³

Foruten at opplysninger kan brukes til det formålet de er innhentet for, følger det av ordlyden i strpl. § 61 c første ledd nr. 3 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger innhentet i forbindelse med en straffesak er tilgjengelig for andre tjenestemenn i politiet i den utstrekning opplysningene vil være av betydning for deres arbeid.⁶⁴

Utenfor straffesaksbehandlingen følger det av pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestemessige behov tilsier det.⁶⁵

Forvaltningsloven åpner også for kommunikasjon til andre formål enn det opplysningene er hentet inn for. Jfr. 13 b nr. 3 kan opplysningene gjøres tilgjengelig for ”...andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved veiledning i andre saker.”

I det følgende vil det gis en nærmere oversikt over hva som ligger i de ulike unntaksreglene.

⁶³ NOU 2003:12 s.53

⁶⁴ NOU 2003: 21 s. 35

⁶⁵ NOU 2003: 21 s. 35

3.7 Adgangen til å kommunisere taushetsbelagte opplysninger fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten

3.7.1 Innledning

I dette kapittelet fremstilles reglene som åpner for kommunikasjon av taushetsbelagte opplysninger fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten. Som nevnt ovenfor innehar etterforskningsenheten både straffesaksopplysninger og andre opplysninger i sine registre.

For å finne ut hvilke regler som skal anvendes må en først komme frem til om det er straffesaksopplysninger eller andre politimessige opplysninger som skal gis ut.

3.7.2 Forvaltningsenhetens adgang til straffesaksopplysninger fra etterforskningsenheten

Hovedregelen er at opplysninger fra politiets etterforskningsenhet kan brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, jfr. strpl. § 61 c første ledd nr. 2.

Opplysninger er også tilgjengelig for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning opplysningene vil være av betydning for deres arbeid, jfr. § 61 c første ledd nr. 3. Bestemmelsen viser også indirekte at utgangspunktet er at taushetsplikten er til hinder for at fortrolige opplysninger bringes videre til kollegaer.⁶⁶ I dette kapitlet vil hovedfokuset ligge på strpl. § 61 c første ledd nr. 3.

Lovteksten i strpl. § 61 c første ledd nr. 3 bruker formuleringen at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene er tilgjengelige for ”andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten” i den grad opplysningene vil være ”av betydning for deres arbeid”.

Hva bestemmelsen mener med ”andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten” er ikke nærmere berørt i loven eller forarbeidene. Bestemmelsen bør forstås slik at den

⁶⁶ Bjerke og Keiserud s. 245-246

som hovedregel bare omfatter personer med fast eller midlertidig ansettelsesforhold i de to etater, og følgelig ikke dem som utfører ”tjeneste eller arbeid”.⁶⁷

Strpl. § 61 c første ledd nr. 3 er nærmere omtalt i NOU 1984:27. Forarbeidene omtaler strpl. § 61 c første ledd nr. 2, men understreker følgende:

*”Det bør i tillegg gis en klar hjemmel for politiets adgang til å bruke opplysninger i en straffesak når det er av betydning for gjennomføringen av politiets andre gjøremål av politimessig art. Dette foreslås presisert i § 61 c første ledd nr. 3.”*⁶⁸

Forarbeidene åpner altså for utveksling av opplysninger av behov for politimessig art. Det kommer ikke frem hva som ligger i politimessig art. Spørsmålet blir da om politimessig art er en presisering eller en innskrenking av formuleringen av ”politiets andre gjøremål”. Det kan det ikke være tvil om at opplysningene fra straffesaker kan kommuniseres til tjenestemenn innen politiet som forestår ordenstjeneste, trafikkjeneste, eller forebyggende tjeneste. Dette er oppgaver av politimessig art. Noe mer tvilsomt kan det være med politiets forvaltningsmessige gjøremål som våpenregistrering og – tillatelser, passutstedelser og utlendingsregistrering med videre. Det er i stor grad sivile og ikke politimenn som utfører disse arbeidsoppgavene, noe som taler for at de ikke er av politimessig art.

I teorien er det antatt at forarbeidene også åpner for forvaltningsmessige oppgaver. Selv om man kanskje ikke alltid vil si at det er av politimessig art, er det likevel ikke tvil om at det er ”politiet som politi” som utfører dem.⁶⁹ Det er dessuten en uklar og glidende overgang fra forvaltningsmessige gjøremål til den rene kriminalitetsforebyggelse eller oppgaver av etterretningsmessig eller etterforskningsmessig art.⁷⁰

I henhold til straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 3 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene er tilgjengelige for andre tjenestemenn i politiet i den utstrekning

⁶⁷ Bjerke og Keiserud s. 264

⁶⁸ NOU 1984: 27 s. 79

⁶⁹ Myhrer s. 303

⁷⁰ Myhrer s. 302

opplysningene vil være ”av betydning for deres arbeid.” Ordlyden taler her for at det er en vid tilgang for å utveksle informasjon så lenge det er av betydning for arbeidet. Ved at forarbeidene bruker fremstillingen ”av politimessig art”, kan det dermed virke som det er en snevrere tilgang til å utveksle informasjonsutveksling etter forarbeidene enn det lovteksten gir uttrykk for ved å bruke formuleringen ”av betydning for deres arbeid”. Som nevnt åpner teorien for at det skal være en vid adgang til å utveksle informasjon, også til politiets forvaltningsenhet. Politiets behov for informasjon for å bekjempe kriminalitet taler også for en vid adgang til å utveksle informasjon. Hensynet til personvern taler for en innskrenkende tolkning av ordlyden, spredning av informasjon kan krenke den personlige integritet og få store konsekvenser for den personen opplysningene gjelder. Høyesteretts vurdering av hensynet til personvern mot hensynet til samfunnets vern mot kriminalitet i Rt. 2004 s. 1723 taler for at personvernet må vike for politiets adgang til å bekjempe kriminalitet gjennom sitt arbeid.

En tolkning av ordlyden i strpl. § 61 c første ledd nr. 3 taler for en vid adgang til å utveksle informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten i politiet så lenge informasjonen er av betydning for politiets arbeid. I forbindelse med forvaltningsenhetens tildeling og inndragelse av bevillinger har de behov for opplysninger om søkeren eller den aktuelle personen som innehar bevillingen, for å kunne se om han er skikket til å inneha den. Dette kan være opplysninger om hans eller hennes tidligere kontakt med politiet, som forvaltningsenheten må få klarhet i før de tildeler for eksempel våpenbevilling eller pass. Forvaltningsenhetens innhenting av informasjon i slike tilfeller har betydning for arbeidet, i den henseende at de forsøker å unngå å gi bevillinger til personer som kan anvende dem i kriminell aktivitet.

Strpl. § 61 c første ledd nr. 3 fastsetter prinsippet om at det som hovedregel vil være fri flyt av opplysninger fra politiets etterforskningsenhet til politiets forvaltningsenhet, så lenge det er tjenestelig behov.⁷¹

⁷¹ NOU 2003: 21 s. 54

3.7.3 Adgang til kommunikasjon av annen informasjon enn straffesaksopplysninger fra etterforskningsenheten

For andre opplysninger enn straffesaksopplysninger kan ellers taushetsbelagte opplysninger gjøres tilgjengelig for andre ”tjenestemenn innen organet eller etaten”, dersom det trengs ut fra en hensiktsmessig arbeids- eller arkivordning jfr. fvl. § 13 b første ledd nr. 3.

I forarbeidene til forvaltningsloven kommer det frem at det ikke bør være en generell adgang til utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom forskjellige forvaltningsetater.⁷² Videre fremgår det av proposisjonen at bestemmelsen gir adgang til å sirkulere taushetsbelagte opplysninger blant de forvaltningsorganer som er tilknyttet samme forvaltningsetat, selv om en dermed går utenfor organet. Det innebærer at så lenge det er snakk om samme etat gir denne bestemmelsen adgang til å utveksle opplysninger hvis det trengs ut fra en hensiktsmessig arbeidsordning.⁷³

Når det gjelder politiet, inneholder politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 hjemmel for å kommunisere taushetsbelagte opplysninger internt ”i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestemessige behov tilsier det”. Vilkåret om ”tjenestemessig behov” skiller seg fra ordlyden i strpl. § 61 c første ledd nr. 3 om at opplysninger må være ”av betydning for deres arbeid”. Pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 er litt uklart utformet, men innholdet ser ut til å være det samme. Dette støttes også av etterarbeider til loven, særlig gjennom forarbeidene til ny politiregisterlov.⁷⁴

Pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 klargjør politiets adgang til å la andre tjenestemenn få innsyn i opplysninger som omfattes av taushetspåbudet. Politiets adgang til kommunikasjon gjelder altså uten hensyn til om taushetsplikten er hjemlet i forvaltningsloven eller pl. § 24, 2. eller 3. ledd.⁷⁵ Opplysningene kan gjøres kjent for andre tjenestemenn i politiet

