

«I STRAFFERETTSPLEIENS TJENESTE»

NOEN MILEPÆLER I HISTORIEN OM REGISTRERING OG BRUK AV OPPLYSNINGER OM STRAFF

Herbjørn Andresen

Innledning

Strafferegisteret inneholder opplysninger om dommer og avgjørelser om straff. De typene straff det dreier seg om er listet opp i strafferegistreringsloven¹ § 1. Opplysningene i Strafferegisteret kan brukes i ny etterforskning og rettsfølgelse mot en tidligere straffet person, slik det følger av ordlyden i strafferegistreringslovens § 2 første ledd: «Til bruk for strafferettspleien kan politiet, påtalemyndigheten og domstolene begjære straffattest med opplysning om avgjørelser som er ført inn i Strafferegistret.»

Dette nøkterne og greie utgangspunktet, i en mer enn 35 år gammel lov, befinner seg i et historisk veikryss. Norges første sentrale strafferegister ble påbegynt i 1902, med opplysninger tilbakedatert til 1. januar 1901. Frem til strafferegistreringsloven trådte i kraft var adgangen til å gjenbruke opplysninger fra Strafferegisteret ved senere etterforskning eller sak mot samme gjerningsperson hjemlet i en kongelig resolusjon. Da strafferegistreringsloven ble vedtatt i 1971, var en omlegging av Strafferegisteret til EDB allerede utredet men ennå ikke iverksatt.

De rettslige, teknologiske, organisatoriske og kriminalpolitiske omgivelsene som strafferegistreringsloven fungerer under har vært og er i rask utvikling. Utviklingen omfatter blant annet økt etterspørsel etter opplysninger, og fremveksten av generelle regler om behandling av personopplysninger, først i personregisterloven² og senere personopplysningsloven³. Det handler også om harmonisering av begrepene som brukes i strafferettspleiens ulike institusjoner, og teknologisk interoperabilitet⁴ mellom strafferettspleiens IT-systemer.

1 Lov om strafferegistrering, 11. juni 1971 nr. 52

2 Lov av 9. juni 1978 nr. 48 (opphevet)

3 Lov av 14. april 2000 nr. 31

4 Betegner egenskaper og tiltak som gjør det mulig å oppnå samhandling mellom to eller flere IT-systemer

Arbeidet med en ny politiregisterlov har pågått lenge⁵, men er ennå ikke i mål. Politiregisterloven er ment å erstatte strafferegistreringsloven, samtidig som den er bedre tilpasset både til integrert informasjonsbehandling i straffesakskjeden og til nyere generell persondatalovgivning.

Denne artikkelen presenterer noen historiske milepæler i strafferegistreringen. Mange av milepælene dreier seg om mulighetene for å gjenbruke opplysningene etter at en straff er registrert, og sonet eller gjort opp. Samtidig som dette er en historie om store teknologiske og faktiske endringer, er det også en historie om nærmest forbausende stabile problembeskrivelser og ambisjoner.

Det franske forbildet, *Casier judiciaire*

Forbildet for det norske Strafferegisteret var det franske systemet *Casier judiciaire*, som ble opprettet ved et ministerielt sirkulære av 6. november 1850. Registeret var basert på løse kort som ble plassert i åpne esker uten lokk. Forslaget om et slikt register ble fremmet to år tidligere av en av pionerene innen kriminologi, Arnould Bonneville de Marsangy⁶.

Bonneville forsket på effektene av straff og fangebehandling, og tok også initiativet til omfattende reformer. Han var opptatt av, og er kjent for å ha satt på den kriminalpolitiske agendaen, komplementære virkemidler i utkanten av den ordinære strafferettspleien. Virkemidlene omfatter blant annet erstatning til ofre, benådning, prøveløslatelse, ettervern og rehabilitering. Disse ideene ble utdypet i hans bok «*Traité des Diverses Institutions Complementaires de Régime Pénitentiaire*»⁷ (1847). Et av de problemene som opptok Bonneville var forbryteres tilbakefall til nye straffbare handlinger. Siden tidlig på 1800-tallet definerte fransk lovgivning høyere maksimumsstraffer for gjengangerkriminalitet⁸. At man var tidligere straffet kunne også være bestemmende for hvilken type straff, og hvilke sikkerhetstiltak under soning, som ble iverksatt. Derfor var det nødvendig å vite om den tiltalte i en sak hadde vært dømt tidligere.

5 Utredning levert 28. august 2003, NOU 2003:21, Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. Høringsfrist for utredningen var 1. april 2004

6 Omtalen av Bonneville og etableringen av straffekartoteket «*Casier Judiciaire*» er basert på André Normandeaus artikkel «Pioneers in Criminology: Arnould Bonneville de Marsangy (1802-1894)», i *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 1969, vol. 60 nr. 1, s. 28-32.

7 Som amatør i det franske språk oversetter jeg denne boktittelen til «Utredning om de ulike institusjoner som er komplementære til straffesystemet»

8 Forhøyet straff ved gjentakelser har også lang historie i norsk lovgivning, tilbake til Magnus Lagabøtes landslov på 1200-tallet. Særlig innebar gjentatte tyverier en nokså kraftig progresjon i den angitte maksimumsstraffen

Dette var bakgrunnen for Bonneville's idé om å opparbeide en pålitelig og komplett fortegnelse over alle tidligere dommer mot samme gjerningsmann. Forslaget ble utformet i et memorandum med den nærmest heldekkende tittelen «*De la localisation au Greffe de l'Arrondissement Natal des Renseignements Judiciaires Concernant Chaque Condamné: Les Casiers Juciciaires*»⁹ (5. november 1848). Det foreslåtte systemet ville skape et alfabetisk ordnet kartotek ved hver distriktsdomstol, som inneholdt dommer mot personer født i dette distriktet, uavhengig av når og hvor dommen var avsagt.

Casier judiciaire ble etablert i Frankrike i 1850. I følge Normandeaus artikkel om Bonneville ble det franske systemet senere kopiert i de fleste europeiske land, og man begynte relativt tidlig å utveksle informasjon mellom landene.

Forslag om et strafferegister i Norge

Assessor Anders Færden¹⁰ i Kristiania byrett var en tidlig pådriver for å få opprettet et systematisk strafferegister i Norge. Under et studieopphold i Paris i 1895 studerte han det franske systemet, og gikk sterkt inn for å innføre tilsvarende system under felles regelverk og med en viss grad av felles registerføring mellom de nordiske landene¹¹.

