

UiO • **Det juridiske fakultet**

Behandlingsansvaret etter politiregisterloven

Med særlig vekt på ansvaret for de sentrale registrene

Kandidatnummer: 789

Leveringsfrist: 25. april 2014

Antall ord: 17646



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Problemstillingen	1
1.2	Kilder og metode.....	2
1.2.1	Kilder.....	2
1.2.2	Bakgrunn for valg av oppgave og metode.....	4
1.3	Avgrensninger og begrepsavklaringer	5
1.4	Oppbygning.....	7
2	OM BEHANDLINGSANSVAR	8
2.1	Utviklingen fra «personregisterloven» til «personopplysningsloven»	8
2.2	Generelle synspunkter på behandlingsansvar	9
2.2.1	Kriterier for plassering av behandlingsansvaret	9
2.2.2	Hvor bør behandlingsansvaret plasseres.....	11
2.2.3	Bør behandlingsansvaret være delt eller samlet	14
2.3	Behandlingsansvaret i privat- og offentlig sektor (utenfor politiet)	15
2.3.1	Behandlingsansvaret i privat sektor.....	15
2.3.2	Behandlingsansvaret i offentlig sektor (utenfor politiet).....	16
2.3.3	Forskjeller mellom privat- og offentlig sektor	19
3	BEHANDLINGSANSVARET ETTER POLITIREGISTERLOVEN.....	20
3.1	Hva er det som faller inn under lovens område	20
3.2	Organiseringen av politiet, herunder også Kripos	21
3.3	Hovedreglene om behandlingsansvaret	22
3.3.1	Politiregisterlovens forarbeider og forutsetninger	25
3.3.2	Registrenes betydning i politiet – informasjon som en sentral verdi	29
4	VURDERING AV Plasseringen av behandlingsansvaret for REGISTRENE HOS KRIPOS.....	31
4.1	Begrunnelse (eller manglende begrunnelse) for å legge behandlingsansvaret til Kripos	31
4.2	Utgangspunkt for plassering av behandlingsansvaret hos Kripos	32

4.3	Fordeler	34
4.3.1	Tildeling av behandlingsansvar for 17 av 19 registre til Kripos	34
4.3.2	Klageorgan.....	35
4.4	Ulemper.....	37
4.4.1	Hensiktsmessigheten ved forskriftsregulering	37
4.4.2	Organisering av politiet	38
4.4.3	Ressurssituasjonen.....	39
4.4.4	Administrative konsekvenser og sanksjonsmuligheter	40
4.4.5	Rettslig partsevne	42
4.4.6	«Nye» registre	47
4.4.7	Lokale registre	49
4.5	Burde plasseringen vært annerledes, og hva kunne vært alternativene?.....	49
5	OPPSUMMERENDE AVSLUTNING.....	54
6	LITTERATURLISTE	57
6.1	Litteratur og artikler	57
6.2	Lover	58
6.3	EU-direktiver og forordninger	59
6.4	Forskrifter og instruksjer.....	60
6.5	Forarbeider og forutsetninger	60
6.6	Høringsuttalelser og brev	61
6.7	Dommer og vedtak.....	62
6.8	Personlig meddelelse	62
6.9	Nettadresser.....	63

1 Innledning

1.1 Problemstillingen

I denne avhandlingen vil jeg se nærmere på behandlingsansvaret etter politiregisterloven og tilhørende forskrift.¹ Begrepet behandlingsansvarlig ble innført med personopplysningsloven. I avhandlingen vil jeg se på hvordan det vil fungere å innføre rollen som behandlingsansvarlig etter politiregisterloven i politiet og om beskrivelsen i politiregisterloven samsvarer med forståelsen etter personopplysningsloven. Hovedfokus vil være på behandlingsansvaret slik det er oppstilt i politiregisterloven med hovedvekt på ansvaret for de sentrale registrene som er regulert i politiregisterforskriftens del 11. Jeg vil legge særlig vekt på Kripos' rolle som behandlingsansvarlig, og se på i hvilken grad Kripos gjøres i stand til å ivareta behandlingsansvaret.

I politiregisterforskriftens del 11 tildeles «Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos)» behandlingsansvar for 17 av 19 sentrale politiregistre,² herunder syv registre³ Kripos ikke har noe særlig kjennskap til eller i liten grad benytter. Kripos er ett av politiets særorganer, og regnes hierarkisk som et politidistrikt. Heretter vil fellesbetegnelsen politidistrikt omfatte både egentlige politidistrikter og særorganer. Politiregisterlovgivningen er omfattende, og det vil kreve tid og ressurser å få oversikt over regelverket. Videre vil ivaretagelse av pliktene kreve ressurser. For å ivareta behandlingsansvaret på en tilfredsstillende måte, da særlig for de syv registrene Kripos ikke har noe særlig kjennskap til, mangler Kripos den nødvendige kompetansen til å ivareta eventuelle systemendringer, til å vite hvilke endringer som er påkrevd, og til å stå for den

¹ Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten

² Se politiregisterforskriften § 2-1 sml. §§ 44-3 (Reaksjonsregisteret), § 45-4 (DNA-registeret, eliminasjonsregisteret), § 46-3 (Foto- og fingeravtrykksregisteret), § 47-3 (Kriminaletterretningsregisteret), § 48-4 (Straffesaksregisteret), § 49-3 (Personidentitet- og politiopplysningsregisteret), § 50-3 (Saknetregisteret), § 51-4 (Etterlysningsregistre), § 53-5 (Politioperativt register og lydlogg), § 54-4 (Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest), § 55-3 (Grensekontrollregisteret), § 57-3 (Informantregisteret), § 58-4 (Bekymringssamtaler)

³ Politioperativt register og lydlogg, Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest, Grensekontrollregisteret, Bekymringssamtaler, Straffesaksregisteret, Informantregisteret

nødvendige opplæring. Innføring av et så omfattende regelverk kan være vanskelig på så kort tid.

I utgangspunktet regulerer personopplysningsloven all behandling av personopplysninger, både i offentlig- og privat sektor, jf. personopplysningsloven § 3 første ledd. Det er gjort unntak fra lovens virkeområde for saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene,⁴ jf. personopplysningsforskriften § 1-3. Da arbeidet med politiregisterloven ble igangsatt, hadde behandlingsansvaret slik vi finner det i personopplysningsloven, virket i norsk rett over en periode. Til tross for dette befatter ikke politiregisterlovens forarbeider⁵ seg med hvordan rollen har fungert i praksis. Det drøftes verken hvorvidt behandlingsansvaret fungerer i offentlig sektor, om det gjør seg gjeldende noen særhensyn som følge av det offentlige organisasjonsstruktur og hierarkiske oppbygning, hva ansvaret innebærer for politiet spesielt, eller hvor det bør plasseres.

1.2 Kilder og metode

1.2.1 Kilder

Innen personvernretten finnes det en rekke rettskilder, både nasjonalt og internasjonalt. Jeg vil kort gjennomgå noen av de sentrale kildene⁶ for min oppgave.

EU vedtok den 24. oktober 1995 «direktiv om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger», heretter kalt personverndirektivet.⁷ Direktivet ble vedtatt med formål om å etablere felles reguleringsprinsipper og ensartet vern for behandling av personopplysninger i EU-området, samt å sikre fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter, spesielt retten til

⁴ Domstoloven, straffeprosessloven, tvisteloven og tvangfullbyrdelsesloven

⁵ NOU 2003: 21, Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)

⁶ Direktiv 95/46/EF, Rammebeslutning 2008/977/JIS, NOU 1997: 19, NOU 2003: 21, Ot.prp. nr. 92 (1998-99), Ot.prp. nr. 108 (2008-2009), personregisterloven, personopplysningsloven, politiregisterloven, personopplysningsforskriften, politiregisterforskriften.

⁷ Direktiv 95/46/EF

privatlivets fred i forbindelse med behandling av personopplysninger. Personverndirektivet er innlemmet i EØS-avtalen, og inkorporert i norsk rett gjennom personopplysningsloven.⁸

Politiets behandling av personopplysninger i straffesaker er underlagt særregulering i politiregisterloven med tilhørende forskrift. Det daværende Justis- og politidepartementet besluttet den 28. august 2000 at Politiregisterutvalget skulle gjennomgå strafferegistreringsloven som ikke lengre var tilfredsstillende utformet for ivaretagelse av internasjonale krav. Departementet ønsket at utvalget skulle utarbeide forslag til ny lov om politiregistre.⁹ Utvalgets arbeid resulterte i NOU 2003: 21 «Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger» og forslag til ny politiregisterlov. I 2008 ble Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) «om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)» foreslått. Noe av forklaringen på at det gikk fem år mellom NOU-en og odelstingsproposisjonen, er at EU-kommisjonen i desember i 2005 fremmet forslag til ny rammebeslutning om personvern ved behandling av opplysninger i forbindelse med politi- og strafferettssamarbeid. Rammebeslutningen¹⁰ ble vedtatt på rådsmøte den 27. november 2008, og ble inntatt i Schengen-avtalen. Rammebeslutningen kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse på nasjonal behandling av opplysninger, men medlemsstatene oppfordres politisk i fortalen til å benytte reglene nasjonalt. Det er imidlertid forutsatt at enkelte grunnleggende regler også skal gjelde for nasjonal behandling, eksempelvis regelen om at behandlingen må være lovlig, proporsjonal og formålsbestemt, jf. rammebeslutningen artikkel 3. Det var ønskelig fra det daværende Justis- og politidepartementet å avvente utfallet av forhandlingene av rammebeslutningen slik at regelverket kunne innføres i ny lov.¹¹

Rammebeslutningen regulerer behandling av personopplysninger innenfor rammene av politisamarbeid og annet rettslig samarbeid i straffesaker, og er ett av flere tiltak for å lette informasjonsflyten innad i EU-området. Politiregisterloven gjennomfører EUs

⁸ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 40

⁹ NOU 2003: 21 side 27

¹⁰ Rammebeslutning 2008/977/JIS

¹¹ Ot.prp.nr. 108 (2008-2009) side 41, Justis- og beredskapsdepartementet (2012), Peters (2014)

rammebeslutning om personvern i tredje søyle, det vil si justis- og innenrikssamarbeidet.¹² Politiregisterloven ble sanksjonert den 28. mai 2010. Det var flere ubesvarte spørsmål som skulle løses i kommende forskrift, herunder hvor behandlingsansvaret skulle plasseres. Politiregisterforskriften ble vedtatt den 20. september 2013. I kongelig resolusjon av 27. september 2013 ble det fastsatt at politiregisterloven og politiregisterforskriften skulle tre i kraft den 1. januar 2014. Politiregisterloven og politiregisterforskriften ble utsatt i statsråd den 13. desember 2013. Begrunnelsen for utsettelsen var at regelverket var omfattende, og at det gjenstående arbeidet med forberedelsen av ikraftsettingen var av et slikt omfang at det ble ansett betenkelig å fastholde ikraftsetting av regelverket.¹³ Lovgivningen skal etter planen tre i kraft den 1. juli 2014, med unntak av kapittelet om DNA-registeret, som trådte i kraft allerede den 13. september 2013. Politiregisterloven med forskrift utgjør fra den 1. juli 2014 rammeverket for det meste av politiets behandling av personopplysninger.