⁷² Ot.prp. nr 3 (1976-77) s. 33

⁷³ Ot.prp. nr 3 (1976-77) s. 29-30

⁷⁴ NOU 2003: 21 s. 162

⁷⁵ Auglend s. 375

og påtalemyndigheten, men bare så langt tjenstemessig behov tilsier det, jfr. pl. § 24 fjerde ledd nr. 1. Som nevnt ovenfor representerer bestemmelsen en nødvendig presisering i forhold til fvl. § 13 b nr. 3, som er hovedregelen om etatsintern informasjonsutveksling.⁷⁶ Denne generelle bestemmelsen opererer med en formålsbestemt ramme knyttet til det som trengs for en ”*hensiktsmessig arbeids- og arkivordning*”. Videre gjelder den bare for det personell innenfor organet eller etaten, som arbeider med det saksområdet som opplysningene direkte gjelder.⁷⁷ I lys av politiets desentraliserte struktur, etatens vide ansvarsområde og den funksjonsorienterte organisering av gjøremål på driftsnivå i politidistriktet, fremstår rekkevidden av innsynadgangen i fvl. § 13 b nr. 3 som tjenstelig uhensiktsmessig og dertil vanskelig å praktisere.⁷⁸

Siktemålet med pl. § 24 4.ledd nr. 1 er således å klargjøre at den informasjonen som etatens og dens tilsatte sitter inne med skal kunne benyttes internt i alle sammenhenger hvor det kan være tjenstelig relevant, dvs. når tjenstelig behov tilsier det.⁷⁹

Bakgrunnen for vilkåret er at ingen skal gis tilgang til registrerte opplysninger uten å være autorisert for det og autorisasjon skal være til den som har godkjente tjenstelige eller saklige behov for det.⁸⁰ Opplysningene kan altså ikke gjøres tilgjengelig for enhver tjenstemann i politiet og påtalemyndigheten, men kun for personell som har en saklig og tjenstelig interesse av vedkommende informasjon. Ut fra dette er det ingen begrensinger verken med hensyn til funksjon, nivå eller distrikt. Dermed ivaretas hensyn til den interne informasjonsflyten i etaten, slik at formelle organisatoriske skranker ikke hindrer eller svekker muligheten for å forebygge eller bekjempe kriminalitet.⁸¹

I henhold til fvl. § 13 b nr. 3 jfr. pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 kan politiets forvaltningsenhet få tilgang til opplysninger fra etterforskningsenheten, så lenge behovet kan forankres i

⁷⁶ Ot. Prp. 22 (1994-95) s. 51

⁷⁷ Auglend s. 375

⁷⁸ Auglend s. 375

⁷⁹ Auglend s. 375

⁸⁰ NOU 2003: 21 s. 162

⁸¹ Auglend s. 375

tjenestemessig sammenheng. Ved forvaltningsenhetens tildeling og inndragelse av bevillinger har de behov for å kunne søke opp informasjon om personen som søker eller innehar en bestemt bevilling. Så lenge informasjonen søkes opp i forbindelse med forvaltningsenhetens arbeid ved utdeling og inndragelse omfattes det av lovens krav om tjenestemessig sammenheng, og de ansatte i politiets forvaltningsenhet har dermed tilgang på opplysninger fra etterforskningsenheten som ikke anses som straffesaksopplysninger.

Pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 åpner dermed for en vid adgang til overføring av informasjon for andre saker enn straffesaker så lenge behovet er forankret i et tjenestemessig behov.

3.7.4 Må overføring av opplysningene være nødvendig, eller er det tilstrekkelig at de er relevante?

I det følgende vil det gjøres rede for om det stilles et nødvendighetskriterium for å kunne få overført opplysninger fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten. Opplysningene kan meddeles andre tjenestemenn når det vil være ”av betydning for deres arbeid” jfr. strpl. § 61 c første ledd nr. 3. Denne bestemmelsen fastsetter prinsippet om at det som hovedregel skal være fri utveksling av opplysninger innad i politiet, så lenge det er tjenestelig behov. Ordlyden oppstiller dermed ikke krav om at opplysningene må være nødvendige for politiet.⁸² Dette er presisert i forarbeidene. Det er derfor tilstrekkelig at vedkommende settes i stand til å treffe en riktigere og mer velbegrunnet avgjørelse eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste. Dette underbygges også av Bjerke og Keiserud.⁸³

Taushetsbelagte opplysninger må etter § 61 c første ledd nr. 3 kunne formidles selv om det ikke er nødvendig for mottakeren å kjenne opplysningen. Det må være tilstrekkelig at vedkommende settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse.⁸⁴

⁸² NOU 2003: 21 s.54

⁸³ Bjerke og Keiserud s. 264

⁸⁴ NOU 2003: 21 s. 54

Mottakeren vil imidlertid ha taushetsplikt, enten etter § 61 a eller for øvrig etter reglene i fvl. §§ 13 til 13f og politiloven § 24 annet til fjerde ledd.⁸⁵

Det kommer frem av pl. § 24 fjerde ledd at taushetsplikten ikke er ”til hinder for” at opplysninger blir gjort kjent for andre tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestemessig behov tilsier det. Uttrykket ”ikke til hinder for” kan tolkes som at dersom behovet for opplysninger er begrunnet i tjenestemessig sammenheng vil det være fri adgang til kommunikasjon, uavhengig av hvor sterkt mottakerens behov er.

Kommunikasjonsadgangen er således ikke avhengig av at mottakeren ”trenger” opplysningene, men at det ut fra tjenestelige forhold vil gjøre det lettere for politiet å utføre sine formål. Dette synspunktet støttes også av forarbeidene som nevnt i punkt 3.7 2.⁸⁶

Selv om det ikke stilles krav til nødvendighet for at andre tjenestemenn i politiet skal få tilgang til opplysninger fra etterforskningsenheten, må det settes en grense nedad. Den enkeltes nysgjerrighet for hva den andre driver med, når det ikke har betydning for eget arbeid, kan ikke imøtekommes med strpl. § 61c første ledd nr. 3 eller pl. § 24 fjerde ledd nr. 1. Men kan kommunikasjonen gis en forstandig tjenestelig forankring, vil det være tilstrekkelig, selv om behovet vesentlig er av personlig art: Å søke råd, støtte og veiledning hos kollegaer i tilknytning til vanskelige eller traumatiske tjenesteoppdrag eller – opplevelser, må være tillatt og det selv om ”terapien” bare består i å fortelle om sine opplevelser. Men gjenfortelling i rent underholdningsøyemed er derimot ikke forenelig med bestemmelsen. Grensen er neppe skarp, men ofte vil situasjonen og det utvalg av kollegaer som er tilhørere, gi en god indikasjon på om kommunikasjonen er tjenestelig eller underholdningsmessig motivert.⁸⁷

⁸⁵ Bjerke og Keiserud s. 264

⁸⁶ Myhrer s. 299

⁸⁷ Myhrer s. 300

3.8 Oppsummering

Innledningsvis i dette kapittelet ble det fremstilt to mulige synspunkter for adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten.

Det første var at all informasjon politiet har i prinsippet bør utnyttes i alle deler av virksomheten, dersom det er tjenestelig begrunnet. Det andre ytterpunktet var at kjennetegnet ved forvaltningsenheten er at den utfører oppgaver som kunne vært utført av andre offentlige organer, og at det derfor bør være samme skiller mellom virksomhetene som om oppgavene hadde vært lagt til et ordinært forvaltningsorgan.

Som nevnt kommer det frem at forvaltningsenheten ligger under politietaten og at det skiller seg fra andre forvaltningsorganer ved at de utfører politiarbeid. Det er en grunn til at nettopp de aktuelle oppgavene er tillagt politiets forvaltningsenhet. Både tildeling av våpentillatelse, pass og identifisering av asylsøkere er oppgaver som kan trenge den kyndighet som ligger i politiet. Ved at de kan få informasjon fra andre organer i politiet og anvende tvangsmyndighet, kan det føre til en effektivisering i saksgangen og bekjempelse av kriminalitet.

De opplysningene politiet sitter inne med er preget av å være opplysninger som bør behandles med diskresjon. For å kunne utveksle informasjon i politiet kreves det dermed mer detaljerte regler som åpner for en videre adgang til informasjonsutveksling enn det som reguleres av fvl. § 13 b nr. 3.

Pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 og strpl. § 61 c første ledd nr. 3 åpner for en videre adgang til å utveksle informasjon i tjenestelig sammenheng enn fvl. § 13 b nr. 3. I et kriminalitetsforebyggende lys vil det være mest effektivt om politiet kan benytte seg av all informasjon politiet sitter inne med, dersom anvendelsen har en tjenestelig relevans. Forvaltningstjenesten har store muligheter til å kunne forebygge kriminalitet ved å få tilstrekkelig informasjon, slik at bevillinger ikke deles ut eller trekkes tilbake fra personer som ikke er skikket til å forvalte dem. Det er dermed det første synspunktet som best kan beskrive politiets adgang til informasjonsutveksling fra etterforsknings- til forvaltningsenheten etter gjeldende rett.

I prinsippet kan det sies at det er en fri adgang til å utveksle informasjon innad i politi og påtalemyndighet for straffesaksopplysninger og andre opplysninger, jfr. strpl. § 61 c

første ledd nr. 3 og pl. § 24 fjerde ledd nr. 1. Det er derfor fri adgang til å utveksle ellers taushetsbelagt informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten i politiet dersom behovet er tjenestelig forankret. Politiets forvaltningsenhet kan dermed benytte seg av all den informasjon som politiets etterforskning sitter inne med, dersom behovet ligger i gjennomføringen av forvaltningsenhetens arbeid.

I det følgende gis en oversikt over den nye politiregisterloven og hvilke konsekvenser den vil få for dagens regulering av adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet.

4 NY POLITIREGISTERLOV

I dette kapittelet gis en innføring i den nye politiregisterloven som vil regulere adgangen til kommunikasjon av opplysninger fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten. Loven er ferdig utarbeidet, men har ikke trådt i kraft. I følge Justis- og Politidepartementet vil den mest sannsynlig trå i kraft etter at Utlendingsdirektoratet (UDI) har overtatt deler av politiets arbeid på utledningsfeltet.⁸⁸

4.1 Innføring i den nye politiregisterloven

Som vist i kapittel 3 er hjemmelen for politiet og påtalemyndighetens behandling av opplysninger er å finne flere steder i lovverket. Det er et viktig prinsipp at materielle regler bør ha hjemmel i lov⁸⁹, og at reglene bør være så klare og forutsigbare som mulig.⁹⁰

Bakgrunnen for den nye politiregisterloven er å samle reglene for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger i samme lov for å gi en bedre oversikt over reglene på området. Politiregisterloven vil erstatte reglene i straffeprosessloven og politiloven om adgangen til utveksling av informasjon internt i politiet. Reglene om taushetsplikt og utlevering i den nye loven er sentrale og bygger nært på tidligere regler. Nytt er det at regelverket er plassert i samme lov, altså både opplysninger som gjelder straffesaksopplysninger og andre opplysninger.⁹¹

I henhold til lovens § 21 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene gjøres tilgjengelig for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten dersom det foreligger tjenestemessig behov. I så måte er utvalgets forslag en videreføring av

⁸⁸ Opplysning på forespørsel i brev fra Justis- og Politidepartementet 10.03.2011

⁸⁹ Eckhoff/Smith s. 325

⁹⁰ NOU 2003: 21 s. 29

⁹¹ NOU 2003: 21 s. 27

gjeldende rett. Bestemmelsen innebærer tilsynelatende også en vesentlig innskrenkning i forhold til gjeldende rett ved at det i tillegg foreslås at opplysningene bare kan gjøres tilgjengelig dersom de brukes til formål som omfattes av politiregisterloven. I § 3 regulerer lovens virkeområde, det vil si for hvilke organer og oppgaver politiregisterloven kommer til anvendelse. Politiregisterloven kommer etter dette til anvendelse for opplysninger av politimessige formål.

Jfr. § 3 første ledd nr. 2 faller politiets forvaltningsenhet og sivile gjøremål utenfor lovens anvendelsesområde. Dette innebærer at adgangen til en fri utlevering av opplysninger ikke gjelder for politiets forvaltningsgjøremål som utlendingsforvaltning, våpen og pass med videre.⁹²

Slik det fremgår av Ot.prp. 108 (2008-2009) foreslår departementet at politiets forvaltningsvirksomhet skal falle utenfor politiregisterloven. For denne delen av virksomheten kommer således personopplysningsloven og personverndirektivet direkte til anvendelse.

Det følger av personverndirektivet art. 3 nr. 2 at direktivet ikke gjelder for:

«...behandling av personopplysninger som utføres i forbindelse med utøvelse av virksomhet som ikke omfattes av fellesskapsrettens virkeområde, f.eks. den virksomhet som er fastsatt i avdeling V og VI i traktaten om Den europeiske union, og ikke under noen omstendighet på behandling som gjelder offentlig sikkerhet, forsvar, statens sikkerhet (herunder statens økonomiske interesser når behandlingen er forbundet med spørsmål om statens sikkerhet) og statens virksomhet på det strafferettslige område».

Som nevnt omfattes dermed ikke selve straffesaksbehandlingen av personverndirektivet.

I forbindelse med avhandlingens tema fremstilles hvilke regler som vil regulere adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet når den nye politiregisterloven trer i kraft, for så å se på om de nye reglene vil skape endringer i dagens adgang til informasjonsutveksling.

⁹² Ot. prp. 108 (2008-2009) s. 109

4.1.1 Nye regler for adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet

Utlendingsforvaltningen, behandling av saker etter våpenlovgivningen og passutstedelse er sentrale eksempler på politiets forvaltningsvirksomhet. Reguleringen etter den nye loven innebærer at utlevering av opplysninger til forvaltningsmessige gjøremål i politiet rettslig sett har større likhet med utlevering til andre offentlige organer i deres interesse, jfr. politiregisterloven § 30, enn til intern bruk i politiet, jfr. politiregisterloven § 21. Som følge av dette må det i den nye politiregisterloven skilles mellom utlevering til politimessige formål § 21 og utlevering til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål.⁹³

I dag er den interne informasjonsflyten i politiet regulert i henholdsvis politiloven § 24 fjerde ledd nr 1 og straffeprosessloven § 61c nr.3, og begge gjenspeiler prinsippet om at det er fri utveksling av opplysninger internt i politiet så lenge det er tjenestelig forankret.⁹⁴

I politiregisterloven § 21 reguleres utlevering og tilgang til opplysninger internt i politiet og påtalemyndigheten. Her faller som nevnt politiets forvaltningsvirksomhet utenfor paragrafens anvendelsesområde. Kapittel 6 gir reglene om unntak fra taushetsplikt og inneholder flere bestemmelser som gir anvisning på når politiet kan utlevere opplysninger til andre, som for eksempel andre offentlige organer og private. Jfr. § 29 er taushetsplikten ikke et hinder for utlevering av opplysninger til politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning det er nødvendig for utøvelsen av politiets forvaltningsvirksomhet. Selv om politiets forvaltningsvirksomhet faller utenfor lovens anvendelsesområde, faller den likevel inn under kapittel 6, da det her tydeliggjøres at det er snakk om utlevering av opplysninger til andre offentlige organer eller private.

I Ot. prp. 108 (2008-2009) uttaler Justis- og Politidepartementet følgende:

⁹³Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) s. 308

⁹⁴Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) s. 109

”...det ikke er til å komme forbi at tjenestemennene, særlig i mindre politidistrikter, har tilgang til alle opplysninger som er lagret i politiets ulike datasystemer. På denne bakgrunn virker det noe anstrengt å legge opp til en lovgivning som gir inntrykk av at det dreier seg om utlevering av opplysninger fra et organ til et annet.”⁹⁵

Som nevnt er politiet en organisasjon med flere etater. Ved at det utveksles informasjon fra politiets etterforskningsenhet til politiets forvaltningsenhet er informasjonen fortsatt innenfor politiets organisasjon.

På bakgrunn av dette har Justis- og Politidepartementet valgt å videreføre innholdet i politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1, men slik at det nå tydeliggjøres at opplysningene kan gjøres tilgjengelig til andre formål enn de politimessige.⁹⁶ Dette kommer til uttrykk i politiregisterloven § 29 første ledd og medfører ingen realitetsendring i dagens regulering av området.⁹⁷ Paragrafen regulerer utlevering av opplysninger til forvaltningsgjøremål i mottakervirksomhetens interesse, for eksempel til bruk i forbindelse med utlendingsforvaltning.⁹⁸

I følge politiregisterloven § 29 annet ledd skal Kongen gi nærmere regler om utlevering av opplysninger til politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål. Hensikten med forskriftsreguleringen vil først og fremst være å gi en nærmere oppstilling av de forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål det kan utleveres opplysninger til. På denne måten skaper man oversiktighet og ikke minst bedre forutsigbarhet for den opplysningene gjelder.⁹⁹

4.2 Oppsummering

Selv om politiets forvaltningsmessige gjøremål faller utenfor politiregisterlovens anvendelsesområde jfr. lovens § 3 første ledd nr. 2, regulerer politiregisterloven § 29

⁹⁵Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) s. 118

⁹⁶Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) s. 118

⁹⁷Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) s. 308

⁹⁸Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) s. 308

⁹⁹Ot. prp. 108 (2008-2009) s. 308

første ledd likevel utveksling av informasjon fra politiets etterforskningsenhet til politiets forvaltningsenhet.