I 1899 utga Færden en artikkel¹², med tittelen *Om Fællesskab eller ensartethet med hensyn til bestemmelser om strafferegistre i de nordiske lande*. Artikkelen var utgitt som forhandlingsemne ved niende nordiske juristmøte i Kristiania samme år¹³. Færdens artikkel beskrev behovet for et systematisk strafferegister, redegjorde for liknende registre i andre europeiske land og da spesielt inngående for de øvrige nordiske land, og presenterte begrunnede forslag om registerets innretning.

9 Mitt forsøk på å oversette tittelen fra fransk lyder slik: «Om lokalisering på kontoret til det domstolsdistrikt der vedkommende er født, av informasjon om rettsavgjørelser angående hver enkelt domfelt: Straffekartoteket.»

10 Anders Færden (1860-1939) var dommer og byrettsjustitiarius i Kristiania/Oslo byrett 1898-1930. Han utga også en rekke bøker om ulike juridiske emner

11 Norden omfattet den gang de tre landene Danmark, Sverige og Norge (som var i union med Sverige). Island ble delvis selvstendig fra Danmark i 1918, og helt uavhengig i 1944. Finland ble selvstendig fra Russland i 1917.

12 Artikkelen ble trykket som egen bok (13 sider, 36 sider inkludert vedlegg). Aktie-bogtrykkeriet, Kristiania 1899. Sitatene i det følgende avsnittet om Færdens forslag er hentet fra nevnte artikkel

13 Det nordiske juristmøtet 1899 hadde et tett program, og den oppsatte tiden strakk ikke til. Derfor ble tre av emnene, deriblant Færdens, utsatt til neste nordiske juristmøte i København 1902. En revidert utgave av artikkelen fra 1899 ble gitt ut som forhandlingsemne til juristmøtet i 1902.

Behovsbeskrivelsen, og vurderingene av hvordan et register bør innrettes, må sies å være fremsynte. Flere grunnleggende elementer i drøftingen fra 1899 har vært relevante ved ulike senere milepæler i strafferegistreringen. De samme elementene er fremdeles relevante i den nåtidige omfattende informasjonsintegrasjonen som er under planlegging og gjennomføring i justissektoren.

Færdens begrunnelser for behovet for et strafferegister

I begynnelsen av Færdens artikkel angir han fire grunnleggende formål med strafferegistrering. Selv om han ikke lister opp disse formålene i klart avgrensede punkter, kan fire hovedpunkter nærmest hentes direkte ut av hans egne formuleringer – som er sitert i en parentes under hvert punkt:

- Kunnskap om tidligere straff
(Spørgsmålet om forhøiet Straf i Gjentakelsestilfælde.)
- Kontroll med soningen, og kunnskap om eventuelle særskilte tiltak under soning
(Betydning for den under Fuldbyardelse af Frihedsstraf særlig i vor Tid saa sterkt fremtrædende individuelle Behandling for at paavirke vedkommende moralsk.)
- Vandelsattester
(At kunne bringe paa det rene, hvorvidt en Person har begaaet nogen Handling som formindsker hans «Æresret» eller gjør Skaar i hans Krav paa Medborgeres Agtelse og Tillid, saaledes ved Spørgsmaal om Stemmeret i Stat eller Kommune, om Adgang til aa opnaa forskjellige Næringsbevillinger, Haandverks- og Handelsborgerkab m. v.)
- Statistikk
(Hensynet til Kriminal- og Socialstatistiken, hvis Opgaver danner en meget væsentlig Rettesnor ved Bedømmelsen af den gjældende Straffelovgivnings Virkemaade og Afgjørelsen af, om den i noget Stykke bør forandres.)

Det første av disse fire formålene, kunnskap om gjerningspersonens tidligere dommer, er det tyngst vektlagte argumentet i Færdens artikkel. Det skyldes nok først og fremst foredragets målgruppe, som er nordiske jurister. Samarbeid mellom landene om registrenes innretning er nødvendig fordi en del kriminelle opererer på tvers av landegrensene:

De bekvemme og hurtige Samfærdselsveie og Midler, de indbyrdes nærstaaende Sprog og Seder gjør det i vore Dage meget let at forlægge sin

Forbrydervirksomhed fra Sverige eller Danmark til Norge eller omvendt, naar Myndighederne i det ene Land bliver vedkommende for ubehagelige og nærgaaende.

Dernest ser det også ut til at problemet med kunnskap om tidligere dommer er det som er vanskeligst å få løst gjennom de daværende eksisterende informasjonskanaler:

Til Erhvervelse af de fornødne Oplysninger særlig under Strafforfølgningens sager angaaende den sigtedes (tiltaltes) mulig tidligere begaaede Lovovertrædelser har man fra først af vistnok overalt maattet holde sig til, hvad vedkommende selv godvillig oplyste, og til Berigtigelse har man alene havt mere eller mindre tilfældige Kundskabskilder, saasom vedkommende Politimænds eller andres Erindring om den sigtedes (tiltales) tidligere Straffældelser og desl. Dette system, som egentlig intet er, kan man, for at tage et Navn, kalde «Bonafide-Systemet».

Færden nevner også det norske *Polititidende*, som sammen med de svenske *Polisunderrättelser* og de danske *Politiefterretninger* kan gi verdifull kunnskap om tidligere straffede personersandel, men:

Mangelen affortløbende Registre og Opstillingen af de meddelte Oplysninger gjør det noksaa vanskelig at benytte disse Publikationers Opgaver udenfor den nærmeste Tid efter Udgivelsen.

De eksisterende informasjonssystemene var altså utilstrekkelige for alle de fire nevnte formålene, og da i særdeleshet utilstrekkelige for å gjenfinne opplysninger om gjerningspersonens tidligere straffbare handlinger.

Utbredelsen av tilsvarende strafferegistre i Europa

Assessor Færdens forslag om strafferegister representerte ikke i og for seg noen ny eller ukjent tanke:

Det bemerkes, at den internationale Fængselskongres i Rom i 1885 og den internationale Kriminalistforening paa sin Konference i Antwerpen i 1894 har anbefalet alle Stater at indføre et lignende Strafferegistersystem som det ovenfor beskrevne franske.

De land som har innført et slikt system pr. 1899 er «Portugal, Italien, det tyske Rige, Belgien, Holland, et Par Schweitzer-kantoner og Ungarn». Danmark hadde ved et sirkulære fra Justisministeriet 11. desember 1896 innført et protokollbasert strafferegister, som føres ved den domfeltes fødejurisdiksjon. Den danske løsningen var altså delvis basert på den franske, ved at opplysninger om samme person ble samlet i samme register, men det var ikke innrettet som løse kartotekkort i åpne esker. I Sverige forelå det et lovforslag¹⁴ om et sentralt register.