1.2.2 Bakgrunn for valg av oppgave og metode

Noe av bakgrunnen for at jeg ønsker å skrive en avhandling om behandlingsansvaret med særlig fokus på politiet, er at jeg siden 2010 har arbeidet i Kripos ved siden av studiene. Gjennom arbeidet i Kripos har jeg fått kjennskap til at det i politietaten råder visse utfordringer omkring både hvilke konsekvenser behandlingsansvaret etter politiregisterloven vil medføre, og hvordan ansvaret skal ivaretas på det organisatoriske plan. Gjennom arbeidet har jeg fått et godt innblikk i hvordan Kripos er organisert per i dag, samt en nærhet til hvordan tildeling av behandlingsansvar for 17 av 19 registre vil påvirke Kripos. Jeg kan ikke se bort fra at stillingen i Kripos i noen tilfeller kan ha kommet til å prege vurderingene mine.

I oppgaven vil jeg gjøre bruk av tradisjonell juridisk metode. De ordinære kildene er imidlertid svært begrenset når det kommer til oppgavens tema. Forarbeidene er knappe, teorien er beskjeden, og det foreligger få avgjørelser. Mine egne vurderinger, reelle hensyn og forvaltningens eget syn vil således få større tyngde enn hva som ellers er vanlig innen den tradisjonelle juridiske metode.

¹² Justis- og beredskapsdepartementet (2012)

¹³ Anundsen (2013)

1.3 Avgrensninger og begrepsavklaringer

Den 25. januar 2012 presenterte Europakommisjonen en reform for modernisering av EUs personvernregler. Kommisjonen foreslo en forordning om generell beskyttelse av personopplysninger, som hadde til hensikt å erstatte gjeldende personverndirektiv som ble inntatt i EØS-avtalen, og gjennomført i personopplysningsloven. Videre ble det foreslått et direktiv for myndighetenes behandling av personopplysninger i politi- og straffesektoren, som skulle erstatte rammebeslutningen som ble inntatt i Schengen-avtalen og gjennomført i politiregisterloven.¹⁴ Hovedendringen som ble foreslått i det nye direktivet for behandling av opplysninger i politi- og straffesektoren, var at felles personvernregler i direktivet også skulle gjelde ved behandling på nasjonalt nivå, i motsetning til tidligere nevnte rammebeslutning, som i hovedsak kun forplikter ved overføring av personopplysninger til annet land.¹⁵ Den nye forordningen og direktivet har til formål å styrke individets rettigheter og bidra til en mer enhetlig regulering enn den vi har fått i EU-området som følge av personverndirektivet. Den enkeltes rettigheter styrkes med retten til å bli glemt, retten til å ta med seg egne opplysninger videre fra selskap til selskap (dataportabilitet), retten til varsel om hacking og retten til klarere regler for informasjon om samtykke. Styrkede rettigheter for den enkelte vil forplikte behandlingsansvarlig tilsvarende. I ny forordning er det foreslått et eget kapittel om behandlingsansvarlig og databehandler, jf. forordningens kapittel IV. I oppgaven vil jeg i all hovedsak avgrense mot den nye personvernforordningen og det nye direktivet som er under utvikling i EU. Avgrensningen skyldes flere forhold, herunder at forordningen trolig tidligst vil kunne bli vedtatt i 2016, samt at det er uklart hva som vil bli det eksakte innholdet i en ny forordning og nytt direktiv.

Jeg vil også avgrense mot de sentrale politiregistrene Kripos ikke har fått behandlingsansvar for.¹⁶ Jeg vil i liten grad se nærmere på hvordan behandlingsansvaret ble ivaretatt før ny politiregisterlov og tilhørende forskrift. I de tilfellene dette omtales, vil det være for å illustrere tildelingen gjennom ny lov og forskrift.

¹⁴ Ot.prp.nr. 108 (2008-2009) side 41, Justis- og beredskapsdepartementet 2012

¹⁵ Engstrøm (2012)

¹⁶ Jf. politiregisterforskriften § 52-3 (ØKOKRIM) og § 56-3 (Politiets utlendingsenhet)

I avhandlingen har jeg valgt å legge særlig vekt på ansvaret for registrene, til tross for at politiregisterlovens virkeområde er knyttet til all behandling av opplysninger, og ikke bare til opplysninger slik vi finner dem i registre.¹⁷ I følge Politidirektoratet¹⁸ er «informasjon en av våre [politiets] viktigste verdier.» Politiets registre kan i så måte sies å utgjøre politiets viktigste informasjonskilde og verktøy. For å kunne ivareta sine oppgaver må politiet kunne behandle store mengder informasjon, herunder personopplysninger. For å behandle informasjonen på en hensiktsmessig og oversiktlig måte, har politiet opprettet det som i dag kalles politiets registre. Register defineres i politiregisterlovens § 2 nr. 3 som en «samling av opplysninger som er lagret systematisk på en slik måte at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen». Avgjørende er om registeret er organisert slik at det er mulig på finne frem til opplysninger om registrerte enkeltpersoner.

Politiet har både sentrale og lokale registre. De sentrale registrene gjelder nasjonalt, men det er ikke nødvendigvis slik at alle politidistrikter har tilgang. Som et eksempel kan man nevne DNA-registeret, som er et sentralt register, der alle tilgangene er lagt til Kripes. Til andre sentrale registre, som for eksempel Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret¹⁹ har alle politidistrikter tilgang. Lokale registre kjennetegnes ved at det kun er ett eller noen få distrikt som har tilgang. Et lokalt register kan være laget sentralt, men kun søkbart lokalt, i en form for standardiserte lokale registre. Et eksempel på et slikt register er Basisløsning og Politioperativt register.²⁰

Politiet benytter seg også av systemer. Det finnes ingen fullgod definisjon av system i lovgivningen. Opplysninger i et register kan bli behandlet i ett eller flere IKT-systemer og ett IKT-system kan inneholde opplysninger fra flere registre.²¹ Flere systemer kan benyttes innen ett registerformål, for eksempel Biometra, en registreringstjeneste som formidler signalementsopplysninger (foto og fingeravtrykk), og Politiets fotoregister som begge

¹⁷ NOU 2003: 21 side 68

¹⁸ Politidirektoratet (2014) side 3

¹⁹ I forskriften: Reaksjonsregisteret (kapittel 44) og Personidentitet- og politiopplysningsregisteret (kapittel 49)

²⁰ NOU 2003: 21 side 69

²¹ Politidirektoratet (2013) Foreløpig versjon 1.0 side 9

omfattes av formålet til fotoregisteret.²² Politidirektoratet eier systemene (systemeier), mens Kripos har ansvaret for behandling av informasjon innen et gitt formål (behandlingsansvar). Selv om store deler av politiets opplysninger er lagret i register, foregår det også en god del behandling av opplysninger utenfor registrene og det er behov for at også denne behandlingen undergis regulering.²³ Et eksempel på behandling av opplysninger utenfor registrene er der en polititjenestemann noterer informasjon han mottar gjennom spaning, uten at det inntas i noen av politiets registre. Departementet gikk inn for at politiregisterloven skulle omfatte alle opplysninger som behandles av politiet og påtalemyndigheten.²⁴ Lovens tittel kan i så måte sies å være noe misvisende for lovens anvendelsesområde. Kortnavn på loven ble diskutert i forarbeidene, mindretallet i politiregisterutvalget ønsket at korttittel på loven skulle være politiopplysningsloven.

1.4 Oppbygning

For å sette oppgavens tema i kontekst, vil jeg i kapittel 2, først ta for meg behandlingsansvar i privat- og offentlig sektor, før jeg i kapittel 3 ser nærmere på behandlingsansvaret etter politiregisterloven. I kapittel 4 vil jeg se på begrunnelsen for hvorfor Kripos har blitt tildelt ansvaret, samt foreta en vurdering av hensiktsmessigheten ved ansvars plasseringen. Avslutningsvis, i kapittel 5, vil jeg foreta en oppsummering av oppgaven.

²² Det følger av formålsbestemmelsen i politiregisterforskriften § 46-1 første ledd at opplysningene i foto- og fingeravtrykksregisteret skal behandles for å bidra til sammenligning, gjenkjenning og identifikasjon av personer for politimessige formål, herunder også til verifisering av identitet.

²³ NOU 2003: 21 side 140

²⁴ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 68-69

2 Om behandlingsansvar

2.1 Utviklingen fra «personregisterloven» til «personopplysningsloven»

Utviklingen innen datateknologien fra slutten av 1960-tallet skapte grobunn for en omfattende personverndebatt. Debatten resulterte i personregisterloven,²⁵ som ble vedtatt i 1978. Personregisterloven var den første av sitt slag i Norge, og ga norske borgere en spesialregulering av personvernrettigheter. Personregisterloven gjaldt for personregistre, uavhengig av hvilken teknologi som ble brukt, og for annen bruk av personopplysninger i visse typer virksomhet.²⁶ Etter innlemmingen av personverndirektivet i 1995 ble det nødvendig med visse endringer i norsk personvernlovgivning. Den teknologiske- og økonomiske utviklingen, en økende grad av innsamling, lagring, herunder også kobling av personopplysninger, gjorde det nødvendig med en oppdatert personvernlovgivning.²⁷ Personopplysningsloven trådte i kraft den 1. januar 2001, og er en videreføring, oppdatering og videreutvikling av personregisterloven. Med personopplysningsloven var det ikke lenger kun personregistre som skulle omfattes av lovens virkeområde (registerbegrepet), men all elektronisk behandling av personopplysninger, samt manuell behandling av personopplysninger i den utstrekning opplysningene skulle inngå i et personregister.