Paragrafen viderefører adgangen til fri utveksling av informasjon i den utstrekning det er nødvendig for politiets forvaltningsmessige gjøremål. Som tidligere nevnt kan aktiv bruk av mulighetene som ligger i politiets forvaltningsenhet kan være kriminalitetsforebyggende og i den forbindelse vil informasjon fra etterforskningsenheten være en viktig del i forbindelse med forvaltningsenhetens oppgaver.

Justisdepartementets uttalelse i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) om at det virker noe anstrengt å legge opp til en lovgivning som gir inntrykk av at det dreier seg om utlevering av opplysninger fra et organ til et annet, kan tolkes som at politiet som et organ skal kunne bruke den informasjon de sitter inne med, på tvers av etatene som ligger under politiorganet.

Innføring av den nye politiregisterloven vil dermed ikke innebære noen begrensning i dagens adgang til "fri informasjonsutveksling" fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet.

5 Analyse av reglene som åpner for utveksling av informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten

I denne delen av avhandlingen fremstilles den faktiske adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet. Som nevnt åpner strpl. § 61 c første ledd nr. 3 og pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 for fri utveksling av informasjon i tjenestelig sammenheng. Først problematiseres den praktiske utførelsen av informasjonsutvekslingen og gå nærmere inn på aktuelle situasjoner der informasjon til politiets forvaltningsenhet kan være et viktig middel i kampen mot kriminalitet. Til sist gis en nærmere oversikt over innvirkningen politiets organisering kan ha på den faktiske adgangen til å utveksle informasjon. Hensikten bak denne delen av oppgaven er å gi en nærmere oversikt over hvordan dagens regler fungerer i praksis.

5.1 Praktisk utførelse av informasjonsutveksling

Gjeldende regler åpner for reglene en fri adgang til å utveksle informasjon så lenge det er tjenestelig begrunnet. Med andre ord vil det si at tjenestemenn i politiet kan søke opp informasjon i ulike registre dersom de skal bruke informasjonen i forbindelse med tjeneste eller arbeid. Spørsmålet som skal behandles her er om det i praksis er en ”fri flyt” av informasjon fra etterforsknings- og forvaltningsenheten i politiet.

Pr. dags dato er ikke alle politiets registre samlet i en søkemotor. I litteraturen deles politiets registre ofte inn i tre hovedkategorier: administrative registre, forvaltningsregistre og registre til bruk i kriminalitetsbekjempelsen.¹⁰⁰ Det fører til at hva som blir utført angående søk og informasjonsinnhenting baseres på den enkelte ansatte i politiet som arbeider med saken. Hvert område har et tilhørende register som er

¹⁰⁰ Gottschalk s. 62

passordbeskyttet.¹⁰¹ I politiet pågår det nå et arbeid for å effektivisere informasjonsutvekslingen mellom de forskjellige etatene innenfor politidistriktene.¹⁰² Dette er forsøkt løst ved Indicia et nasjonalt register for politiets etterretningssystem. Registeret sikrer at politiet har et felles nasjonalt register for samling og formidling av viktig informasjon og kunnskap.¹⁰³

Personer mistenkt for å ha begått eller for å begå en straffbar handling kan registreres med navn, adresse, signalement, økonomiske forhold, kjøretøy, modus med videre. Registeret kan bare brukes til etterforskning av lovbrudd. Imidlertid er det antatt at registeret også kan brukes til forebygging av straffbare handlinger.¹⁰⁴ Alle politidistrikt og særorganer i politiet har tilgang til Indicia. I det enkelte distrikt er tilgangen begrenset gjennom den enkelte polititjenestemanns autorisasjon.¹⁰⁵ Ved implementeringen av Indicia har politiet fått et felles søkesystem som kan brukes av alle politiets tjenestemenn, også i forvaltningsenheten. Et felles søkesystem er her et skritt i retning av å samordne politiets informasjon i et system som kan gjøre det enklere å få tilgang til nødvendige opplysninger.

Det hevdes at politiet ofte mislykkes med å spre informasjon på tvers av politidistriktene.¹⁰⁶ Det kan være mange grunner til det. En årsak kan være at informasjonen er vanskelig tilgjengelig. Med dette menes at informasjonen er noe som finnes i den enkelte politiansattes hukommelse, eller lagret i IKT-system uten hensiktsmessige søkemuligheter for å finne den igjen, og/eller knytte den mot informasjon fra andre saker eller hendelser.¹⁰⁷

Videre er informasjonen fragmentert. Med dette menes at hver enkelt politiansatt ikke har all informasjon om en sak, men at den er delt hos flere. Dette innebærer også at

¹⁰¹ Seksuelle overgrep – etterforskning og informasjonsutveksling s. 72-73

¹⁰² Politiet mot 2020 s. 40

¹⁰³ Nasjonal strategi for etterretning og analyse s. 5

¹⁰⁴ Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) s. 35

¹⁰⁵ Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) s. 35

¹⁰⁶ Seksuelle overgrep – etterforskning og informasjonsutveksling s. 72

¹⁰⁷ Seksuelle overgrep – etterforsknings og informasjonsutveksling s. 72

politiets IKT-system er designet for å registrere hendelser og saker isolert, mens en lovbryster gjør flere lovbrudd som en dynamisk prosess. Informasjonen er også usikker. Det kan begrunnes i at mye av informasjonen stammer fra vitneobservasjoner, eller gjenfortellinger fra tredjeperson. Mye av informasjonen har vært gjenstand for fortolkninger før politiet får den. Politiets måte å etterfortelle og registrere informasjonen på er også gjenstand for visse fortolkninger. Det er vanskelig å vite hvilke, eller om noen, medarbeidere har behov for akkurat denne informasjonen, og når de har behov for den.¹⁰⁸ Dermed stilles det store krav til både politiets kommunikasjonsprosesser, kommunikasjonskanaler og kommunikasjonsnettverk.

Politiet bør derfor etablere gode rutiner for å oversende saker og dommer til forvaltningen. I den forbindelse kan det være naturlig at forvaltningen angir hvilke forhold som er av interesse. Ved at forvaltningsenheten angir hva som er av interesse, og at etterforskningsenheten har gode rutiner på å hente frem de aktuelle opplysningene kan det skapes gode rutiner for effektiv informasjonsutveksling. Forvaltningsenheten kan dermed få tilgang til forelegg og dommer som de kan sjekke opp mot bevillinger eller informasjon om søkeren ved utlevering. Et annet viktig element er at politiet i avhør søker få å med opplysninger som er av betydning for forvaltningsdelen. Gjennom dette arbeidet kan det utvikles et godt samarbeid mellom etterforskningen og forvaltningen i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

I dag må polititjenestemennene selv lete seg frem til informasjon, noe som krever både personlig innsats og nøyaktighet. For at arbeidet skal kunne utføres nøyaktig kreves det at politiet har tilstrekkelig med resurser og at opplysningene registreres slik at det er mulig å finne de frem. Politidirektoratet har utarbeidet en rapport med tiltak som de vil ta initiativ til for å forbedre politiets kompetanse og bemanningsbehov mot 2020. Et av tiltakene er å effektivisere og samordne IKT-systemene i politietaten. Direktoratet foreslår anskaffelse av effektive informasjonssystem.¹⁰⁹ Politidirektoratet har etter dette tatt initiativ til å utvikle en måte å formidle og forvalte kompetanse.¹¹⁰

¹⁰⁸ Seksuelle overgrep – etterforsknings og informasjonsutveksling s. 73

¹⁰⁹ Politiet mot 2020 s. 66

¹¹⁰ Politiet mot 2020 s. 67

Dagens situasjon med flere registre som ikke kommuniserer med hverandre kan begrense adgangen til fri utveksling av informasjon fra forvaltnings- til etterforskningsenheten i politiet.

5.2 Eksempler på ulike områder

5.2.1 Innledning

I dette kapitlet gis en oversikt over to områder som politiet gjennom en effektiv informasjonsutveksling kan avverge eller bekjempe kriminalitet.

Som nevnt er de mest sentrale forvaltningsoppgavene innenfor politiet er utstedelse av pass, utstedelse av ervervstillatelse for våpen og utlendingsforvaltning.¹¹¹

Kapitlet går nærmere inn på viktigheten av effektiv informasjonsutveksling fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten i forbindelse med utstedelse og inndragelse av pass- og våpenbevilling.

Gjennom en effektiv vandelskontroll på disse to områdene kan politiets forvaltningsenhet unngå at bevillingene utstedes til personer som kan anvende dem i kriminell virksomhet.