Organisering og innretning av strafferegisteret i Færdens forslag

I utgangspunktet nevnes tre forskjellige registersystemer som kan brukes til de formålene som er beskrevet: Protokollasjonssystemet, eskesystemet (samme som *Casier judiciaire*), og rullesystemet. Færden avviser protokollasjonssystemet som lite egnet. Det medfører atskillig arbeid med avskrifter, nødvendiggjør et særskilt navnerregister, og gir ikke mulighet for sletting av overflødige opplysninger.

Eskesystemet fungerer «saa at man øieblikkelig har den paagjældende indført ved at stikke Kartonbladet ind paa sin Plads, og kan slippe at føre noget særskilt Navnerregister». Systemet tillater også «Udskillelse af Blade vedkommende Personer, som er døde, eller hvis Domfældelser er bleven saa gamle, at de ikke længer har Interesse». Rullesystemet er permer med løse blader som kan settes inn og tas ut ved behov, tilsvarende det som «man i Norge benytter til Opbevaring af de militære Rulleblade». Rullesystemet har mange av de samme egenskapene som eskesystemet. Det er noe mer tungvint å holde à jour, men krever mindre plass enn esker med kartotekkort. Færden anser både eskesystemet og rullesystemet som egnet. Valg av registersystem og fysisk utforming er imidlertid ikke det viktigste elementet i drøftingen av registerets innretning.

Færden regnet det som sikkert at man ville få et strafferegistersystem i Norge, det var «utvivlsomt blot et Tidsspørgsmaal». Hensikten med forslagene var å peke på hva som skulle til for å lykkes, slik at registeret ble nyttig og effektivt. Blant de elementene han argumenterer for er:

14 Da artikkelen ble trykket, i 1899, forelå et svensk lovforslag fra 1892 som var trykket som vedlegg. Da Færden først slapp til med sitt innlegg, på det tiende nordiske juristmøte i 1902, var den svenske loven allerede vedtatt. Den ble vedtatt den 17. oktober 1900

- Straff bør registreres etter fødested, og ikke bosted. Fødestedet er mer stabilt, og «Ethvert System, som tillader Skiftning, er nemlig en Kilde til Feiltagelser»
- For å oppnå utstrakt bruk på tvers av nordiske land, bør regler for føring av registrene, registrenes utforming og tilhørende skjemaer være ensartede mellom landene
- Det burde også «tilveiebringes Overenskomster [...] med andre Stater i og udenfor Europa om direkte Udveksling af Meddelelser mellom Registrerin gsmyndighederne»
- Identifisering og autentisering av gjerningspersoner. Dette punktet vies lite plass i artikkelen, men det nevnes at både identifiserende opplysninger («mere betryggende Familiestandsregistre end de nu paabudte Ministerialbøger») og gjenkjenning («Anvendelse af det anthropometriske eller et andet betryggende Identifikationssystem») er nødvendig for å oppnå full nytte av strafferegistrene
- Regulering av hvem som kan få opplysninger om en person, når, og til hvilke formål, blant annet for å unngå misbruk av registeret

Færden nevner at det i noen land er gitt adgang til at vedkommende person selv kan få utdrag fra *Casier Judiciaire*. Det innebærer altså en form for innsynsrett for den registrerte. En slik innsynsrett er imidlertid ikke tatt med som en del av hans konkrete og begrunnede forslag til innretning av et norsk strafferegister.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor stor innflytelse Færdens argumenter hadde ved etableringen av Strafferegisteret. Det som imidlertid er interessant med hans artikkel fra slutten av 1800-tallet, før Strafferegisteret ble etablert, er bredden og presisjonsnivået i drøftingen av faglige problemstillinger.

Fengselsstyrets sentrale strafferegister

Landets første sentrale strafferegister ble etablert ved en beslutning fra Fengselsstyret i april 1902, som gikk ut på at «direktørene for landsfengslene skulle sende inn til Styret særskilte tellekort som gav nærmere opplysninger om alle dem som var satt inn til utholdelse av frihetsstraff»¹⁵. Opplysningene i registeret skulle omfatte alle innsettelse i landsfengsel fra januar 1901.

Strafferegisteret besto av to typer kartotek kort, henholdsvis registerkort og tellekort. Registerkortene identifiserte personer, for hurtig å finne frem til

15 Jf. Innstilling fra Straffelovrådet om Lov om strafferegistrering, av mars 1967, s. 7

hvorvidt en person var registrert som straffet¹⁶. Tellekortene var mer detaljerte, og inneholdt også opplysninger om endringer underveis i en soning, for eksempel refs eller overføring til annen anstalt. Tellekortene var kartongkort som ble sendt inn fra anstaltene, mens registerkortene ble ført ved Fengselsstyret. Nytt registerkort ble fylt ut dersom registeret mottok et tellekort som gjaldt en ny person, som det ikke allerede fantes registerkort for. Over tid mottok registeret flere tellekort for hver registrert person.

Denne innrapporteringen og registreringen var Strafferegisterets spede begynnelse. Formålene med registreringen fra Fengselsstyrets side var å styrke kontrollen med straffefullbyrdelsen, og å føre statistikk over landsfengslenes virksomhet. Dette var i samsvar med to av de fire formålene som Færden hadde anført i sin artikkel. Fra begynnelsen av ble ikke registeret benyttet til å utstede vandelsattester, og det ble heller ikke brukt i etterforskning og straffefølgelse ved nye straffbare handlinger.

Veien frem mot å bruke Strafferegisteret ved nye saker mot tidligere straffet person

Tanken om at Strafferegisteret kunne være et nyttig verktøy for å skaffe kunnskap om en gjerningspersons tidligere straffer var sådd allerede før registeret ble etablert. Likevel kom ikke praksisen med å sjekke Strafferegisteret under etterforskning eller påtale uten videre på plass av seg selv. I mange år forble hovedprinsippet at man sjekket gamle rettsaker, i forsøket på å bringe på det rene om vedkommende var tidligere straffet. Man kan spekulere på om årsaken til tilbakeholdenheten med å bruke strafferegisteret til dette formålet var en sterk pietet for legalitetsprinsippet, at man følte behov for en klar hjemmel for slik bruk av registeret. En annen forklaring kan være at det snarere dreide seg om en langsommelig organisatorisk modningsprosess. Adgangen til, og praksisen med, å bruke straffekortene i nye saker vokste frem litt etter litt.