Personopplysningslovens virkeområde ble utvidet som en følge av at registerbegrepet viste seg lite egnet som avgrensningskriterium etter at elektronisk databehandling ble utbredt.²⁸ Som en følge av at personopplysningslovens virkeområde er så vidt, er loven svært generelt utformet. Den generelle utformingen fører tidvis til at personopplysningsloven kan være vanskelig å anvende i praksis. Flere av bestemmelsene legger opp til skjønnsmessige avveininger, hvor ivaretagelse av personvernet må vurderes opp mot andre hensyn. De generelle reglene kan være vanskelig å anvende på konkrete situasjoner, da bestemmelsene isolert sett gir lite veiledning.

²⁵ Lov om personregistre m.m av 1978

²⁶ Jf. personregisterloven § 1

²⁷ Johansen (2001) side 57, Blixrud (2010) side 21

²⁸ Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 24, Johansen (2001) side 57

Begrepet behandlingsansvarlig er hentet fra personverndirektivet som et resultat av implementeringen, og var en nyskaping i norsk rett etter personopplysningsloven. «Behandlingsansvarlig» slik vi finner det i personopplysningsloven tilsvarer «controller» i personverndirektivets artikkel 2 bokstav d og registereierbegrepet slik det ble anvendt i personregisterloven.²⁹ Begrepet behandlingsansvarlig defineres i personopplysningsloven § 2 nr. 4 som «den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes.» Formålet med å utpeke en behandlingsansvarlig er å ha et klart ansvarssubjekt for de pliktene som følger av personopplysningsloven. Behandlingsansvarlig skal legge forholdene til rette for at regelverket som ligger til grunn for behandlingen overholdes. Videre er behandlingsansvarlig pliktsubjekt for gjennomføring av rettigheter den registrerte har i kraft av loven. Plasseringen av behandlingsansvaret er således av avgjørende betydning for den som tildeles ansvaret.³⁰

2.2 Generelle synspunkter på behandlingsansvar

2.2.1 Kriterier for plassering av behandlingsansvaret

Spørsmålet om plasseringen av behandlingsansvar og hvor godt modellen passer i offentlig sektor, er et teoretisk interessant spørsmål. Behandlingsansvarlig fastsettes i liten grad gjennom lov eller forskrift. I de fleste tilfeller vil det angis en behandlingsansvarlig ved melde- og konsesjonsplikt.³¹ Det følger av forarbeidene³² at der organisasjonen ikke selv peker ut den behandlingsansvarlige, kan Datatilsynet gjøre dette som et ledd i sin undersøkelse med at personopplysningsloven etterleves. Datatilsynet vil da fastslå en behandlingsansvarlig etter nærmere fastsatte kriterier. Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Datatilsynet fungerer både som tilsyn og ombud.³³ Personvernemnda er klageorgan for vedtak fattet av Datatilsynet i medhold av personopplysningsloven og enkelte andre lover.³⁴ Datatilsynets vedtak påklages sjelden til

²⁹ Johansen (2001) side 70

³⁰ NOU 2003: 21 side 145

³¹ Rønnevik (2014)

³² Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 103

³³ Datatilsynet (2011)

³⁴ Personvernemnda

Personvernemnda. Som nevnt innledningsvis er det få avgjørelser som befatter seg med behandlingsansvaret, både i form av vedtak fra Datatilsynet, eller avgjørelser fra Personvernemnda. I noen tilfeller kan spørsmål om hvem som er behandlingsansvarlig, pliktsubjekt etter loven, komme på spissen. Personvernemnda sammenfattet i en sak fra 2011³⁵ de tre viktigste momentene for avgjørelsen av hvem som har behandlingsansvar. Saken gjaldt forlengelse av tidsbegrenset konsesjon tildelt det daværende Advokatfirmaet Simonsen, i dag Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig, til å behandle personopplysninger i forbindelse med antipiratarbeid. Spørsmålet i saken var hvorvidt Simonsen kunne være behandlingsansvarlig for personopplysninger de behandlet i forbindelse med antipiratarbeidet som de utførte for flere ulike rettighetsorganisasjoner.³⁶

Personvernemnda oppstilte på grunnlag av ordlyd og forarbeidet til personopplysningsloven tre kriterier for plassering av behandlingsansvaret: hvem som bestemmer formålet med personopplysningene, hvem som bestemmer virkemidlene for behandlingen og hvem som har den daglige og mest omfattende befatningen med personopplysningene.³⁷ Etter dette delte Personvernemnda seg i et flertall og et mindretall. Flertallet (5) kom til at man måtte legge avgjørende vekt på ordlyden, og at Simonsen derfor ikke kunne være behandlingsansvarlig, da det var rettighetshaverne, og ikke Simonsen, som hadde bestemt og definert formålet innledningsvis. Det hjalp ikke at det var Simonsen som muligens detaljerte formålet, eller at Simonsen foreslo og bestemte hvilke praktiske hjelpemidler som skulle brukes. Flertallet presiserte videre at behandlingsansvaret utgjør en formell person, «og det må være den som er beslutningstaker – det vil si den som har den juridiske befatningen og bestemmende utøvelse over formål og virkemidler – og som dessuten initierer og finansierer den aktuelle behandlingen som må være behandlingsansvarlig for personopplysningene.»³⁸ Flertallet mente derfor at Simonsen var databehandler og rettighetsorganisasjonene var behandlingsansvarlig.

³⁵ PVN-2011-10

³⁶ PVN-2011-10 punkt 6

³⁷ PVN-2011-10 punkt 6

³⁸ PVN-2011-10 punkt 6

Personvernemndas mindretall (2) mente derimot at Simonsen kunne anses som behandlingsansvarlig. Det var rettighetshaverorganisasjonene som bestemte formålet med behandlingen, men det var Simonsen som hadde den daglige og mest omfattende befattningen med opplysningene og som fastsatte hvordan opplysningene skulle behandles for at formålet skulle oppfylles. Mindretallet pekte på at det ikke er uvanlig at det er flere enn ett subjekt som kan anses som behandlingsansvarlig i forhold til én behandling av personopplysninger. Mindretallet anså det derfor naturlig at Simonsen skulle anses som behandlingssansvarlig, da det var de som hadde den daglige og mest omfattende befattning med personopplysningene, i motsetning til rettighetshaverorganisasjonenes befattning som var meget begrenset.

Avgjørelsen er kritisert blant annet av Bjarne Kvam, som i sin avhandling³⁹ hevder at ordlyden i personopplysningsloven § 2 nr. 4 er misvisende ved at behandlingsansvarlig defineres som «den som bestemmer formålet med behandlingen», og at avgjørelsen i så måte blir feilaktig. Kvam mener at det i Simonsen-saken ville vært naturlig med to behandlingsansvarlige og finner støtte for sin tolkning i definisjonen av behandlingsansvarlig i personverndirektivet, der behandlingsansvarlig defineres som den som «alene eller sammen med andre bestemmer formålet».⁴⁰

2.2.2 Hvor bør behandlingsansvaret plasseres

Både en fysisk- og en juridisk person kan være behandlingsansvarlig. Der behandlingsansvaret plasseres hos en juridisk person, vil det ikke alltid være klart hvor i selskapet eller forvaltningen ansvaret skal plasseres. Som en hovedregel vil behandlingsansvarlig være en virksomhet eller organisasjon ved øverste leder. Det følger av uttalelser i forarbeidene⁴¹ at behandlingsansvaret bør plasseres hos en person med sivilprosessuell partsevne, heretter rettslig partsevne, jf. tvisteloven § 2-1. Den som kan opptre som saksøkt i en tvist for domstolene har rettslig partsevne. Årsaken til kravet om rettslig partsevne er at det kan bli nødvendig å gå veien om rettsapparatet for å gjennomføre krav mot den behandlingsansvarlige.⁴² Den behandlingsansvarlige er pliktsubjekt etter loven

³⁹ Kvam (2014) side 407

⁴⁰ Jf. personverndirektivet artikkel 2 bokstav d

⁴¹ Ot.prp.nr. 92 (1998-99) side 103

⁴² Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 102-103

og dermed den som kan ilegges straffeansvar og erstatningsansvar etter personopplysningslovens § 48 og § 49.⁴³ Behandlingsansvaret betegner en formell posisjon, og for at loven skal ha tilfredsstillende effekt er det avgjørende at det kan fastslås hvem som er ansvarlig.⁴⁴

I de fleste tilfeller vil det være åpenbart hvem som er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven. Enkelte ganger, som i saken fra Personvernemnda fra 2011, kan det imidlertid være komplisert å plassere behandlingsansvar hos rette vedkommende. Det avgjørende er at virksomheten har et bevisst forhold til hvor ansvaret plasseres og at internkontrollsystemet gjenspeiler ansvars plasseringen. Det følger av juridisk litteratur at «mye avhenger av hvordan virksomheten er organisert og strukturert, og hvem som avgjør hva som er formålet med behandlingen av personopplysninger. I et konsern kan virksomheten eksempelvis velge å plassere ansvaret hos lederen i det underliggende selskapet, eller hos konsernledelsen.»⁴⁵

Utfordringer omkring plasseringen av ansvaret «er en kjent problemstilling i større selskapsstrukturer og innen de ulike hierarkiske nivåene i offentlig forvaltning.»⁴⁶ Når behandlingsansvaret er plassert hos en juridisk person vil ansvaret for å gjennomføre den behandlingsansvarliges oppgaver ligge hos virksomheten som sådan, representert ved ledelsen.⁴⁷ Der behandling av personopplysninger foretas innen en bedrift eller annen juridisk person, vil bedriftens øverste ledelse være behandlingsansvarlig. En følge av dette er at behandlingsansvaret i store organisasjoner ofte plasseres høyt over de som har den daglige befatningen med opplysningene. Behandlingsansvarlig må ofte delegere oppgaver til underordnede for å plassere det daglige ansvaret på det nivå som er naturlig for at lovens krav skal etterleves.⁴⁸

⁴³ Blixrud (2010) side 55

⁴⁴ Schartum (2011) side 149, Schartum (2012)

⁴⁵ Blixrud (2010) side 55-56

⁴⁶ Schartum (2006) punkt 2.5

⁴⁷ Engelshjøn (2002) side 54

⁴⁸ Schartum (2012)

For å fastslå hvem som er behandlingsansvarlig kan man anvende den alminnelige instruksjons- og delegasjonslæren. Den instans innen et hierarki med den øverste instruksjonsmyndighet vil ofte være behandlingsansvarlig. Det er dette som skaper utfordringer etter politiregisterloven, ettersom behandlingsansvaret i politiet plasseres i strid med forvaltningshierarkiet. Jeg vil komme tilbake til dette i punkt 4.4.2.