5.2.2 Passtillatelse

I passloven fremgår det at politiet skal kontrollere om det foreligger noe som ligger til hinder for at en person kan få pass, jfr. passloven § 5. Måten å kontrollere dette på, er å få opplysninger fra den øvrige politimessige virksomhet.¹¹² Ved utstedelse av pass foretas således en automatisk kontroll opp mot politiets registre for å finne ut om han eller hun er etterlyst og eventuelt årsaken til dette, om personen har en usonet dom eller er på permisjon fra soning.¹¹³

¹¹¹ NOU 2003: 21 s. 225

¹¹² NOU 2003: 21 s. 226

¹¹³ NOU 2003: 21 s. 72

Er visse vilkår er til stede, kan politiet kreve passet innlevert. Dersom eieren ikke gjør dette selv, kan politiet ta beslag i passet. Virkemidlene for dette er blant annet etterlysning, pågripelsesbeslutning, lovhjemlet beslutning fra offentlig myndighet om at utreise er ulovlig, med mer.

Dersom omstendighetene gir skjellig grunn til å tro at formålet med en reise er ulovlig virksomhet, kan passmyndigheten kreve innlevering og eventuelt ta beslag i passet, jfr. passloven § 5 tredje ledd b.

Når en person kontakter politiets forvaltningsenhet med ønske om å fornye passet kan politiet foreta en vandelskontroll jfr. strpl. § 61c nr. 3.

Hva som ligger i "ulovlig virksomhet" må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det kan for eksempel være ved mistanke om at en tidligere pedofildømt mann eller kvinne vil reise ut av landet for å forgripe seg på små barn. Har politiet en skjellig grunn til mistanke, kan de dra inn passet, slik at personen ikke kommer seg ut av landet. Det vil føre til at de ligger forut for den kriminelle handlingen. For å kunne gjennomføre dette er det nødvendig at forvaltningsvirksomheten i politiet får tilstrekkelig informasjon fra etterforskningen. Et annet tilfelle der passloven § 5 tredje ledd b har kommet til anvendelse er ved misstanke om at et barn blir tatt ut av landet for å bli kjønnglemløst. I dette tilfellet kan barnets eller foreldrenes pass dras inn, for å sikre at barnet ikke kan tas med ut av landet.

For at politiets forvaltningsenhet skal få kunnskap om slike situasjoner, og i forkant kunne avverge dem, er det viktig at de har tilgang og gode rutiner i å søke opp informasjon i straffesaksregistrene for å forebygge kriminalitet.

5.2.3 Våpenbevilling

Politiets forvaltningsenhet gir ut eller kan dra inn ervervstillatelse for våpen, våpenkort, bevilling til å drive handel, reparasjon, innførsel mv. Dette arbeidet kan brukes aktivt for å hindre kriminalitet. Det er blant annet vide hjemler for tilbakekall av våpentillatelse. Det skal ikke gis våpentillatelse når en person av særlige grunner ikke anses som skikket til å ha skytevåpen jfr. våpenloven § 7 tredje ledd og § 10. Med

særlige grunner menes blant annet tilfeller der søkeren er psykisk syk eller har begått alvorlige forbrytelser.¹¹⁴ Slik bestemmelsen er utformet omfatter den også personer som har alkohol- eller andre rusrelaterte problemer.

Etter våpenloven § 7 er det et overordnet mål at personer som ikke anses som skikket ikke skal ha våpenbevilling. I samarbeid med etterforskningsenheten skal de ansatte i politiets forvaltningsenhet forsøke å få oversikt over forhold der en våpentillatelse bør inndras. Våpen i feil hender kan få store konsekvenser. Dette er dermed viktig forebyggende arbeid.

I forbindelse med at strpl. § 61c nr. 3 åpner for fri flyt av informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten kan de ansatte i politiets forvaltning søke opp informasjon om en persons vandel. Enkelte miljøer har stor interesse for våpen. Dersom det kommer frem at de er medlem av et miljø med tilknyttet kriminell virksomhet, for eksempel Hells Angels, kan det være grunn til å la være å gi ut våpentillatelse. Dersom politiets forvaltningsenhet bruker informasjon fra etterforskningsenheten aktivt, vil de ha større mulighet til å ligge i forkant av kriminelle handlinger og eventuelt avverget dem.

Ved effektiv informasjonsutveksling kan altså politiet hindre at våpen kommer i feil hender, både ved å være nøye med å undersøke registre, og samarbeid på tvers av politidistrikt.

5.3 Hvilken betydning har politiets organisering for den faktiske adgangen til informasjonsutvekslingen?

I denne delen av avhandlingen fremstilles betydningen av politiets organisering i forhold til adgangen til å utveksle informasjon internt i politiet. I henhold til avhandlingens problemstilling fokuseres det på politiets forvaltningsenhet, og dens adgang til å få informasjon fra etterforskningsenheten på tvers av politidistriktene. Til sist gis en fremstilling av omorganiseringen av utlendingsforvaltningen. Ved å flytte deler av politiets arbeid med asylsaksbehandlingen til UDI, vil relevant informasjon bli

¹¹⁴ Rundskriv 1.juli 2009 s. 18

lagret i UDIs registre, og det kan igjen føre til at politiet mister viktig informasjon. Med andre ord vil deler av politiets utlendingsforvaltning gå fra å ligge internt i politiet til ligge utenfor politiets virksomhet. Forvaltningsenheten er avhengig av å kunne søke opp informasjon om personer som søker ulike bevilninger, og hvis den type informasjon ikke lenger kan søkes opp internt i politiet, kan det føre til bevilninger blir gitt til personer som i utgangspunktet ikke hadde fått det eller at forvaltningsenheten ikke får informasjon om tilfeller der bevilningen ellers ville blitt dratt inn.

5.3.1 Informasjon på tvers av politidistrikter

Politiets desentralisering i form av politidistrikter kan ha innvirkning på adgangen til å utveksle informasjon fra etterforsknings til forvaltningsenheten i politiet. Først gis en kort innføring i politidistriktenes organisering, for å så gå nærmere inn på konsekvensene politiets organisering har for informasjonsutvekslingen.

I følge St.meld. nr. 42 (2004-2005) skal politiet være lokalt forankret for å sikre befolkningen god tilgjengelighet til polititjenester, god oversikt over lokale utfordringer og godt samarbeid med befolkningen og lokale aktører. Gjennom det forebyggende arbeidet, knytter politiet kontakt med publikum ved å være tilstede i lokalsamfunnet både i byer og i mindre landkommuner. Det hevdes at desentralisering er en nødvendig forutsetning for at politiets skal kunne løse sine oppgaver på en god måte.¹¹⁵

Kriminalitetsutviklingen har gått parallelt med en samfunnsutvikling som er preget av økt globalisering, større mobilitet og åpnere grenser. Dette fører med seg rask og omfattende flyt av varer, kapital, personer og informasjon på tvers av distrikter og landegrenser. Kriminalitet er dermed ikke bare et lokalt problem, men også et regionalt, nasjonalt og internasjonalt problem.¹¹⁶

Som nevnt er politiet delt inn i 27 politidistrikter, og størrelsen på distriktene er varierende. Politidistriktene står, med unntak av tjenestestrukturen, relativt fritt når det gjelder lokal organisering. Det innebærer store variasjoner i hvordan kompetanse og

¹¹⁵ Balchen s. 64

¹¹⁶ Innst. 79 S (2010–2011)

ressurser er organisert, og i hvilken grad særorganer benyttes for å løse en aktuell oppgave. Et desentralisert politi medfører dermed lokal variasjon i oppgaver, organisering og kompetanse.¹¹⁷ Ved at politiet drives lokalt og står rimelig fritt til å organisere arbeidet i distriktene kan det skape variasjon i både informasjonsutveksling og rutiner for gjennomføring av kommunikasjon.

Omfanget og kompleksitet i ulike typer kriminalitet utfordrer politiet i valg av metoder for kriminalitetsbekjempelse. Politiets hovedoppgave er å forebygge og bekjempe kriminalitet og øke tryggheten. Dette forutsetter kunnskap om bakenforliggende årsaker til kriminalitet, lokale forhold, regionale og nasjonale sammenhenger, samt hvilke mekanismer som fører mennesker inn i kriminalitet.¹¹⁸

I forbindelse med en evaluering av politiets etterforskning og informasjonsutveksling i saker som gjelder seksuelle overgrep pålegger riksadvokaten politidistriktene å ha en offensiv og målrettet innsats mot gjengangere og kriminalitet som begås over flere politidistrikter. Riksadvokaten peker på at dette krever et aktivt og handlende politi og påtalemyndighet som samarbeider over politidistriktene.¹¹⁹ Ved mistanke om utreise av landet i forbindelse med sedelighetsforbrytelser, trenger forvaltningsenheten informasjon for å inndra passet til personer som reiser ut for å drive kriminell virksomhet. Kommunikasjon på tvers av politidistrikt kan være nødvendig for å avdekke denne formen for kriminalitet.