I 1909 åpnet Justisdepartementet for å ta i bruk straffekortene dersom man ikke fant fram i eldre rettsaker. En *Rundskrivelse fra Justisdepartementet* av 21. desember 1909 utdyper straffeprosesslovens krav til å kartlegge «angjældendes tidligere vandel». Rundskrivet innskjerper behovet for nøyaktighet, og stiller opp som hovedregel at man må «ha med de eldre akter ved sakens paadømmelse». Først mot slutten av rundskrivet, i punkt 7, åpnes det for bruk av Strafferegisteret:

16 Opplegget med registerkort for å raskt finne ut om en person var registrert eller ikke inngikk ikke i Færdens forslag. Tvert i mot anførte han behovet for et særskilt navnerregister som et motargument mot protokollsystemet

*Hvis ældre akter ikke kan findes efter de af sigtede meddelte oplysninger eller ved den fornødne undersøkelse i Polititidenden, vil der, ifald han har utholdt idømt fængselstraf (eller strafarbeide) eller været i tvangsarbeide, ved henvendelse til departementet, Fængselsstyrelsen, kunne erholdes et straffekort utvisende det tvangsarbeide og de idømte frihetsstraffe, hvis fuldbyrdelse er paabegyndt efter 1 januar 1901.*¹⁷

Det åpnes altså for at straffekortene tas i bruk når eldre rettsakter ikke kan oppdrives. Dette er således en subsidiær ordning, og det fremgår av senere utvikling at innhenting av straffekort neppe var veldig utbredt de nærmeste årene etter at dette rundskrivet kom. Byråsjef Hartvig Nissen¹⁸ i Fængselsstyret hadde i mange år oppgaven med å utarbeide fangestatistikken. I «Tillæg til Fængselsstyrelsen Aarbok 1912», beskriver han noen metodiske problemer med å stille opp statistikk over tilbakefall til fængselsstraff. Koblingen mellom to saker mot samme person i statistikken var ikke basert på Strafferegisterets opplysninger, men på oppgaver utarbeidet på grunnlag av tidligere rettsakter. Han bemerker at «[...] akterne ofte var i en bedrøvelig forfatning».

Fængselsstyret og påtalemyndigheten er ulike etater i justissektoren. Det er Fængselsstyret som eier og driver Strafferegisteret, men det blir stadig klarere at registeret kan være til minst like stor nytte for påtalemyndigheten. En beslutning i Kongelig resolusjon 5. august 1921 markerte denne erkjennelsen. Resolusjonen innførte en ny § 63 i påtaleinstruksen fra året før. Hovedregelen ble nå at Fængselsstyrets strafferegister alltid skulle brukes for å kartlegge om en siktet var tidligere straffet.

*Når siktelse reises, bør der af fængselsstyrelsens strafferegister erhverves utskrift, som skal inneholde fortegnelse over eldre dommer, som vedkommer siktede, med opplysning om disses datum, lovovertrædelsens art, forøvelsestiden, straffen og dennes fullbyrdelse samt angældendes fulle navn, fødselsår og —dag og fødested.*¹⁹

I Fængselsstyrelsens årbok 1922, s. 2, er den ovennevnte resolusjonen omtalt:

¹⁷ Norsk Lovtidende 1909, annen avdeling, side 721

¹⁸ Hartvig Nissen (1874-1945) var byråsjef i Fængselsstyrelsen i Justisdepartementet i mange år. Blant arbeidsoppgavene var inspeksjon av fengsler og utarbeidelse av kriminalstatistikk. Han skrev en rekke artikler om ulike kriminalpolitiske emner. Fra 1924 var han direktør for Botsfengselet

¹⁹ Norsk Lovtidende 1921, annen avdeling, s. 412

*Fengselsstyrelsen har siden 1901 hatt et strafferegister over fanger og tvangsarbeidere, i de senere år også over dem som har fått betinget dom m.v. Ved kgl. res. av 5 august 1921 blev det på foranledning av Justisdepartementet (dets Almindelige Afdeling) bestemt at dette register skulde tas i strafferettspleiens tjeneste i samme utstrekning som strafferegisteret i andre land. [...] Etter forskjellige forberedende arbeider begynte den nye virksomhet 2 januar 1922.*²⁰

I en faglig artikkel beskriver Nissen den nye ordningen med å bruke Strafferegisteret til å skaffe opplysninger om tidligere vandel, i stedet for å sende med de tidligere rettsakter. Fengselsstyrelsen («der som bekjendt er en avdeling av Justisdepartementet», skriver han) har ikke hatt noe å innvende mot den nye ordningen «naar Styrelsen bare fik den fornødne hjælp»²¹.

Utvidelser i Strafferegisterets innhold

Det skjer også en omfattende innholdsmessig utvikling av Strafferegisteret gjennom dets første to tiår. Innrapporteringene kommer etter hvert fra flere kilder enn bare fra fengslene.

Nissen peker på en interessant, forvaltningsinformatisk årsakssammenheng: Innholdet i Strafferegistrert utvides over tid, og utvidelsene er klart og tydelig påvirket av utviklingen i hva registeret brukes til.

*Som følge av sin utvidede oppgave er strafferegistret blit øket med forskjellige indberetninger som det tidligere ikke mottok, særlig fra den militære strafferettspleie.*²²

Registerets omfang utvides betydelig i perioden mellom 1901 og 1922, og utvidelsen foregår langs to akser. For det første øker omfanget ved at det er flere fengsler og anstalter som pålegges å sende inn tellekort. Da Staten overtok ansvaret for de lokale fengslene i 1904, traff Fengselsstyret tilsvarende vedtak

20 Dette avsnittet i Fengselsstyrelsens årbok fra 1922 bruker uttrykket «i strafferettspleiens tjeneste» – som jeg også har valgt som tittel på denne artikkelen. Samme uttrykk ble brukt av straffelovrådet, da de i 1967 avga innstilling med forslag til strafferegistreringslov. Strengt tatt er dette en kuriositet, men likevel verdt å nevne: De pågående bestrebelse for å integrere informasjonsbehandlingen i straffesakskjeden er basert på teknologiske prinsipper som ofte omtales som «tjenestorientert arkitektur». Måten begrepet «tjenester» brukes på i disse vidt forskjellige omgivelsene er i prinsippet den samme

21 Nordisk tidsskrift for strafferet, 1922 s. 136

22 Nordisk tidsskrift for strafferet, 1923, s. 179

om at også disse anstaltene skulle sende inn tellekort, på lik linje med landsfengslene som fikk dette pålegget i 1902. Fra 1915 ble de som var i arbeidshus i henhold til fattiglovene registrert, og fra 1922 ble også personer som sonet straff etter militær straffelov registrert i det sentrale Strafferegisteret. Den andre aksen er en utvidelse av hvilke typer straffer, dommer og beslutninger som registreres. De mest omfattende utvidelsene av hvilke typer beslutninger som skulle tas inn i registeret var:

- Fra 1. januar 1915: «Personer som har avsont straffen helt ut ved varetækt» og «personer som har faat betinget dom paa frihetsstraf»
- Fra 1. januar 1921: «Personer mot hvem paatale er undlat»
- Fra 1. januar 1922: «Personer som ved benaadning har faat fuldbyrdelsen av idømt frihetsstraf utsat [...] eller helt eftergit eller faat idømt frihetsstraf omgjort til bøter»

Det var altså ikke lenger bare fengslene som var kilde til Strafferegisterets opplysninger, disse utvidelsene forutsatte at det også ble tilført opplysninger fra påtalemyndigheten. Innholdet i registeret utvides gradvis, og registreringen omfatter etter hvert et videre formål enn Fængselsstyrets egne informasjonsbehov.