Juridisk teori⁴⁹ og praksis, herunder Personvernemdas sak fra 2011, er klar på at behandlingsansvaret bør plasseres der man har den daglige og mest omfattende befattningen med opplysningene. Schartum og Bygrave hevder imidlertid i en rapport⁵⁰ fra 2006 at en slik tilnærming er lite hensiktsmessig, og bryter med den logikk personopplysningsloven er tuftet på. De hevder at behandlingsansvaret bør plasseres hos den i organisasjonen som innehar den øverste instruksjonsmyndigheten på området. Organisasjonen med instruksjonsmyndighet kan alltid delegere myndighet til en underordnet organisasjon, eventuelt til en bestemt stilling. Delegasjon fritar imidlertid ikke den behandlingsansvarlige for ansvar. Den behandlingsansvarlige vil ha plikt til reelt å følge opp behandlingsansvaret og eventuelt instruere.⁵¹ Dersom en slik modell skal følges i politiet, vil Justis- og beredskapsdepartementet tildeles behandlingsansvaret og Kongen i statsråd vil dermed bli klageinstans. Schartum og Bygraves standpunkt begrunnes med at tildeling av ansvar til et direktorat eller særorgan, uavhengig av sektor, ikke vil eliminere det overordningsforhold som eksisterer. Departementet vil fortsatt inneha instruksjonsmyndighet på området, tildeling av ansvar direkte til et direktorat, og kan derfor ikke fritta departementet for behandlingsansvar på sitt myndighetsområde. Plassering av behandlingsansvar, i eller i medhold av lov, bør etter deres mening derfor primært skje i de tilfeller der det ikke er en overordnet offentlig myndighet på det aktuelle saksområdet, eller der tildelingen av ansvar gjelder privat virksomhet. De konkluderer med at behandlingsansvar innen offentlig sektor primært bør tildeles i lov eller forskrift i forhold til uavhengige organer (typisk tilsyn og ombudsmenn), samt andre enheter der overordningsforholdet er svakt eller uavklart. I utlandet er det forholdsvis vanlig⁵² at behandlingsansvaret plasseres hos instanser med trinnhøyde

⁴⁹ Schartum (2011) side 149

⁵⁰ Schartum (2006) punkt 2.5

⁵¹ Schartum (2011) side 151

⁵² Rønnevik (2014)

tilsvarende departementer i Norge, slik som Schartum og Bygrave foreslår. Jeg vil komme tilbake til denne modellen i punkt 4.5 og kapittel 5.

2.2.3 Bør behandlingsansvaret være delt eller samlet

Det følger av forarbeidene til personopplysningsloven og personverndirektivet at behandlingsansvaret kan deles. I personverndirektivet følger det av formuleringen «alene eller sammen med andre», jf. direktivets definisjon av behandlingsansvarlig. Det følger videre av forarbeidene til personopplysningsloven at behandlingsansvaret bør tilstrebes plassert i ett og samme organ. «I denne sammenheng vil det gjerne være naturlig å plassere behandlingsansvaret der man har den daglige og mest omfattende befatningen med opplysningene».⁵³ Det følger av forarbeidene at der den behandlingsansvarlige setter bort oppgaver til andre, vil behandlingsansvaret fortsatt ligge på samme sted. Det er således ikke mulig å delegere bort ansvaret som sådan. Personopplysningsloven er ikke til hinder for at den daglige utøvelsen av ansvaret for behandlingen av personopplysninger delegeres, selv om behandlingsansvaret plasseres hos virksomhetens ledelse. Gjennom delegasjon av den daglige utøvelsen av ansvaret vil det kunne oppnås en nærhet til behandlingen som den behandlingsansvarlige i virksomheten muligens ikke innehar. Delegasjon av det daglige behandlingsansvaret har imidlertid ikke betydning for det formelle behandlingsansvaret.⁵⁴

I forarbeidene⁵⁵ til personopplysningsloven er det kun vertikalt (hierarkisk) delt behandlingsansvar som er kommentert. Vertikalt delt behandlingsansvar innebærer at ansvaret deles mellom over- og underordnet del av en organisasjonsstruktur.⁵⁶ Et praktisk eksempel på dette er de tilfeller der et overordnet organ, typisk et departement, fastsetter det overordnede formålet for personopplysningsbehandlingen, mens et underordnet organ, typisk et direktorat, detaljerer formålet med behandlingen og velger hvilke praktiske hjelpemidler som skal anvendes. Et eksempel fra privat sektor er forholdet mellom et moder- og datterselskap. Der

⁵³ Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 103

⁵⁴ Blixrud (2010) side 56

⁵⁵ Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 103

⁵⁶ Schartum (2011) side 150-152

behandlingsansvaret er vertikalt delt vil begge organene kunne være «behandlingsansvarlig» etter personopplysningsloven, og dermed ha selvstendig plikt til å oppfylle lovens krav.⁵⁷

Horisontalt delt behandlingsansvar er diskutert i juridisk teori.⁵⁸ Med horisontalt delt behandlingsansvar menes det at flere aktører, som i utgangspunktet har selvstendig behandlingsansvar, inngår i et forpliktende forhold som medfører at den bestemmelsesretten som hver av dem har, skal utøves i fellesskap. Horisontalt delt behandlingsansvar er kun aktuelt der det er samarbeid mellom flere aktører, som ikke står i under- eller overordningsforhold til hverandre. Et typisk eksempel er forskningsprosjekter med flere institusjoner eller horisontalt delt behandlingsansvar mellom politidistriktene, se punkt 4.5.

Dersom ansvaret deles, medfører det at det blir flere aktører å forholde seg til, både for den registrerte og tilsynsmyndigheten. På denne måten kan det fremstå som lite praktisk med deling, og i noen tilfeller er muligheten til deling fraveket gjennom forskrift. Ansvarsfordelingen mellom de behandlingsansvarlige kan lett fremstå som uklart. En forutsetning for at horisontalt delt behandlingsansvar skal fungere, er at det gjøres tydelig hvordan den felles bestemmelsesretten faktisk skal utøves.

2.3 Behandlingsansvaret i privat- og offentlig sektor (utenfor politiet)

2.3.1 Behandlingsansvaret i privat sektor

I personverndirektivet er reglene for offentlig- og privat sektor i utgangspunktet de samme. Dette er begrunnet i at borgernes rettsvern ikke bør være avhengig av hvilken sektor som behandler opplysninger om dem. Behandling av personopplysninger i privat sektor kan, på lik linje med behandling av personopplysninger i offentlig sektor, være av stor betydning for den enkelte.⁵⁹

⁵⁷ Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 103

⁵⁸ Schartum (2011) side 152

⁵⁹ Ot.prp. nr. 92 (1998-99) side 26-27

I privat sektor vil det ofte være klart hvem som er behandlingsansvarlig. Den som angis som ansvarlig i forbindelse med melde- eller konsesjonsplikt vil i utgangspunktet legges til grunn. Behandlingsansvaret er i liten grad særskilt regulert i lov innen privat sektor, noe som fører til en høyere grad av fleksibilitet. Datatilsynet kan gjennom undersøkelse foreta en faktisk vurdering av hvem som i hvert enkelt tilfelle er ansvarlig for den rettsstridige personopplysningsbehandlingen. Et eksempel er der den behandlingsansvarlige benytter seg av en databehandler, «den som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige»,⁶⁰ og Datatilsynet i forbindelse med undersøkelse avdekker lovbrudd. Da vil tilsynet vurdere hvem som er faktisk ansvarlig for lovbruddet. Der databehandleren har gått utover det som følger av avtale med den behandlingsansvarlige, anses databehandleren som behandlingsansvarlig for den lovstridige behandlingen de iverksatte. Der behandlingsansvaret er fastsatt i lov, som det er på noen områder i offentlig sektor, for eksempel etter politiregisterlovgivningen, vil Datatilsynet være bundet av lovgivers plassering, og fratas i så måte muligheten til å foreta en faktisk vurdering. Dette er en av årsakene til at behandlingsansvaret synes å fungere bedre i privat sektor.

En annen årsak til at behandlingsansvaret, slik det forstås, er bedre egnet for privat sektor, kan være fraværet av den hierarkiske forvaltningsstrukturen som preger offentlig sektor, og som tidvis kan komme i konflikt med behandlingsansvaret. I konsern- og datterselskap er det etter personopplysningslovens system opp til selskapet å fastsette hvor behandlingsansvaret skal plasseres. Hvis behandlingsansvaret ikke er plassert der beføyelseskompetansen ligger, og Datatilsynet ved undersøkelse påpeker dette, vil ansvaret flyttes. Det er en annen grad av fleksibilitet i det private.⁶¹

2.3.2 Behandlingsansvaret i offentlig sektor (utenfor politiet)

I det offentlige er behandlingsansvaret for nasjonale registre tidvis plassert gjennom lov og forskrift. Innen offentlig sektor finner vi flere eksempler på at behandlingsansvaret plasseres på direktoratsnivå. For eksempel er Utlendingsdirektoratet tildelt behandlingsansvar for Nasjonalt introduksjonsregister⁶² og Utlendingsregisteret for fotografi og fingeravtrykk

⁶⁰ Jf. personopplysningsloven § 2 nr. 5

⁶¹ Rønnevik (2014)

⁶² Jf. forskrift om nasjonalt introduksjonsregister § 8 annet ledd, Schartum (2006) punkt 2.5.6

gjennom forskrift.⁶³ Kripos er databehandler for Utlendingsregisteret for fotografi og fingeravtrykk.⁶⁴ Helse- og omsorgsdepartementet sendte den 28. juni 2013 forslag til ny pasientjournallov og ny helseregisterlov på høring. Etter ny lovgivning kan Helsedirektoratet få behandlingsansvar for kjernejournal, jf. helseregisterloven § 6d og utkast til kjernejournalforskriften § 2. Der behandlingsansvaret plasseres i et direktorat, blir det tilhørende departement klageorgan, samtidig som det innehar instruksjonsrett på bakgrunn av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Jeg vil komme tilbake til dette i punkt 4.5.