Prinsippet om enhetspoliti skal være med på å utvikle et helhetssyn på politiets oppgaver og for hindre sektorisering.¹²⁰ Forutsetningen er imidlertid at enhetene ikke blir seg selv nok, men både kan samarbeide over distriktsgrensene, motta bistand fra sentralt hold og overgi saker eller saksområder som krever særlig kompetanse, eller der

¹¹⁷ Politiet mot 2020 s.50

¹¹⁸ Politiet mot 2020 s. 22

¹¹⁹ Seksuelle overgrep – etterforsknings og informasjonsutveksling s. 76

¹²⁰ Balchen s. 64

det for øvrig er naturlig. Totalt sett er nabohjelp mellom enhetene antakelig den viktigste form for bistand politikamrene imellom.¹²¹

Utføring av forvaltningsoppgaver i politiet krever informasjon om personer som søker eller innehar bevillinger. Som nevnt, informasjon fra et politidistrikt er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å finne ut om en person er skikket til å inneha bevillingen. Et eksempel kan være informasjon om en person som er folkeregistrert i et politidistrikt og bosatt i et annet. Personen kan i den forbindelse ta kontakt med begge politidistriktene for å søke en bevilling. Dette forholdet kan kreve informasjon fra begge distriktene for at omstendighetene rundt søkeren skal bli tilstrekkelig opplyst. For å få den totale informasjon om en person som søker bevilling, må de derfor benytte seg av informasjon på tvers av distrikter. Sett i lys av mulighetene for å bekjempe kriminalitet kan informasjon ervervet innenfor et distrikt, være viktig for nabolikdistriktet. For å effektivt kunne utveksle informasjon kreves en klar ansvars- og oppgavefordeling mellom distriktene.

Både strpl. § 61c nr. 3 og pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 åpner for at informasjon kan utveksles internt i politiet dersom det er tjenestelig relevant. Som nevnt, åpner dette for at forvaltningsenheten kan få informasjon fra politiets etterforskningsenhet ved utstedelse eller inndragelse av bevillinger. Informasjon fra politiets etterforskning gjelder dermed ikke bare innad i et distrikt, men på tvers av distriktene. Spørsmålet blir da om dagens politidistrikter har et tilstrekkelig samarbeid i forbindelse med utveksling av informasjon.

Gjennom Riksrevisjonens intervjuundersøkelse i politidistriktene kommer det frem at det ikke er mulig å søke effektivt mellom de fleste registre og databaser som politiet har tilgang til. Det kommer også frem at enkelte databaser heller ikke kan kobles opp mot hverandre. Fordi det i varierende grad kan overføres data gjennom de ulike registrene og databasene politiet har tilgang til, må politiet ofte gå inn i flere databaser og registre for å hente informasjon om samme person.¹²² Det at data ikke overføres automatisk

¹²¹ Ot. prp. nr. 22 (1994-95) s. 28

¹²² Riksrevisjonens undersøkelse dok. 3:10 (2009-2010) s. 59

mellom systemene, men krever manuell registrering, kan føre til at viktig informasjon ikke blir lagt inn i relevante registre og databaser.¹²³ Det fremgår videre at politidistriktene i varierende grad har tilgang til registre og databaser i andre politidistrikt. Det innebærer at verktøyet ikke er tilpasset arbeid med bekjempelse av kriminalitet på tvers av distriktene.¹²⁴

Som nevnt er det gjennom innføringen av Indicia opprettet et felles register som kan bidra til å spre informasjon mellom politidistriktene. Dette søkesystemet er felles på tvers av distrikter og etater og kan bidra til at nødvendig informasjon som befinner hos politiet kan søkes opp over hele landet. Informasjon som ikke befinner seg i Indicia-registeret kan være vanskelig tilgjengelig. Dersom informasjon ikke befinner seg i Indicia-registeret må tjenestemenn i politiets forvaltningsenhet dermed selv ta kontakt med nabolidistriktene for å få informasjon fra etterforskningsenheten. I følge politidirektoratet er det viktig at det tilrettelegges for at politidistriktene skal bli bedre til å samarbeide.¹²⁵

I følge Riksrevisjonens undersøkelse gjør uklare grenseforhold og begrenset kapasitet i det enkelte politidistrikt samarbeid på tvers av distriktene vanskelig. Det vises til at fravær av et regionalt samarbeid som består av flere politidistrikter, er med på å forsterke distriktenes utfordringer med å samarbeide i tilstrekkelig grad.¹²⁶ Politiets organisering påvirker dermed informasjonsflyten mellom etterforsknings og forvaltningsenheten. Ved at de 27 politidistriktene selv står for organiseringen og informasjonsutvekslingen seg i mellom, vil informasjonsdelingen variere. Reglene i straffeprosessloven og politiloven åpner for utveksling av informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten innen hele politiets organisasjon, mens hyppigheten av informasjonsutvekslingen avgjøres av de forskjellige samarbeidsrutinene mellom hvert distrikt.

¹²³Riksrevisjonens undersøkelse dok. 3:10 (2009-2010) s. 59

¹²⁴Riksrevisjonens undersøkelse dok. 3:10 (2009-2010) s. 60

¹²⁵Riksrevisjonens undersøkelse dok. 3:10 (2009-2010) s. 50

¹²⁶ Riksrevisjonens undersøkelse dok. 3:10 (2009-2010) s. 56

5.3.2 Omorganisering av utlendingsforvaltningen

I dette avsnittet gis en innføring i den vedtatte omorganisering av utlendingsforvaltningen. Endringen har skapt stor debatt både politisk og mellom politiets interesseorganisasjoner. I henhold til avhandlingens tema er omorganiseringen interessant ved at den kan belyse informasjonsmessige konsekvenser av å gjøre opprinnelige interne politimessige forvaltningsoppgaver til eksterne. I dette kapitlet vil det derfor gis en fremstilling av hvilke følger det kan få for den rettslige adgangen til informasjon fra etterforskningsenheten under asylsaksbehandlingen ved å flytte deler av den ut av politiet.

Saksbehandlingen på utlendingsfeltet er i dag spredt på mange steder og det er stor variasjon i kompetanse, kapasitet og saksmengde. I en pressemelding fra Justisdepartementet den 27.12.2010 kom det frem at prosessen i utlendingsforvaltningen er preget av dårlig organisering og den enkelte sak sendes gjennom mange ledd før det blir tatt en avgjørelse.¹²⁷

Regjeringen har vedtatt å overføre politiets oppgaver knyttet til søknader om oppholds- og arbeidstillatelser, statsborgerskap og EØS-registreringsordningen til UDI, for å gi en hurtigere og mer effektiv saksbehandling, bedre brukerservice og kvalitet, styrke de ansattes kompetanse og føre til en bedre kontroll av opplysninger. Samtidig skal det gi politidirektoratet og UDI en bedre mulighet til å prioritere sine kjerneoppgaver.

Før en nærmere fremstilling av endringsprosessen fremstilles utlendingsforvaltningen slik den er i dag. Deretter gis en oversikt over de foreslåtte endringene. Bakgrunnen for denne fremstillingen er å kunne se på likheter og ulikheter ved at asylsaksbehandlingen befinner seg innenfor mot det å plassere deler av den utenfor politiet.

¹²⁷ Pressemelding 27.12.2010

5.3.2.1 Utlendingsdirektoratet og dagens oppgavefordeling

Først gis en kort fremstilling av UDI og dagens oppgavefordeling mellom PU og UDI for å kunne gi en bedre oversikt over endringsprosessen.

UDI er den sentrale enheten i utlendingsforvaltningen. Direktoratet skal legge til rette for ønsket og lovlig innvandring og sørge før at de som har krav på det kan komme til Norge. Det er internasjonale avtaler og norske myndigheter som bestemmer om man får asyl. I hovedsak behandler UDI saker om asyl, visum, familieinnvandring, statsborgerskap, arbeidstillatelse, studietillatelse, reisedokumenter og permanent oppholdstillatelse.

UDI fatter også vedtak om bortvisning og utvisning og har i tillegg ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om en plass å bo mens de venter på at søknadene blir behandlet.

Både politiet og UDI har oppgaver i den innledende asylsaksbehandlingen. I dag er PUs hovedoppgave å registrere og identifisere asylsøkere, uttransportere asylsøkere som har fått avslag på søknadene eller andre utlendinger som skal bort eller utvises og drifte politiets utlendingsinternat på Trandum.¹²⁸

Asylsøkere fremmer søknaden og registreres hos PU. I den innledende fase er PUs overordnede målsetting å avklare identitet, nasjonalitet og reiserute. Identitetsarbeidet er viktig fordi det har betydning for å avklare asylgrunnlaget, og fordi det er nødvendig å få vite hvem søkeren er.