Etter ett års erfaring med den nye ordningen i påtaleinstruksens § 63 skriver Nissen en liten oppsummering av erfaringene med bruk av Strafferegisteret for hele 1922. Det ble «rekvirert utskrifter vedkommende 2012 personer. Om 168 av dem hadde strafferegisteret ingen opplysninger at meddele, mens utskrift blev sendt for 1844 personer»²³. Drøyt tjue år etter at strafferegisteret ble opprettet var altså påtalemyndigheten registerets største bruker, mens Fængselsstyret fremdeles var ansvarlig eier.

Politiets sentrale strafferegister

Kriminalpolitisenralen, Kripós, ble opprettet i 1959. I tiden fram til Politidirektoratet ble opprettet, i 2001, var Kripós direkte underlagt Justisdepartementet. I instruksen for Kripós, gitt i 1958, var sentral informasjonsinnsamling og formidling en viktig oppgave. Instruksen omfattet blant annet å føre register over personer.

Med bakgrunn i denne instruksen samlet Kripós inn ulike typer informasjon, både politifaglige opplysninger som kunne være av betydning for arbeidet med etterforskning og oppklaring av lovbrudd, og opplysninger om straffereaksjoner. Dermed vokste det fram et nytt sentralt register hos Kripós,

23 ibid.

som i stor grad inneholdt overlappende informasjon med Fængselsstyrets strafferegister.

Problemet med de to strafferegistrene

Innhenting av opplysninger fra Fængselsstyrets strafferegister hadde etter 1922 vært en helt alminnelig del av saksforberedelsen ved påtale. Man sendte en forespørsel, og tok seg tid til å vente på svar. Ordningen fungerte greit. Denne arbeidsformen egnet seg imidlertid ikke like godt for politiets bruk av opplysninger om tidligere straffedømte i etterforskningsarbeidet. For det første kunne politiet ha behov for tilgang til opplysninger utenfor Fængselsstyrets kontortid. For det andre hadde de ofte behov for å undersøke opplysninger om flere mulige mistenkte i en sak, som ledd i en etterforskning. En arbeidsform der man sendte enkeltforespørsler og ventet på svar var derfor lite effektiv. Kripós hadde etter hvert et enda større behov for tilgang til opplysninger om straffereaksjoner enn påtalemyndigheten, men det var vanskelig å få dekket behovet gjennom å bruke Fængselsstyrets register.

Problemet med at Strafferegisteret hadde ulike brukere med ulike behov ble løst på en ganske vanlig, men ikke særlig god måte. De som var pålagt å sende opplysninger inn til Strafferegisteret, først og fremst fengslene, ble pålagt å sende inn registreringskortene både til Fængselsstyret og til Kripós. Kortene til de ulike registrene hadde langt på vei samme innhold, men de var likevel ikke helt like. Størrelsen på kortene var ikke standardisert, bredden var litt mindre enn liggende A5-format (21 cm) i Fængselsstyrets register, og litt større enn liggende A5 i politiets register. Man kan således si at Justisdepartementet, som overordnet departement for begge registreierne, overså Færdens den gang omlag seksti år gamle anbefalinger om ensartethet. Frem mot 1970 hadde rapporteringspliktene blitt en belastning for fengslene, med unødvendig ekstraarbeid og sen saksgang²⁴.

Situasjonen med to parallelle strafferegistre var et sentralt spørsmål i forarbeidene til strafferegistreringsloven av 1971. Straffelovrådet, som avga innstilling med lovforslag i 1967²⁵, kom til den konklusjonen at registrene ikke burde

24 De konkrete problemene med ulike registerbrukeres behov, dobbeltarbeid og manglende standardisering er beskrevet i en rapport fra Politiets datagruppe. (Databehandlingsundersøkelsen i politiet: rapport, J. Johansson, A. Eskås og H. Svæe, Oslo 1969). Politiets datagruppe utarbeidet noen få rapporter i perioden 1969-70, som både utredet mulighetene for å slå sammen strafferegistrene og ga anbefalinger om en gradvis omlegging til et EDB-basert strafferegister

25 Innstilling fra Straffelovrådet om Lov om strafferegistrering, av mars 1967. Straffelovrådet er et permanent sakkyndig råd for strafferettslige spørsmål, opprettet 1949. De begynte sitt arbeid med å utrede en strafferegistreringslov i 1955

slås sammen. Grunnene for å ikke slå registrene sammen var overveiende av prinsipiell karakter, de mente at de ulike etatenes oppgaver tilsa at registrene ble holdt atskilt. Høringsrunden viste at det var sterkt delte meninger om dette. Blant annet så riksadvokat Dorenfeldt det som «en vesentlig svakhet ved lovtkastet at det bygget på en forutsetning om at så vel Fengselsstyret som Kriminalpolitisenentralen fortsatt skal føre hvert sitt register for hele landet»²⁶.

Spørsmålet om hvorvidt man skulle opprettholde to separate strafferegistre, eller om strafferegistreringsloven skulle holdes åpen for å kunne slå sammen registrene, var en av årsakene til at det tok lang tid før loven ble vedtatt. Dette er beskrevet i en artikkel i Lov og rett i 1970, året før strafferegistreringsloven ble vedtatt.