Det finnes eksempler på at behandlingsansvaret plasseres under direktoratsnivå, for eksempel etter lov om Schengen informasjonssystem (SIS), heretter SIS-loven, hvor Kripos er registeransvarlig.⁶⁵ Det følger av SIS-loven § 19 første ledd, samt det offentliges hierarkiske organisering, at Politidirektoratet skal fungere som klageorgan. I noen saker fremgår det av § 19 annet ledd at Datatilsynet skal få fremlagt saken før klagesaken avgjøres. Innen helsesektoren finner vi også eksempler på at behandlingsansvaret plasseres under direktoratsnivå. De nasjonale helseregistrene⁶⁶, med unntak av Kreftregisteret som selv er behandlingsansvarlig, reguleres i egen forskrift hvor behandlingsansvaret plasseres hos Folkehelseinstituttet. For pasientjournaler, som er hjemlet i helseregisterloven § 5, er de lokale helseforetakene behandlingsansvarlig. Helseregisterloven § 2 nr. 8 bruker uttrykket «databehandlingsansvarlig» for å unngå forveksling med behandling i forståelsen av helsehjelp. Definisjonen skal forstås på samme måte som behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven § 2 nr. 4. Databehandlingsansvarlig etter helseregisterloven er den som bestemmer formål og hjelpemidler og tar i bruk systemer hvor helseopplysninger behandles. Helseregisterloven § 6 annet ledd tolkes slik at databehandlingsansvaret for pasientjournalopplysningene skal ligge på det enkelte helseforetaket og ikke hos de regionale helseforetakene.⁶⁷

Helsesektoren er inndelt i regionale- og lokale helseforetak. Det følger av helseforetaksloven § 2a at de regionale helseforetakene har et overordnet ansvar for å iverksette den nasjonale

⁶³ Jf. utlendingsforskriften § 18-2 fjerde ledd

⁶⁴ Jf. utlendingsforskriften § 18-2 fjerde ledd

⁶⁵ SIS-loven § 2

⁶⁶ Jf. helseregisterloven § 8

⁶⁷ Rogstad (2014), Engelschiøn (2002) side 52

helsepolitikken i helseregionen. De regionale helseforetakene «skal planlegge, organisere, styre og samordne virksomhetene i helseforetakene».⁶⁸ De regionale helseforetakene er tillagt disse oppgavene ovenfor de lokale helseforetakene i egenskap av å være eier. De regionale helseforetakene kan i så måte sies å ha en tilsvarende rolle som Politidirektoratet i politisektoren. I motsetning til Politidirektoratet er Helsedirektoratet imidlertid et fagorgan som ikke kan instruere organiseringen av helseforetakene og heller ikke har råderett over fordeling av ressurser i etaten. Det følger visse utfordringer med tildeling av ansvar for å «planlegge, organisere, styre og samordne» helseforetakene de eier for de regionale helseforetakene, nemlig at man i helsesektoren ikke får gjort noe uten tilgang på pasientinformasjon. De regionale helseforetakenes mulighet til å styre er dermed begrenset av at behandlingsansvaret plasseres hos de lokale helseforetakene i samsvar med helseregisterloven § 6. I ny lovgivning foreslår Helse- og omsorgsdepartementet at reglene endres, slik at helsepersonell lettere gis tilgang til pasientopplysninger i andre virksomheter. Det er foreslått at den databehandlingsansvarlige gis kompetanse til å beslutte hvilken måte opplysningene i journalen skal gjøres tilgjengelig for annet helsepersonell. Formålet med de nye reglene er å gjøre det enklere å etablere samarbeid om systemer for deling av helseopplysninger på tvers av virksomhetsgrenser.⁶⁹ Ut fra et rent personvernperspektiv er det imidlertid klare fordeler ved at behandlingsansvaret plasseres hos de lokale helseforetakene og ikke hos de regionale, herunder at ansvaret plasseres hos den som bestemmer formålet med personopplysningene, hvilke virkemidler som skal brukes og hos den som har den daglige og mest omfattende befatningen med personopplysningene, jf. punkt 2.2.1.⁷⁰

Offentlig sektor er preget av en hierarkisk organisering. Øverste organ for statsforvaltningen er i samsvar med grunnloven § 3 Kongen i statsråd, det vil si Regjeringen. I det offentlig finner vi flere eksempler på at behandlingsansvaret plasseres i strid med den hierarkiske strukturen, for eksempel etter SIS-loven, hvor behandlingsansvaret plasseres hos Kripos som er underlagt Politidirektoratet. Gjennom behandlingsansvaret tildeles den behandlingsansvarlige oppgaver som egentlig sorterer under overordnet forvaltningsorgans myndighetsområde og som på mange områder faller inn under arbeidsgivers styringsrett.

⁶⁸ Jf. helseforetaksloven § 2a

⁶⁹ Helse og omsorgsdepartementet (2013)

⁷⁰ Rogstad (2014)

Videre er behandlingsansvarlig i det offentlige ofte fratatt muligheten til å velge databehandler. Etter personopplysningsloven § 2 nr. 4 tilkommer det den behandlingsansvarlige å bestemme «hvilke hjelpemidler som skal brukes». I helsevesenet har de regionale helseforetakene bestemt at sykehusene må benytte de regionale tjenesteleverandørene som databehandler. De regionale helseforetakene fatter med andre ord beslutningen om hvilke hjelpemidler som skal brukes, da sykehusene pålegges å benytte seg av en bestemt databehandler, jf. punkt 2.2.1. Tilsvarende løsning finner vi i politiet.

2.3.3 Forskjeller mellom privat- og offentlig sektor

Offentlig- og privat sektor er i sin karakter ulik. Bjarne Kvam skriver i sin avhandling⁷¹ at man i «offentlig sektor forventer [...] en helt annen, fleksibel bruk av opplysninger enn i privat sektor.» Han understøtter dette med at de styrende hensyn i offentlig- og privat rett er ulike. I privat rett står den individuelle autonomien, at enhver har rett til kontroll over seg og sitt liv, herunder personopplysninger, i sentrum. I det offentlige er imidlertid legalitetsprinsippet styrende. Kvam fremhever at idealet om at individet skal ha kontroll med opplysninger om seg selv, i mindre grad gjør seg gjeldende i offentlig sektor, og særlig når det kommer til kriminalitetsbekjempelse. Kvam fremhever at det i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse tvert i mot er et viktig hensyn at individet ikke har kontroll med hvordan personopplysninger behandles. I så måte kan det sies at også hensynene bak behandlingsansvaret ikke passer så godt i offentlig sektor, i alle fall ikke i politiet. Viktigheten av at den registrerte har noen å forholde seg til som ansvarlig, faller på mange måter bort, dersom det er viktig at vedkommende ikke skal vite at vedkommende er registrert eller hva som er registrert. Kvam konkluderer med at de ulike hensyn i privat- og offentlig sektor må føre til at reglene må være ulike i privat- og offentlig rett. Jeg vil komme tilbake til dette i kapittel 5.

⁷¹ Kvam (2014) side 371

3 Behandlingsansvaret etter politiregisterloven

3.1 Hva er det som faller inn under lovens område

Politiregisterloven er en særlov som regulerer behandling av personopplysninger i politi- og påtalemyndigheten, jf. personopplysningsloven § 5. Personopplysningsloven kommer imidlertid til anvendelse på politiets behandling av personopplysninger der politiregisterloven er taus.⁷² Personopplysningsforskriften vil for eksempel komme til anvendelse på politiets forsendelse av fødselsnummer, da politiregisterlovgivningen ikke inneholder en bestemmelse tilsvarende personopplysningsforskriften § 10-2.

Politiregisterlovens virkeområde angis i § 3. Det følger av politiregisterloven § 3 at loven gjelder politiets- og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, men noen nærmere angitte unntak. Elektronisk behandling av opplysninger, samt manuell behandling av opplysninger når disse inngår eller skal inngå i et register omfattes av lovens virkeområde.⁷³ Unntatt er behandling av opplysninger som reguleres av SIS-loven.⁷⁴ Videre er behandling av opplysninger som er en del av politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål unntatt, men politiet har adgang til å bruke opplysningene.⁷⁵ Forvaltningsvirksomhet i Politiets sikkerhetstjeneste er likevel omfattet av loven.⁷⁶

Som en følge av at politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål i hovedsak er unntatt politiregisterlovens virkeområde er denne behandlingen av opplysninger undergitt personverndirektivets krav og reguleres således av personopplysningsloven.⁷⁷ De mest sentrale forvaltningsregistre i politiet er i følge politiregisterutvalget⁷⁸ Passregisteret, Våpenregisteret, Vaktvirksomhetsregisteret og Lotteriregisteret. Behandlingsansvaret for forvaltningsregistrene er ikke plassert gjennom lov eller forskrift, men på bakgrunn av

⁷² NOU 2003: 21 side 136

⁷³ Jf. politiregisterloven § 3 tredje ledd

⁷⁴ Jf. politiregisterloven § 3 første ledd nr. 1

⁷⁵ Jf. politiregisterloven § 3 første ledd nr. 2

⁷⁶ Jf. politiregisterloven § 3 annet ledd

⁷⁷ Ot.prp. nr. 108 side 31 og 70, politiregisterloven § 3 første ledd nr. 1 og nr. 2

⁷⁸ NOU 2003: 21 side 72-73

politiets organisering og praksis antas behandlingsansvaret for disse å ligge hos Politidirektoratet.