5.3.2.2 Flytting av deler av PU til UDI og eventuelle konsekvenser dette vil medføre for politiets forvaltningsenhet

Et felles prosjekt mellom UDI, Politidirektoratet og Utenriksdepartementet – det såkalte «førstelinjeprosjektet» – foreslo i 2009 at politiets oppgaver i forbindelse med behandling av søknader om oppholds- og arbeidstillatelser og statsborgerskap overføres til UDI.¹²⁹

¹²⁸ Asylsaksbehandling s.40

¹²⁹ Dokument 8:156 S (2009–2010)

Stortinget legger til grunn at politiet fortsatt skal ha ansvar for avklaring av identiteten til asylsøkere, og dermed sikres den samme informasjonen som i dag.¹³⁰

Nå vil det gis en nærmere fremstilling av rettslige konsekvensene omorganiseringen kan få for forvaltningsenhetens adgang til å hente relevant informasjon fra politiets etterforskningsenhet.

For politiets forvaltningsvirksomhet er det som nevnt viktig å få tilstrekkelig informasjon for å ikke gi oppholdstillatelse, våpentillatelse, pass eller andre bevilninger til personer som ikke fyller vilkårene tillatelsene krever. En rekke stortingsrepresentanter hevder at det i et kriminalitetsforebyggende perspektiv er svært viktig at en av politiets tilganger og kilder til nødvendig informasjon ikke fjernes og eventuelt overføres til en annen instans, noe som kan gjøre informasjon vanskeligere tilgjengelig.¹³¹ Innenfor politiet er det delte meninger om endringen. Et av hovedargumentene mot omorganiseringen er at politiet mister viktig informasjon, som kan brukes i kampen mot kriminalitet. Selv om politiet fortsatt vil ta del i id-registreringen av asylsøkerne, vil store deler av saksbehandlingen gå over til UDI.

Politiets fellesforbund er en fagorganisasjon i politi- og lensmannsetaten, og arbeider derfor for politiets rettigheter i et subjektivt lys. De hevder at det ofte hender at kriminelle forhold får konsekvenser for en oppholdstillatelse. Om politiet for eksempel gjentatte ganger drar ut til husbråk hos noen som har fått familieinnvandringstillatelse, kan de undersøke nærmere om det er et proformaekteskap som fører til at innvandringstillatelsen er tatt på et ugyldig grunnlag.¹³²

Politiets hovedmål er som nevnt å bidra til redusert kriminalitet, økt samfunnssikkerhet og en åpen, effektiv og kvalitetsbevisst justissektor. Utgangspunktet for politiets arbeid i utlendingsforvaltningen er at dette må knyttes opp mot politiets hovedmål.¹³³

¹³⁰ Innst. 73 S (2010–2011)

¹³¹ Dokument 8:156 S (2009–2010)

¹³² Informasjon hentet fra politiforums hjemmeside, <http://www.politiforum.no/id/3495> - 28.03.2011

¹³³ Førstelinjeprojektets sluttrapport s. 27

Som nevnt kan overføring av forvaltningsoppgaver i utlendingssaker fra politiet til UDI vil innebære at politiet vil kunne miste tilgang til en del informasjon. Politiet har i medhold av politiloven og straffeprosessloven en videre adgang til å formidle taushetsbelagt informasjon internt i politiet enn de andre forvaltningsorganene har. UDI vil bare kunne få tilgang til eller utveksle taushetsbelagt informasjon til politiet med hjemmel i forvaltningslovens bestemmelser. Det vil særlig kunne være overskuddsinformasjon, generell innsikt i utlendingsmiljøene og tips som vil kunne gå tapt. Forvaltningsloven gir adgang til å utveksle informasjon, men i noe mer begrenset grad enn den frie sirkulasjonen etter strpl. § 61 c første ledd nr. 3 og pl. § 24 fjerde ledd nr. 1. Det er imidlertid grunn til å understreke at det legges opp til en endring i gjeldende regelverk slik at politiets behov ivaretas.¹³⁴

Ved at deler av politiets utlendingsenhet flyttes ut av politiet kan tilgangen til opplysninger under asylsaksbehandlingen bli svekket. Politiets utlendingsenhet kan i dag hente opplysninger fra politiets etterforskningsenhet ved registrering av asylsøkere. I den forbindelse kan de få alle opplysninger som kan være lagret om de aktuelle personene i politiets etterforskningsregistre, som igjen kan være avgjørende for personens tilgang til oppholdstillatelse i Norge.

På bakgrunn av dette vil det være viktig at utlendingsforvaltningen har tilgang til opplysninger som kan være avgjørende for tildelingen av oppholdstillatelse. Både registre, konsesjoner og regelverk må være tilpasset utlendingsforvaltningens behov. Forholdene må legges til rette for at utlendingsforvaltningen i fremtiden har den nødvendige kompetansen og informasjonen for å kunne utføre sine oppgaver med god kvalitet.

For at politiet effektivt skal kunne bekjempe kriminalitet trenger de tilstrekkelig informasjon om kriminell virksomhet, ulike miljøer og kjennskap til kriminelle personer. Ved at utlendingsforvaltningen befinner seg innenfor politiets organisasjon kan politiets utlendingsforvaltning få tilgang til den informasjon de trenger jfr. strpl. § 61 c første ledd nr. 3 og pl. § 24 fjerde ledd nr. 1. Ved registrering av nye asylsøkere

¹³⁴ Førstelinjeprojektets sluttrapport s. 56

kan de søke opp informasjon om aktuelle personer for å se om de tidligere har vært i kontakt med politiet, eller om politiet av andre grunner har informasjon som kan være avgjørende for en eventuell oppholdstillatelse. Fvl. § 13 b nr. 3 åpner ikke for den samme adgangen til informasjon og en overflytting av deler av utlendingsforvaltningen kan dermed kunne føre til at personer som i utgangspunktet ikke hadde fått opphold likevel får det. Samhandling mellom politiets organer og utlendingsforvaltningen er derfor et viktig middel i kampen for å unngå å gi kriminelle personer oppholdstillatelse i Norge.

I henhold til gjeldende regelverk vil dermed en overflytting av deler av utlendingsforvaltningen fra PU til UDI kunne medføre en svekkelse i adgangen til å utveksle nødvendig informasjon fra etterforsknings til forvaltningsenheten i politiet.

5.4 Oppsummering

Strpl. § 61c nr. 3 og pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 åpner for fri adgang til å utveksle informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet dersom det er tjenestelig forankret.

Som nevnt foreligger det noen problemer med den faktiske adgangen til å utveksle informasjon. Systemene er gamle og registrene kommuniserer ikke med hverandre i bunnen. Innføringen av Indicia-registeret har ført til at det finnes et register som politiet kan søke opp informasjon om kriminelle på tvers av politidistrikter. I forbindelse med forvaltningsenhetens tildelinger og inndragelser av bevillinger vil de ha mulighet til å bruke registeret til å innhente informasjon. Både gjennom tildeling og utgivelse av passtillatelse og våpenbevillinger kan politiets forvaltningsenhet bekjempe kriminalitet ved aktiv bruk av informasjon fra politiets etterforskning. Personer som har vært i kontakt med politiet eller på andre måter har gitt inntrykk av at de ikke er skikket til å inneha våpenbevilgning eller passtillatelse, skal hindres tilgang. Dette kan igjen føre til at den kriminelle virksomhet som tillatelsen ville blitt brukt til blir avverget. Politiet ligger dermed i forkant av en eventuell kriminell handling.

En av utfordringene ved informasjonsutvekslingen internt i politiet ligger i at informasjon må spres over flere politidistrikter eller etater. Politidistriktene står relativt

fritt i organiseringen innen sitt distrikt, og hvor effektiv informasjonsutvekslingen er beror på de forskjellige distriktenes rutiner. Som et utgangspunkt kan det derfor sies at adgangen til å utveksle informasjon varierer etter politiets organisering.

Ved å omorganisere utlendingsforvaltningen kan politiets forvaltningsenhet gå glipp av viktig informasjon på utlendingsfeltet. Selv om politiet fortsatt vil delta i id-registreringen, vil deler av utlendingsforvaltningen overflyttes til UDI. Informasjon fra politiets etterforskningsenhet i forbindelse med asylsaksbehandlingen vil derfor bli vanskelig tilgjengelig. For at informasjon fra politiets etterforskningsenhet skal kunne brukes i forbindelse med utlendingsforvaltning som ligger utenfor politiet må det utarbeides regelverk og rutiner som åpner for kommunikasjon. Dersom det utarbeides gode rutiner og god organisering av informasjonsutvekslingen fra UDI til PU kan omorganiseringen medføre økt effektivitet og et bedre samarbeid i fremtiden.