*Forslaget fra politiets datagruppe var for øvrig en av årsakene til at lovforslaget om strafferegistrering ble stanset inntil videre. Forslaget ville bl.a. ha lovfestet en dobbeltregistrering, mens et av hovedprinsippene ved oppbygning av de elektroniske informasjonssystemene er at man skal unngå alle doble og flerdouble registreringer.*²⁷

Justisdepartementet endret Straffelovrådets innstilling, slik at strafferegistreringsloven åpnet for at ulike aktører i strafferettspleien kunne bruke samme register. Adgangen til å bruke opplysningene fra Strafferegisteret ble, med den nye loven, mindre tett knyttet til etatsgrensene og eieransvaret for registeret. Det var også et uttalt mål fra departementets side at den nye loven ikke skulle stå i veien for omlegging til EDB:

*Loven er så elastisk formulert at den ikke vil hindre at man går over til en sentralisert føring av alle registre etter moderne databehandlingsmetoder (fortrinnsvis EDB), dersom dette skulle vise seg hensiktsmessig i fremtiden.*²⁸

Lov om strafferegistrering av 11. juni 1971 nr. 52 trådte i kraft 1. januar 1975.

26 Ot. prp. nr. 21 (1970–71), s. 20

27 Jon Bing, Elektronisk databehandling i rettsvitenskapen, Lov og rett 1970 s. 369 (siteret fra s. 376)

28 Ot. prp. nr. 21 (1970–71), s. 3

De to registrene slås sammen, og politiet overtar eieransvaret for Strafferegisteret

Politiets datagrupperapport om databehandlingsarbeidet ved Strafferegisteret²⁹ foreslo å flytte strafferegistreringen fra Fængselsstyret til Kripos, og samordne dette med øvrige registreringsoppgaver der. I samme rapport ble det også foreslått å innføre edb-registrering. Mens Straffelovrådet førte en prinsipiell diskusjon om at registreringsoppgaver bør ses i sammenheng med et organs kompetanse, er det de praktiske hensynene som er vektlagt i rapporten. En av grunnene Politiets datagruppe anfører for at Kripos bør føre det nye felles registeret, er at de trenger døgnkontinuerlig tilgang til informasjonen. Fængselsstyrets register er bare tilgjengelig i kontortiden. En annen grunn til å legge registeret under Kripos er at det er et større informasjonsbehov der enn i Fængselsstyret. Dette er godt underbygget med statistikk over antall utskrifter fra registeret.

Selv om rapporten så vidt nevner at et av bruksområdene for Strafferegisteret er å dokumentere detaljer om fanger i forbindelse med Fængselsstyrets saksbehandling³⁰, går den ikke nærmere inn i en diskusjon om hvorvidt flytting av registeret til Kripos vil innebære noen svekkelse av Fængselsstyrets muligheter for å få dekket sine egne informasjonsbehov.

Fra 5. desember 1975 ble Strafferegisteret overført fra Fængselsstyret til Justisdepartementets politiavdeling. Hovedårsaken var en beslutning om å innføre EDB for behandling av straffe- og politiopplysninger.

*Etter utløpet av denne beretningsperiode ble det i august 1975 holdt et møte i departementet om innføring av EDB-system for behandling av straffe- og politiopplysninger. Det var samtidig forutsetningen at den daglige ledelse av strafferegisteret skulle overføres fra Fængselsstyret til Justisdepartementets Poliitavdeling. Slik overføring skjedde fra 5. desember 1975.*³¹

Kripos startet arbeidet med å innføre EDB-registrering omtrent samtidig med at de overtok ansvaret for Strafferegisteret. Hovedregisteret ble imidlertid fortsatt ført manuelt som kartotek frem til Det Sentrale Straffe- og Poliitopplysningsregister (SSP) ble satt i drift ved Kripos 13. april 1982³². SSP er delt i to enheter. Strafferegistreringsdelen inneholder ilagte straffereaksjoner, og har rettslig grunnlag

29 Databehandlingsundersøkelsen i politiet: rapport, J. Johansson, A. Eskås og H. Svae, Oslo 1969

30 *ibid.*, s. 23

31 Fængselsstyrets årbok 1970–1974, s. 8

32 NOU 2003:21, s. 73

i strafferegistreringsloven § 1. Politiopplysningsdelen inneholder opplysninger som kan være av betydning for etterforskning og oppklaring av lovbrudd, og har hjemmel i strafferegistreringsloven § 4.

Den integrerte straffesakskjeden

Begrepet «strafferettskjeden» er brukt i kriminalmeldingen³³ fra 1992. I en sammenligning med den forutgående kriminalmeldingen, fra 1978, er 1992-meldingen kritisert for å legge uforholdsmessig stor vekt på administrasjon og effektivitet i de ulike involverte etatene³⁴. Omtalen av strafferettskjeden i meldingens kapittel 2.3 må kunne sies å bekrefte oppfatningen om at det er stort fokus på hvordan ulike administrative problemer skal løses. Begrepet «strafferettskjede» introduseres med følgende definisjon:

Det apparat som samfunnet har etablert for å bekjempe kriminaliteten, kalles gjerne strafferettspleien eller straffesystemet. Strafferettskjeden er et begrep vi bruker for å betone det nære avhengighetsforholdet og det store samordningsbehovet mellom de ulike ledd i behandlingen av lovbrudd og lovbrøyttere. De ledd eller institusjoner vi i første rekke tenker på, er politiet og påtalemyndigheten, domstolene, og kriminalomsorg i anstalt og frihet.³⁵

I den videre beskrivelsen av samordningsproblemet heter det:

En institusjon må ikke få løst sine problemer på en måte som skaper problemer for andre. Da vil det oppstå svake ledd i kjeden, med «køer», svekket effektivitet av rettsapparatet og skadevirkninger både for samfunnet og enkeltmennesket.³⁶

I begrepet strafferettskjede ligger det en erkjennelse av at det ikke hjelper å bare løse et problem ett sted. Likevel er ikke konkrete virkemidler for samordning særlig utførlig behandlet i meldingen. Ulike temaer og ulike involverte etater behandles først og fremst hver for seg, og ikke som ledd i samme kjede.

Betegnelsen strafferettskjeden ble etter relativt kort tid endret til *straffesakskjeden*. Når straffesakskjeden omtales i ulike politiske dokumenter, dreier det seg oftest om de ulike etatenes faktiske oppgaver, og ikke bare

33 Stortingsmelding nr. 23 (1991-92), Om bekjempelse av kriminalitet

34 Hedda Giertsen, Gir den nye kriminalmeldingen «om bekjempelse av kriminalitet» noe nytt om myndighetenes kriminalpolitikk, Lov og rett 1992 s. 478 (særlig s. 486-87)

35 Stortingsmelding nr. 23 (1991-92), s. 10

36 *ibid.*, s. 11

om informasjonsbehandlingen. Straffesaksjeden omfatter «selve» etterforskningen, påtalen, rettssakene og soningen, og ikke bare opplysninger som er avledet av disse handlingene. I denne artikkelen, som handler om registrering og bruk av opplysninger om straff, er det imidlertid primært den informasjonsbehandlingen som er avledet av virksomheten som beskrives.