3.2 Organiseringen av politiet, herunder også Kripos

Politi-loven §§ 15-17c fastsetter hovedstrukturen for politiets organisering. Det følger av politi-loven § 17 første ledd at politiet er et rikspoliti som ledes av det departement Kongen bestemmer. Per i dag er det Justis- og beredskapsdepartementet, tidligere Justis- og politidepartementet. Det følger videre av politi-loven § 16 første ledd første punktum at riket er inndelt i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt.⁷⁹

Politiet består i dag av 27 politidistrikter og 6 særorganer. Politidistriktene er inndelt i mindre geografiske distriktsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner), jf. politi-loven § 16 første ledd annet punktum. Politidistriktet er igjen organisert i to nivåer, et nivå bestående av politimesteren og hans administrative stab, det andre bestående av driftsenhetene.⁸⁰ Politietaten er i så måte forholdsvis desentralisert.

Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet utgjør den sentrale ledelsen for politi- og lensmannsetaten. Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste er direkte underlagt departementet.⁸¹ Politidirektoratet har ansvaret for «styring, utvikling, oppfølging og faglig ledelse av politidistriktene og særorganene».⁸² Departementet har delegert en stor del av sine oppgaver til Politidirektoratet, som handler under Justis- og beredskapsministerens konstitusjonelle ansvar.⁸³

Politi-distriktene og særorganene er faglig og administrativt underlagt Politidirektoratet. Blant politiets særorganer finner vi Kripos, ØKOKRIM, Utrykningspolitiet, Politiets utlendingsenhet, Politihøyskolen og Norges Grensekommisær. Særorganene har et faglig ansvar innenfor sine spesifikke fagfelt og har ansvaret for å utføre en del nasjonale

⁷⁹ Auglend (2004) side 117

⁸⁰ Auglend (2004) side 126

⁸¹ Auglend (2004) side 119

⁸² NOU 2013: 9 side 88

⁸³ Politiet (2012)

oppgaver.⁸⁴ Kripos og ØKOKRIM er, med unntak for påtalefunksjonen, direkte underlagt Politidirektoratet. I påtalefunksjonen er de to særorganene underlagt Riksadvokaten. Overordnet påtalemyndighet har alminnelig instruksjonsmyndighet innenfor sitt område.⁸⁵

Kripos ble etablert i 1959. Kripos etterforsker egne saker, samtidig som det fungerer som et bistandsorgan og kompetansesenter for det øvrige politi-Norge.⁸⁶ Kripos skal, i følge instruks av 1. august 1958, være en serviceinstitusjon for påtalemyndigheten, politi og domstoler, samt Justis- og beredskapsdepartementet. Kripos ledes av sjef Kripos, som har myndighet som politimester.⁸⁷ Kripos regnes hierarkisk som et politidistrikt.

3.3 Hovedreglene om behandlingsansvaret

Behandlingsansvarlig etter politiregisterloven § 2 nr. 4 er «den som etter lov eller forskrift alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen og hvilke hjelpemidler som skal brukes.»

Behandlingsansvarlig etter politiregisterloven innehar ansvaret for å forvalte innholdet i politiets registre. I foreløpig versjon av «Forvaltningsmodell for sentrale IKT-systemer»⁸⁸ skriver Politidirektoratet at behandlingsansvaret er omfattende. Ansvaret innebærer en plikt til å utarbeide og vedlikeholde instruks for hvert enkelt register, utarbeide og vedlikeholde rutiner som er nødvendige i behandlingsansvarliges egen organisasjon for å håndtere ansvaret, påse at innholdet i registeret er i tråd med gjeldende regelverk, bistå øvrige distrikt og særorganer ved utarbeidelse av lokale rutiner, sikre opplæring og tilfredsstillende informasjonssikkerhet i registeret, utarbeide databehandleravtaler og rutiner for behandling av begjæring fra den registrerte, samt å håndtere eksternt tilsyn fra tilsynsmyndigheter som har tilsynskompetanse etter politiregisterloven.

⁸⁴ NOU 2013: 9 side 88

⁸⁵ Ot.ptp. nr. 108 (2008-2009) side 257

⁸⁶ NOU 2013: 9 side 89

⁸⁷ Augland (2004) side 145

⁸⁸ Politidirektoratet (2013) Foreløpig versjon 1.0, side 25

Behandlingsansvarlig plikter å sikre at behandling av opplysninger «skjer i samsvar med lov, forskrift og instruks», jf. politiregisterforskriften § 2-2. For at den behandlingsansvarlige skal kunne ivareta de plikter og utøve det ansvaret den er pålagt, er det sentralt at behandlingsansvarlig sikres tilstrekkelig påvirkning og informasjon om de prosesser som har betydning for ivaretagelse av ansvaret. Den behandlingsansvarlige har instruksjons- og kontrollmyndighet ovenfor andre politidistrikters-, særorganers- og Politidirektoratets behandling av informasjon i det enkelte register. Behandlingsansvarlig er videre kravstiller overfor systemeier, Politidirektoratet.⁸⁹

Behandlingsansvaret plasseres ikke i politiregisterloven, men er derimot plassert, og underlagt en detaljert regulering i politiregisterforskriften. I statsrådsforedrag⁹⁰ til politiregisterforskriften heter det at den behandlingsansvarliges oppgaver og plikter går «som en rød tråd gjennom politiregisterloven», og at dette er årsaken til at behandlingsansvaret er tatt opp tidlig i lov og forskrift. I politiregisterloven oppstilles i all hovedsak behandlingsansvarliges plikter, herunder informasjonssikkerhet og internkontroll i kapittel 4, plikter ved utlevering i henhold til kapittel 7, regulering om informasjonsplikt, innsyn, retting, sperring og sletting i kapittel 8 og plikter i forbindelse med meldeplikt og tilsyn i kapittel 10.

Hovedreglene om behandlingsansvaret følger av politiregisterforskriftens del 1 kapittel 2. Det følger av forskriftens § 2-1 at Riksadvokaten er behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger hos Riksadvokatembetet,⁹¹ embetslederne for behandling ved statsadvokatembetene,⁹² politimestrene for behandling i politidistriktene,⁹³ sysselmanen for behandling på Svalbard,⁹⁴ og sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste og lederne for særorganene for behandling der.⁹⁵ Implisitt etter ordlyden i politiregisterforskriften § 2-1 må den behandlingsansvarlige være en fysisk person, jf. «sjefen for», i motsetning til

⁸⁹ Politidirektoratet (2013). Foreløpig versjon 1.0, side 9-10

⁹⁰ Faremo (2013) punkt 5.1

⁹¹ Jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 1

⁹² Jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 2

⁹³ Jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 3

⁹⁴ Jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 4

⁹⁵ Jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 5

behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven som enten kan være en fysisk- eller juridisk person.⁹⁶

Politiregisterforskriften § 2-1 oppstiller kun hovedregelen, jf. ordlyden «med mindre noe annet er bestemt», og må følgelig leses i sammenheng med forskriftens del 11. Det følger av politiregisterloven § 14 at alle politiets registre skal reguleres i forskrift, der det blant annet skal fastsettes hvem som er behandlingsansvarlig, jf. politiregisterloven § 14 nr. 3. Politiregisterloven § 14 er fulgt opp i forskriftens del 11, som omfatter kapitlene 44 til 58. Noen registre er regulert i samme kapittel i forskriften, herunder kapittel 46 som både regulerer foto- og fingeravtrykksregisteret. Totalt plasseres behandlingsansvaret for 17 av 19⁹⁷ registre hos Kripos. For to av registrene⁹⁸ plasseres ikke ansvaret hos Kripos, men hos henholdsvis ØKOKRIM og Politiets utlendingsenhet. Hoveddelen av politiets informasjon lagres i registre, i så måte er den største delen av politiets behandling av personopplysninger underlagt en annen regulering enn det som etter forskriftens § 2-1 oppstilles som hovedregel for plassering av behandlingsansvaret i politiet. Forskriftens § 2-1 har således først og fremst betydning for behandling av opplysninger utenfor registrene.⁹⁹

Behandlingsansvarets innhold følger av politiregisterforskriften § 2-2. Det heter i denne at den «behandlingsansvarlige har ansvaret for at behandling av opplysninger skjer i samsvar med lov, forskrift og instruks, og at det utarbeides nærmere rutiner for å sikre at behandling av opplysninger skjer i samsvar med gjeldende regelverk.» Det følger av forskriften § 2-3 at det daglige ansvaret for pliktene kan delegeres. Behandlingsansvaret som sådan, ligger fastlagt. Videre følger det av forskriften § 2-4 at behandlingsansvaret kan deles mellom flere behandlingsansvarlige. Så sant ikke noe annet er bestemt i forskriften, skal delt

⁹⁶ Kvam (2014) side 236

⁹⁷ Se politiregisterforskriften § 2-1 sml. §§ 44-3 (Reaksjonsregisteret), § 45-4 (DNA-registeret, eliminasjonsregisteret), § 46-3 (Foto- og fingeravtrykksregisteret), § 47-3 (Kriminaletterretningsregisteret), § 48-4 (Straffesaksregisteret), § 49-3 (Personidentitet- og politiopplysningsregisteret), § 50-3 (Saknetregisteret), § 51-4 (Etterlysningsregistre), § 53-5 (Politioperativt register og lydlogg), § 54-4 (Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest), § 55-3 (Grensekontrollregisteret), § 57-3 (Informantregisteret), § 58-4 (Bekymringssamtaler)

⁹⁸ Jf. politiregisterforskriften § 52-3 (ASK) og § 56-3 (Utlendingsregisteret)

⁹⁹ Faremo (2013) punkt. 7.1.2, Kvam (2014) side 237

behandlingsansvar fastsettes av overordnet organ i form av instruks. Forskriften § 45-4 annet ledd fastsetter at behandlingsansvaret for prøver, person- og saksopplysninger som sendes analyseinstitusjoner for DNA-analyse er delt mellom Kripos og politimestrene. For øvrig finnes det per i dag ingen eksempler på delt behandlingsansvar i forbindelse med politiregisterloven og tilhørende forskrift. Jeg vil komme tilbake til dette i punkt 4.5.