6 KONKLUSJON

Formålet med avhandlingen var å fremstille og analysere rettstilstanden for utveksling av informasjon fra etterforsknings- til forvaltningsenheten i politiet.

Spørsmålet om adgangen til å utveksle informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten i politiet har blitt aktualisert som følge av økt kriminalitet. I henhold til politiets hovedoppgave å forebygge, avdekke, stanse og straffeforfølge straffbare forhold jfr. pl. § 2 nr. 2 og 3 skal hele politivirksomheten benyttes til dette formålet. Det kommer frem av Ot.prp. 74 (1996-1997) at en aktiv bruk av politiets forvaltning kan bekjempe og forebygge kriminalitet.

Hovedregelen er at den informasjon politiet sitter inne med er taushetsbelagt jfr. strpl. § 61 a og fvl. § 13. Til hovedregelen stilles det opp en rekke unntak. Slik det følger av kapittel 3 fastsetter strpl. § 61 c første ledd nr. 3 prinsippet om at det skal være fri adgang til å utveksle straffesaksopplysninger fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten i politiet så lenge opplysningene er av betydning for politiets arbeid. For andre opplysninger enn straffesaksopplysninger åpner § 24 fjerde ledd nr. 1 for en vid adgang til å utveksle informasjon dersom behovet er tjenestelig forankret. Adgangen til en fri utveksling av informasjon støttes også av forarbeidene til politiloven i Ot.prp. 22 (1994-1995) der det slås fast følgende:

” Det bør ikke være noen tvil om adgangen til at politiet internt kan benytte den informasjon som et ledd i organisasjonen sitter inne med i enhver sammenheng hvor den kan være tjenestelig relevant.”

I kapittel 3.3 stilles det opp to hensyn som kan være motstridende. Hensynet til vern om den personlige integritet kan komme i konflikt med hensynet til samfunnets vern mot kriminalitet. I Høyesterettsavgjørelsen Rt.2004 s. 1737 kom domstolen frem til at hensynet til personvernet måtte vike for hensynet kriminalitetsbekjempelse. På

bakgrunn av høyesteretts vurdering trekker avveiningen av de to motstridende hensynene i retning av at politiet fritt kan utveksle informasjon fra etterforskningsenheten til forvaltningsenheten for å bekjempe kriminalitet, selv om det vil komme i konflikt med personvernet.

Det kommer frem av kapittel 3.7.4 at kommunikasjonsadgangen ikke er avhengig av at mottakeren trenger opplysningene, men det er tilstrekkelig at det ut fra et tjenestelig forhold vil sette vedkommende i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse.

Etter de foregående kapitlene har det kommet frem at strpl § 61c nr. 3 åpner for at forvaltningsenheten får tilgang på straffesaksopplysninger, og at pl. § 24 fjerde ledd nr. 1 jfr. fvl. § 13 b nr. 3 gir forvaltningsenheten tilgang på andre opplysninger som befinner seg i politiets etterforskningsenhet. For at forvaltningsenheten skal få tilgang til opplysninger må behovet være tjenestelig forankret. I forbindelse med forvaltningsenhetens hovedoppgaver som utstedelse eller inndraging av pass, utstedelse eller inndragelse av ervervstillatelse for våpen og utlendingsforvaltning, kan tilgang til informasjon være direkte kriminalitetsforebyggende. Personer som ikke skal ha bevillinger og tillatelser, får ikke tilgang til bevillingene fordi politiets forvaltningsenhet får informasjon om at de ikke er i stand til å forvalte dem.

Etter en samlet vurdering av ordlyd, forarbeider og reelle hensyn, må konklusjonen bli at opplysninger fra etterforskningsenheten kan kommuniseres til forvaltningsenheten i politiet når opplysningene er av betydning for deres arbeid. Ut fra vilkåret om tjenestelig behov er det innarbeidet tilgangsbegrensninger i etaten blant annet i form av autorisasjonsordninger for de enkelte systemer. Det åpnes dermed for adgangen til sekundær bruk av opplysninger, noe som vil føre til at opplysninger kan brukes til et annet formål enn det de er innhentet for.

7 Kildehenvisning

7.1 Lover

Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen, Roma 4. november 1950

Våpenloven:	Lov om skytevåpen og ammunisjon m.v. av 9. juni 1961 nr.1
Forvaltningsloven:	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
Strafferegistreringsloven:	Lov om strafferegistrering av 11. juni 1971 nr. 52
Straffeprosessloven:	Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25
Politoloven:	Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53
Personverndirektivet:	Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger
Passloven:	Lov om pass av 19. juni 1997 nr. 82
Menneskerettighetsloven:	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30

Personopplysningsloven: Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31

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

7.2 Forarbeider

NOU 1984: 27: Ny påtaleinstruks

NOU 2003: 21: Kriminalitetsbekjempelse og personvern – Politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger

NOU 2003: 31: Retten til et liv uten vold

NOU 2004: 6: Mellom effektivitet og personvern

NOU 2009: 15: Skjult informasjon – åpen kontroll. Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker

Ot. prp. nr. 3 (1976- 1977): Om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

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

Ot. prp. nr. 74 (1996-1997) Om lov om endringer i lov 9. juni 1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon m.v. (våpenloven)

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

7.3 Litteratur

- Auglend: Auglend, Ragnar L – *Politirett*. Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug 2. utgave Oslo 2004
- Balchen: Paal Christian Balchen – *Politiets forebyggende arbeid*, Nesbru 1998
- Bjerke og Keisrud: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind 1*, 3. utgave ved, Hans Kristian Bjerke og Erik Keisrud Oslo 2001
- Eckhoff/Smith: Eckhoff, Torstein og Smith, Eivin – *Forvaltningsrett* Oslo 2006
- Gisle: Gisle, Jon – *Jusleksikon* Oslo 2007
- Godttschalk: Godttschalk, Petter – *Etterforskningsledelse, Kunnskapsledelse, organisering og IKT* Oslo 2007
- Myhrer: Myhrer, Tor-Geir - *Personvern og Samfunnsforsvar* Oslo 2001
- Nilstad og Nilsen: Nilstad, R og Nilsen, J.R.– *Publikumrettet politiarbeid Akershus* 2004

7.4 Rapporter, innstillinger o.l.

St.meld. nr. 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver

Nasjonal strategi for etterretning og analyse: Rapport fra politidirektoratet, mai 2007

Politiet mot 2020: Politiet mot 2020 – Bemannings og kompetansebehov i politiet, rapport 3. mai 2008

Seksuelle overgrep – etterforskning og informasjonsutveksling: En evaluering av politiets etterforskning og informasjonsutveksling i saker som gjelder seksuelle overgrep mot barn, begått av omreisende overgripere. Arbeidsgruppe av 20. januar 2009

Førstelinjeprojektets sluttrapport: Førstelinjeprojektets sluttrapport – Anbefalinger om fremtidig ansvars- og oppgavefordeling i utlendingsforvaltningen, 17.04.2009

Rundskriv 1. juli 2009: Retningslinjer for politiets behandling av våpensaker, Politidirektoratet 1. juli 2009.

Dokument 8:156 S (2009–2010): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders B. Werp, André Oktay Dahl, Trond Helleland og Elisabeth Aspaker om behandling av asylsaker

Riksrevisjonens undersøkelse dok. 3:10 (2009-2010): Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet, Riksrevisjonen 11. mai 2010

Forvaltningssjefsmøte, foredrag ved Knut Kallerud, 26. mai 2010: Bruk av forvaltningssporet i kriminalitetsforebygging og etterforskning, Forvaltningssjefsmøte ved Assisterende Riksadvokat Knut Kallerud, Gardermoen 26. mai 2010

Asylsaksbehandling: Organisering teller, resurser avgjør – asylsaksbehandling i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv, august 2010

Innst. 73 S (2010-2011): Innstilling fra justiskomiteen om representantforslaget fra stortingsrepresentantene Anders B. Werp, André Oktay Dahl, Trond Helleland og Elisabeth Aspaker om behandling av asylsaker.

Innst. 79 S (2010-1011): Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om
Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert
kriminalitet

Pressemelding 27.12.2010: Pressemelding 17.12.2010 nr. 166, Omorganisering av
utlendingsforvaltningen, Justis- og politidepartementet

Pressemelding 15.04.2011: Pressemelding 15.04.2011 nr. 21, Viktig verktøy for å
bekjempe kriminalitet, Justis- og Politidepartementet

Opplysning på forespørsel i brev fra Justis- og Politidepartementet 10.03.2011:
Informasjon om omorganiseringen av utlendingsforvaltningen

7.5 Rettspraksis

Rt. 1952 s. 1217 Personverndommen

Rt. 2004 s. 1723 Kontroll ved oppbevaring av skytevåpen

7.6 URL

www.politiet.no https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/ -18.01.11

www.politiforum.no <http://www.politiforum.no/id/3495> - 28.03.2011