Problemet med dobbeltregistrering dukker opp igjen – og øker i omfang

Beslutningen om å overføre Strafferegisteret fra Fengselsstyret til Kripos i 1975 innebar endret eieransvar for det formelle registeret. Hvis man tar utgangspunkt i Færdens fire formål med strafferegistrering, ble tre av de fire punktene ivaretatt bedre eller like godt som tidligere. Politiet og påtalemyndigheten fikk raskere og bedre tilgang til kunnskaper om en gjerningspersons tidligere straffer. Oppgavene med å utstede vandelsattester og avgi materiale til statistikkene løses formentlig like godt uavhengig av hvem som har oppgaven. Det gjenløse imidlertid et formål, nemlig kontroll med soningen og kunnskap om eventuelle særskilte tiltak under soning. Flyttingen av registeransvaret førte til at Fengselsstyret mistet et verktøy for egen saksbehandling.

Fengselsvesenet opplevde et behov for teknologistøtte i sin virksomhet. I 1988 begynte Ullersmo fengsel å utvikle et eget lokalt system for administrasjon av soninger. Etter kort tid ble det besluttet å innføre felles edb-verktøy for hele fengselsvesenet, delvis basert på erfaringene fra Ullersmo. Systemet ble kalt «Kompis», og påbegynt rundt 1990. Fra 1996 var Kompis i bruk ved alle fengselsvesenets anstalter.³⁷

I Kompis registrerte fengslene blant annet fangers inngang og utgang, ulike tiltak som ble iverksatt, og hendelser under soningen. Inngang og utgang var i prinsippet den samme informasjonen som fengslet skulle melde inn til Strafferegisteret hos Kripos. Kompis bygget opp igjen et «nytt strafferegister» – i hvert fall et system som inneholdt mye informasjon som overlappet med Strafferegisteret – hos Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet. Det var riktignok noe mindre i omfang enn det offisielle Strafferegisteret, ettersom opplysninger om påtaleunndatelser og lignende ikke ble registrert i Kompis. Bare faktisk iverksatte soninger ble registrert. For de ansatte i fengslene hadde dobbeltregistreringen kommet tilbake, en del av de opplysningene som skulle registreres i Kompis skulle også sendes som meldinger til SSP hos Kripos.

37 Herbjørn Andresen, Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som henviser til rettskilder. Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo 1999, s. 55

Informasjonsbehandlingen fortsatte å øke i alle involverte etater. Kjernen i strafferettspleiens informasjonsbehov er et straffbart forhold som blir gjenstand for etterforskning, og deretter eventuelt påtale, dom og straffegjennomføring. Derfor vil en god del informasjon om personer og situasjoner være felles for hele saksjeden. Jo større og mer visjonære perspektiver man velger å anlegge på sammenhenger og muligheter for samordning, jo tydeligere trer overlappingen, dobbeltarbeidet og den manglende samordningen frem.

Fra felles informasjonsmodell til spesialisert arkitektur for samhandling

Kriminalmeldingen fra 1992 hadde omtalt samordningsbehovet i straffesakskjeden. I statsbudsjettet for 1993 omtales justissektorens *informasjonsmodellprosjekt*³⁸, som er et konkret og systematisk arbeid med å få oversikt over sammenhengene i sektorens informasjonsbehandling. Justisdepartementet utarbeidet en felles informasjonsmodell³⁹.

I denne informasjonsmodellen ble straffesakskjeden analysert ved hjelp av prosessdiagrammer. Systematikken og notasjonsformen er kjent fra gamle og anerkjente analysemetoder i systemutviklingsfaget. Modellen besto av diagrammer over informasjonsstrømmene både innen hver etat og mellom etatene. Informasjonsstrømmene var tegnet inn og beskrevet uavhengig av hvilke eksisterende informasjonssystemer – elektroniske eller manuelle – som behandlet dem. I tillegg inneholdt modellen en dataordbok, der informasjonstyper er definert. I enkelte situasjoner der to forskjellige organer bruker samme navn på begreper med forskjellig meningsinnhold, ble begge varianter definert slik at behovet for å harmonisere begrepsbruken ble synliggjort. Det var også angitt enkelte referanser til rettskilder, både i prosessbeskrivelsene og i dataordboken, men disse var ikke komplette og gjennomgående.

Ettersom hver av etatene i straffesakskjeden har bygget på eget regelverk og egne informasjonsbehov, utviklet de over tid ulik begrepsbruk og ulike måter å klassifisere fenomener på. Et eksempel, fra 1997-utaven av informasjonsmodellen, er det helt sentrale og tilsynelatende enkle begrepet «lovbrudd». *Definisjonen* av begrepet er den samme gjennom hele straffesakskjeden: «Forhold (handling eller unnlattelse) som etter bestemmelse i lov er belagt med straff»⁴⁰. Likevel ble det operasjonalisert på vidt forskjellige måter i de ulike etatene. Fengselsvesenet opererte med 60 forskjellige formaliserte kodeverdier

38 St. prp. nr. 1, Justis- og politidepartementet, s. 33

39 Informasjonsmodell for straffesaker, dokument G-0230 B, versjon 2.0, Justisdepartementet, Oslo april 1997. Denne versjonen var en omfattende og relativt gjennomarbeidet modell som viste hele saksjeden, men med en del huller og mangler i detaljbeskrivelsene

40 *ibid.*, s. 167

i Kompis, for å klassifisere ulike lovbrudd. I SSP hos Kripos var det ca. 700 koder som tjente samme formål, altså formodentlig en vesentlig mer finmasket klassifisering. I domsstolenes daværende system ble lovbruddet beskrevet med fri tekst, uten formaliserte koder, under rubrikken «saken gjelder».

Informasjonsmodellen ga en god oversikt over interne grensesnitt og grensesnittene mot andre systemer. Den skulle fungere både som en rettesnor ved utvikling og endring av informasjonssystemer, og som et verktøy for harmonisering av begreper. Begrensningen med en slik modell er imidlertid at den kun analyserer problemet. Senere har Justisdepartementet jobbet mye og lenge med å løse de problemene som informasjonsmodellen bidro til å beskrive, gjennom en bedre integrert elektronisk samhandling.

I en rapport fra en arbeidsgruppe til Justisdepartementet i 2003 ble det foreslått å innføre en «basissak» som et nytt begrep i saksgangen.