3.3.1 Politiregisterlovens forarbeider og forutsetninger

Politiregisterloven angir i all hovedsak prinsipper og hovedregler for politiets behandling av personopplysninger. Politiregisterutvalget ønsket ikke å gi detaljerte regler i lovs form, da det ville føre til at loven ble omfangsrik og lite tilgjengelig. De underbygde argumentet med at regulering i lovs form også ville kunne bidra til forsinkelser. Dersom politiregisterloven hadde vært mer detaljert, og politiet skulle finne det nødvendig å foreta endringer i sine systemer, ville det da vært påkrevd med lovendring, noe som i seg selv er tidkrevende. For at loven ikke skulle fremstå som uoversiktlig, og politiets behandling av opplysninger er av såpass ulik karakter, fant utvalget¹⁰⁰ det hensiktsmessig med en omfattende forskriftsregulering. Politiregisterforskriften innebærer i stor grad en realisering av forutsetninger i forarbeidene til politiregisterloven og en videreføring av gjeldende rett.¹⁰¹

Politiregisterutvalgets lovforslag hadde en litt annen definisjon av behandlingsansvarlig enn den vi finner i politiregisterloven i dag. I lovforslaget ble behandlingsansvarlig definert som «den som i lov eller forskrift er angitt som behandlingsansvarlig, eller den som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysningene innenfor lovens ramme og hvilke hjelpemidler som skal brukes».¹⁰² I merknad til bestemmelsen¹⁰³ heter det at behandlingsansvarlig enten kunne angis i lov eller forskrift, eller tildeles rollen på det grunnlag at vedkommende bestemte formålet med behandlingen, som i alle tilfeller måtte ligge innenfor formålsbestemmelsen i politiregisterlovens § 4. Utvalget foreslo at man etter lovforslaget kunne ha to behandlingsansvarlige med delt behandlingsansvar. Utvalget pekte på at det ville være en praktisk løsning for de sentrale politisystemene. De skisserte en løsning

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 283-284

¹⁰¹ NOU 2003: 21 side 27

¹⁰² Jf. NOU 2003: 21 side 383

¹⁰³ Jf. NOU 2003: 21 side 352

med to behandlingsansvarlige, der et organ kunne ha det sentrale behandlingsansvaret, og hvert distrikt kunne ha lokalt behandlingsansvar. Etter en slik modell ville det sentrale organet ha ansvar for systemet som sådan, mens det lokale organet ville ha ansvar for bruken av systemet på sitt tjenestested. De pekte på at modellen ville kunne føre til noe overlapping, for eksempel i forhold til sletterutiner, men utvalget understreket at dette allerede var tilfellet for noen registre, for eksempel Krim-sys, det tidligere kriminaletterretningsregisteret, uten at dette medførte særlige problemer. I Krim-sys var det lokale distriktet ansvarlig for at de opplysningene som ble lagt inn av egne tjenestemenn ble slettet i samsvar med reglene, mens Kripos hadde det overordnede ansvaret for at slettingen ble utført i henhold til regelverket. Utvalget foreslo at den konkrete oppgavefordelingen skulle fastsettes i forskrift eller melding, og at det daglige behandlingsansvaret, det vil si den praktiske gjennomføringen, kunne delegeres. Politiregisterutvalget tok utgangspunkt i politiets faktiske oppbygning ved vurderingen av plassering av behandlingsansvaret, herunder at politiregisterloven skulle omfatte både politi- og påtalemyndighet. Utvalgets konkrete forslag til hvor behandlingsansvaret skulle plasseres er vanskelig å få grep om. De pekte på at Politidirektoratet som overordnet organ, sannsynligvis ville være mer uavhengig enn Kripos, ØKOKRIM og Politiets sikkerhetstjeneste, i sitt virke som behandlingsansvarlig. Hvorvidt uavhengigheten ble ansett fordelaktig synes uklart, men det er grunn til å tro at den ble ansett som positivt i et styrende og regulerende perspektiv, og at utvalget mente at direktoratets uavhengighet trakk i retning av å legge behandlingsansvaret dit, heller enn hos Kripos, ØKOKRIM eller Politiets sikkerhetstjeneste. Utvalgets forslag med to behandlingsansvarlige med delt ansvar, at behandlingsansvaret skulle deles mellom lokalt- og sentralt organ, er ikke fulgt opp i lovforslag og forskrift.¹⁰⁴

Politiregisterutvalget stilte samtidig opp noen prinsipper som de mente burde legges til grunn ved avgjørelse av hvem som skulle være behandlingsansvarlig. Disse prinsippene er gjengitt i odelstingsproposisjonen.¹⁰⁵ Utvalget anså det som viktig at behandlingsansvaret ble plassert så nært behandlingen som mulig, både geografisk og organisatorisk. Den behandlingsansvarlige burde ha reell innflytelse på den behandlingen som skjedde. Utvalget

¹⁰⁴ NOU 2003: 21 side 146-146

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 59

anbefalte at den behandlingsansvarlige måtte ha rett til å delegere det daglige behandlingsansvaret.¹⁰⁶

Datatilsynet påpeker i en høringsuttalelse gjengitt i odelstingsproposisjonen¹⁰⁷ at de savnet en tydeliggjøring omkring hvor i politiet behandlingsansvaret skulle plasseres, idet det ikke ble uttalt klart i noen bestemmelse i lovforslaget. Datatilsynet foreslo at politimesteren i hvert distrikt skulle anses for behandlingsansvarlig for de behandlinger som skjedde innenfor distriktet, herunder bruk av de sentrale registrene.

Kripos' forslag¹⁰⁸ var at det skulle være «behandlingsansvarlig på tre nivåer; en lokalt, en sentralt per register, og en for de sammenstilte nasjonale løsningene som henter informasjon fra ulike kilder.»¹⁰⁹ De foreslo at det skulle være en overordnet behandlingsansvarlig, da de pekte på at det i fremtiden vil være nærliggende å tro at en ikke vil registrere samme informasjon flere ganger i forskjellige behandlinger, men at justissektoren vil operere med en «felles person».¹¹⁰ Informasjonen om «felles person» vil hentes fra flere behandlinger ved søk, så langt den enkelte tilgang rekker. Flere behandlinger vil bli knyttet opp mot den felles personen. Kripos pekte på at et slikt overordnet behandlingsansvar ikke var behandlet av utvalget og at det burde klarlegges hvem som skulle ha behandlingsansvar i slike tilfeller. Kripos anså det naturlig at behandlingsansvaret ble plassert hos et særorgan når det var snakk om en sentral behandling og til politidistriktet når behandlingen var lokal. Kripos avsluttet høringsuttalelsen med at det ville være naturlig om Kripos hadde en sentral rolle som behandlingsansvarlig. Hvilken rolle Kripos selv mente de burde ha i en slik modell kommer ikke klart frem av høringsuttalelsen, men det synes nærliggende å tolke formuleringen dithen at Kripos kunne tenkt seg rollen som den sentrale behandlingsansvarlig, da i nivå to.

Personverndirektivet åpner for at plasseringen av behandlingsansvaret reguleres i nasjonal lovgivning, forutsatt at formålet med behandlingen er fastlagt i lov eller forskrift. Det følger

¹⁰⁶ NOU 2003: 21 side 146-146

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 96

¹⁰⁸ Kripos (2004), Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 59

¹⁰⁹ Kripos (2004) side 3

¹¹⁰ Helse- og omsorgsdepartementet har foreslått at helsepersonell lettere gis tilgang til pasientopplysninger i andre virksomheter, se punkt 2.3.2.

av odelstingsproposisjonen¹¹¹ til politiregisterloven at der formålet med behandlingen fastsettes gjennom lov og forskrift, vil den behandlingsansvarliges oppgave bestå i å påse og legge forholdene til rette slik at regelverket for behandlingen overholdes. Kripos vil som behandlingsansvarlig i følge departementets vurdering ha ansvar for sikkerhet og hjelpemidler, at behandlingen meldes til Datatilsynet, og for gjennomføringen av de rettigheter som den registrerte har i kraft av loven. Departementet anså det, på lik linje som politiregisterutvalget, som hensiktsmessig at den konkrete plasseringen av behandlingsansvaret ble regulert i forskrift. Departementet fremhevet på samme måte som politiregisterutvalget viktigheten av at behandlingsansvaret ble plassert så nært behandlingen som mulig, og uttalte: «noe som i praksis innebærer at for eksempel politimestrene, sjefene for særorganene og lederne for statsadvokatembetene vil bli tillagt rollen som behandlingsansvarlig», jf. politiregisterforskriften § 2-1. Departementet skriver videre at det i noen tilfeller vil være nødvendig å operere med to behandlingsansvarlige, for eksempel ved landsdekkende registre eller systemer. I slike tilfeller vil det i følge departementet være avgjørende at ansvars- og oppgavefordelingen fremgår av forskriften. I statsrådsforedraget¹¹² til forskriften fremgår det at delegasjon av det daglige behandlingsansvaret først og fremst vil være aktuelt innad i organet, for eksempel ved at politimesteren delegerer ansvaret til en annen person i politidistriktet, eller at Kripos, som behandlingsansvarlig for et flertall av de sentrale registrene, delegerer det daglige ansvaret for den lokale behandlingen til politidistriktene. Det er kun oppgavene som kan delegeres, ikke ansvaret som sådan. Kripos kan dermed delegerer oppgaven til et organ som står nærmere selve behandlingen, men vil uansett selv stå ansvarlig for at regelverket overholdes.

Departementet¹¹³ anså det videre fordelaktig at Politidirektoratet skulle innta en mer distansert rolle. De fremhevet viktigheten av at direktoratet, som overordnet organ, i alle tilfeller ville inneha en plikt til å påse at gjeldende regler og retningslinjer ble fulgt, men anså det mindre heldig at et organ både skulle inneha en kontrollerende rolle og samtidig en utøvende rolle som behandlingsansvarlig. Departementet avslutter sin vurdering med å understreke at direktoratet, til tross for at de ikke ville få behandlingsansvaret, fortsatt vil ha en viktig rolle,

¹¹¹ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 60

¹¹² Faremo (2013) punkt 7.1.2

¹¹³ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 60

blant annet ved utarbeidelse av overordnede styringsdokumenter hva gjelder informasjonssikkerhet mv.