Basissak defineres som ett straffbart forhold mot en person. Svært ofte vil «saken» som behandles av påtalemyndigheten og domstolene bestå av flere basissaker (funksjonell sak). I og med at en funksjonell sak er bygget opp av flere basissaker vil systemet langs hele straffesakskjeden kunne identifisere hvilke basissaker som er til behandling på de ulike stadier langs prosesslinjen.⁴¹

Basissaken er et ektefødt barn av arbeidet med å integrere informasjonsbehandlingen i straffesakskjeden. Det er en tankekonstruksjon som i prinsippet kunne ha vært innført i alle sektorens etater hver for seg, men som da antakelig ville ha vært meningsløs. Det nærmeste man kommer et samsvar med et eksisterende begrep er antakelig «tiltalepunkter» i en sammensatt tiltalebeslutning. Det er først ved samhandling i straffesakskjeden at det er behov for et nytt og mer finmasket atomært nivå for å identifisere enkeltforholdene ved behandling av informasjon om dommer eller straffer.

Man kan spekulere⁴² på hvilken eventuell betydning basissak-konstruksjonen kan få for registrering og bruk av opplysninger om straff. Blant de opprinnelig fire formålene med strafferegistrering i Færdens artikkel fra 1899 er det kanskje statistikkproduksjonen som vil bli mest direkte påvirket av en gjennomgående identifisering av basissaker i hele kjeden. Mer finmaskete

41 Elektronisk samhandling i straffesakskjeden: prosessforbedring i straffesakskjeden (DP5), innstilling fra delprosjekt. Rapport avgitt 30. januar 2003, sendt på høring med svarfrist 2. juni 2003

42 Så langt har denne artikkelen vært en liten historiefortelling, med ymse belegg fra skriftlige kilder. Herfra og videre i artikkelen blir det nødvendigvis bare antakelser om effekter av en mulig fremtidig utvikling

grunnbegreper gir større mulighet for presisjon. For eksempel vil man lettere kunne finne ut om samme person ikke bare begår nye kriminelle handlinger, men også om vedkommende dømmes for og eventuelt soner for samme type handling flere ganger.

En annen effekt av å innføre nye grunnbegreper – jeg er fremdeles i avdelingen for noe mer spekulative antakelser – kan kanskje være større oppmerksomhet om detaljer og enkeltforhold, og mindre vekt på helhetsvurderinger, hos de ulike aktørene i straffesakskjeden. For eksempel ville det kanskje være uheldig om fengselsvesenets vurdering av behov for sikkerhetstiltak mot en fange knyttes til erfaringene med ulike typer basissaker, i stedet for å knyttes til en konkret vurdering av den personen det gjelder.

Det noe hypotetiske eksemplet ovenfor dreier seg om en effekt man alltid bør være oppmerksom på i utviklingen av informasjonssystemer: Begrepsfestingen og formaliseringen av informasjonen som behandles kan virke tilbake på den virkeligheten som systemet skal gjenspeile. Man kan ikke uten videre ta for gitt at informasjonssystemene er en nøytral aktør som bare reflekterer en ytre virkelighet.

Jeg vil også ta med en egen, mer vidløftig betraktning om informasjonsbehandlingen i den integrerte straffesakskjeden. I prinsippet vil opplysninger om straff kunne trekkes ut kun fra de dynamiske informasjonsprosessene. Om Strafferegisteret kort og godt fjernes, ligger likevel den samme informasjonen tilgjengelig i den elektroniske samhandlingens ingenmannsland. Den integrerte straffesakskjeden er det langsiktige svaret på de formålene med registrering av straff som Færden formulerte for over hundre år siden. Likevel vil jeg legge til at det neppe er tilrådelig å fjerne det formelle Strafferegisteret, selv om det er teoretisk mulig. Et stabilt register bidrar til institusjonell og regulatorisk tydelighet. Det sørger også for langsiktig kvalitetssikring i den ennå noe teknologisk umodne verden av elektronisk samhandling.

Holder regelverksutviklingen godt nok følge?

Som nevnt innledningsvis, hjemler strafferegistreringsloven både Strafferegisteret som sådan, og ulike aktører i strafferettspleiens bruk av registeret. Likevel er det svært mye som er endret, og som fortsatt vil endre seg, i justissektorens registrering og bruk av opplysninger om straffbare forhold og om straff. Behovet for ny lovgivning er tydelig erkjent, og ble møtt med den omfattende offentlige utredningen med forslag til ny politiregisterlov⁴³. Blant de mange forholdene

43 NOU 2003:21, Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger

som drøftes er tiltak for å ivareta de registrertes personvern. Det fører altfor langt å presentere forslaget i noen som helst bredde her, men i hovedtrekk kan man si at det legges opp til at politiet i stor grad skal følge helt konkrete regler om håndtering, beskyttelse, korrigerings osv. av opplysningene, i stedet for å gi de registrerte noen særlig grad av egen kontroll og medbestemmelse.

Etter utredningen fra 2003 har det vært relativt stille. I Statsbudsjettet for 2007, Justisdepartementets kapitler, er følgende årsak til forsinkelsene oppgitt:

Det kan imidlertid se ut som om arbeidet med ny politiregisterlovgivning vil gå langsommere enn planlagt på grunn av regelverksutvikling i EU som er Schengen-relevant. Det fremlagte forslag til rammebeslutning vil kunne få betydning for flere sentrale elementer i den nye politiregisterloven. Det anses derfor ikke hensiktsmessig å videreføre arbeidet med proposisjonen inntil det er nærmere avklart hva som blir resultatet av de pågående drøftelsene i Brussel, der Norge deltar. Det er på det nåværende tidspunkt uklart når disse forhandlingene vil være avsluttet, men det er lite trolig at det vil skje før høsten 2007.⁴⁴

Det er neppe grunn til direkte å kritisere departementet for å utsette politiregisterloven av slike årsaker. Likevel har det etter mitt syn en noe beklagelig sideeffekt. Det bidrar til at de omfattende endringene i justissektorens informasjonsbehandling blir et mer innadventt forehavende enn det kanskje burde ha vært. Fremdrift i arbeidet med politiregisterloven ville ha kommunisert viktig informasjon fra departementet om ambisjoner og skranker i dette arbeidet. Regelverksutviklingen og den teknologiske utviklingen bør gå hånd i hånd, men historien om registrering og bruk av opplysninger om straff i Norge viser at regelverksutviklingen dessverre oftest har hengt noe etter.

44 St. prp. nr. 1 (2007-2007) For budsjettåret 2007. Utgiftskapitler: 061, 400-480, Inntektskapitler: 3061, 3400-3474 og 5630, s. 38