3.3.2 Registrenes betydning i politiet – informasjon som en sentral verdi

Politiet er gjennom lov og sedvane pålagt en rekke plikter i samfunnet. Politiets overordnede mål er gjennom «forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet å være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig», jf. politiloven § 1 annet ledd. For å oppfylle målene må politiet samle inn store mengder informasjon. Politiet er imidlertid ikke alene om å samle inn personopplysninger. Alle forvaltningsorganer behandler personopplysninger i forbindelse med sin saksbehandling. Noe av det som skiller politiets behandling av opplysninger fra andre forvaltningsorganers, er at enkeltpersoner ofte ikke ønsker å bli registrert i politiets registre. Behandling av opplysninger kan resultere i en strafferettslig sanksjon, da en av politiets kjerneoppgaver er å oppklare kriminalitet, jf. politiloven § 1 og § 2 annet ledd. Registreringen foretas i så måte i statens- og allmennhetens interesse, ikke i den registrertes. Dette er en vesentlig forskjell fra for eksempel helsesektoren, hvor den registrerte vil bidra med opplysninger i kraft av egeninteresse. At registreringen foretas i det offentlige interesse, må sies å tale for at politiets gis en vid adgang til å behandle informasjon. Men politiets behov for opplysninger må i hvert enkelt tilfelle veies opp mot individets behov for privatliv.¹¹⁴ Videre skiller politiets behandling av opplysninger seg fra andre forvaltningsorganers, med tanke på hvilke muligheter politiet har til rådighet for å innhente informasjon. Politiet har vide fullmakter til selv å innhente opplysninger, herunder ved bruk av tvang. Dersom andre forvaltningsorganer har behov for å innhente opplysninger med tvang, er det ofte politiet som må bistå ved innhenting. Måten informasjonen innhentes på kan føre til at politiets opplysninger kan ha lavere kvalitet enn hos andre forvaltningsorganer. Kvalitetssikring av opplysninger vil i så måte bli avgjørende for videre bruk av opplysningene.¹¹⁵

Som nevnt i punkt 1.3 disponerer politi- og påtalemyndighet over en rekke registre med ulike funksjoner. Politiets registre er opprettet for å behandle informasjonen på en hensiktsmessig og oversiktlig måte. Politiets registre kan deles inn i tre hovedkategorier: administrative

¹¹⁴ Kripes (2004)

¹¹⁵ NOU 2003: 21 side 50 og 128

registre, forvaltningsregistre og registre til bruk i kriminalitetsbekjempelse.¹¹⁶ Registrene er til bruk for ulike formål, herunder identifiseringsformål,¹¹⁷ kriminalitetsforebygging,¹¹⁸ formidle informasjon om etterlyste personer og sikre notoritet,¹¹⁹ bidra til forsvarlig planlegging og gjennomføring av polititjenesten, herunder politiansattes sikkerhet¹²⁰ med mer.

Det følger av forarbeidene til ny politiregisterlov at det «å samle inn, vurdere, systematisere, lagre og utlevere opplysninger er en nødvendig side ved moderne politiarbeid for å oppklare og forebygge kriminalitet. Samtidig kan slik bruk gi uheldige personvernmessige konsekvenser.»¹²¹ Flere av systemene ble i sin tid opprettet uten særskilt tanke på en generell personvernlovgivning. På noen punkter er det utfordrende å få til et godt samsvar mellom kravene i det nye regelverket og den faktiske innretningen i systemene. Det er ikke tidligere stilt så omfattende krav til politiets behandling av informasjon, som den som oppstilles i politiregisterlovgivningen. Politiets IT-løsninger er ofte ikke designet for ivaretagelse av personvernet. Dette er en av årsakene til at politiregisterlovgivningens ikrafttreden ble utsatt fra den 1. januar 2014 til den 1. juli 2014. I utgangspunktet ble det gitt overgangsregler for de krav i regelverket som var avhengig av tekniske utbedringer for å kunne etterleves. Men det ble ikke gitt overgangsregler knyttet til andre utbedringsbehov, da personvern hensynene bak reglene ble ansett å kunne ivaretas gjennom endrede arbeidsprosesser og rutiner i påvente av systemtekniske endringer. Kripos som behandlingsansvarlig for nesten samtlige av politiets registre som faller inn under lovens virkeområde tildeles ansvaret for å gjennomføre endrede arbeidsprosesser og rutiner i påvente av de systemtekniske endringene. Iverksettelse forutsetter en rekke ting, herunder utarbeidelse av instruksjer, rutiner for internkontroll, tekniske tilpasninger, med videre. Lovens ikrafttreden ble utsatt for å gi Kripos mer tid til å gjennomføre regelverket på tilfredsstillende måte og gi etaten tid til opplæring før regelverket skulle tre i kraft.¹²²

¹¹⁶ NOU 2003: 21 side 69

¹¹⁷ DNA-registeret, jf. politiregisterforskriften § 45-1 første ledd

¹¹⁸ Kriminaletterrettingsregisteret, jf. politiregisterforskriften § 47-1

¹¹⁹ Etterlysningsregisteret, jf. politiregisterforskriften § 51-1

¹²⁰ Politioperativt register og lydlogg, jf. politiregisterforskriften § 53-1 nr. 1

¹²¹ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 11

¹²² Anundsen (2013)

4 Vurdering av plasseringen av behandlingsansvaret for registrene hos Kripos

4.1 Begrunnelse (eller manglende begrunnelse) for å legge behandlingsansvaret til Kripos

I forarbeidene¹²³ til ny politiregisterlov er den nærmere plasseringen av behandlingsansvaret omtalt i liten grad. I odelstingsproposisjonen vises det til politiregisterutvalgets vurdering av hvilke kriterier som bør vektlegges ved plassering av behandlingsansvaret, men det sies ikke noe nærmere om hvor ansvaret skal plasseres. Tvert i mot står det at «spørsmålet om hvem som skal ha behandlingsansvaret for politiets ulike registre vil bli vurdert nærmere i forbindelse med utarbeidelse av forskriften.»¹²⁴

I statsrådsforedrag¹²⁵ til politiregisterforskriften er det heller ikke mulig å finne noen klar begrunnelse for hvorfor Kripos er tillagt behandlingsansvaret. I det følgende vil jeg gjennomgå det jeg har klart å gjenfinne av argumenter i forarbeid til lov og forskrift. Kripos tildeles behandlingsansvaret for nesten samtlige av politiets registre som faller inn under politiregisterlovens virkeområde. I følge kongelig resolusjon for utsatt ikraftsetting¹²⁶ innebærer det «at Kripos har en sentral rolle for å sikre en vellykket implementering av regelverket». Ved å plassere behandlingsansvaret for de sentrale registrene hos Kripos, jf. forskriftens del 11, plasseres også ansvaret sentralt, til tross for at behandlingen av opplysninger i stor grad skjer lokalt i politidistriktene og særorganene for øvrig. For å «bøte» på dette forutsettes det i statsrådsforedrag til forskriften¹²⁷ at den behandlingsansvarlige skal delegere det daglige ansvaret for å oppfylle behandlingsansvaret for den behandling som skjer i politidistriktene.

¹²³ NOU 2003: 21, Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)

¹²⁴ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 60

¹²⁵ Faremo (2013)

¹²⁶ Anundsen (2013)

¹²⁷ Faremo (2013) punkt 5.1.1

4.2 Utgangspunkt for plassering av behandlingsansvaret hos Kripos

Formålet med politiregisterloven er å bidra til en effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver, beskyttelse av personvernet og forutberegnelighet for den enkelte ved behandling av opplysninger.¹²⁸ Intensjonen er at kravene i politiregisterloven vil gi bedre kvalitet på informasjonen i politiets registre, bedre tilgjengelighet til den informasjon som regulerer politiets behandling av registre og samtidig føre til en mer standardisert behandling av informasjon i politiet.

Plasseringen av behandlingsansvaret i forskriftens § 2-1 følger den «ordinære læren» om hvor behandlingsansvaret skal plasseres, og det er i hovedsak denne modellen som er kommentert i forarbeidene til politiregisterloven. I forskriftens del 11 tildeles Kripos behandlingsansvar for 17 av 19 registre. Behandlingsansvaret medfører at Kripos, som underliggende organ, får instruksjonsmyndighet både horisontalt og vertikalt. Politidirektoratet er forvaltningsrettslig overordnet Kripos, og har således instruksjonsmyndighet, samtidig som det innehar ressursene i etaten. Videre er Politidirektoratet systemeier. Kripos ilegges i kraft av rollen som behandlingsansvarlig instruksjonsmyndighet når det gjelder direktoratets bruk av opplysninger i registrene. På denne måten får Kripos instruksjonsmyndighet vertikalt. Horisontalt får Kripos instruksjonsmyndighet som en følge av at behandlingsansvaret verken plasseres hos et departement eller et direktorat, men hos et særorgan, som hierarkisk sett befinner seg på samme nivå som politidistriktene for øvrig, se punkt 3.2. Horisontalt kan Kripos, i kraft av rollen som behandlingsansvarlig, instruere politidistriktenes bruk av registrene. Tildelingen av behandlingsansvar og tilhørende instruksjonsmyndighet til Kripos, bryter med den tradisjonelle organiseringen av politiet, der direktoratet vanligvis gir instruksjoner til distriktene.

Det følger av definisjonen av behandlingsansvarlig i politiregisterloven § 2 nr. 4 at behandlingsansvarlig er «den som [...] bestemmer hvilke hjelpemidler som skal brukes». Det å kunne bestemme hvilke «hjelpemidler som skal brukes» er således en del av behandlingsansvarliges myndighet. Kripos kan i mange tilfeller ikke nødvendigvis velge

¹²⁸ Jf. politiregisterloven § 1

databehandler uten at det er avklart med Politidirektoratet. Definisjonen av databehandler i politiregisterloven samsvarer med personopplysningsloven. Databehandler vil si «den som behandler opplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige», jf. politiregisterloven § 2 nr. 5 jf. personopplysningsloven § 2 nr. 5. Den hierarkiske strukturen, herunder Politidirektoratets organisering med Politiets IKT Tjenester, overlater imidlertid lite spillerom til Kripas når det kommer til valg av databehandler.

Politidirektoratet har frem til politiregisterlovens ikrafttreden, i kraft av sin rolle som overordnet organ, hatt et tilnærmet registeransvar for flere landsdekkende registre. Kripas var innehaver av noe som kan minne om et behandlingsansvar for noen av politiets registre, herunder Det sentrale straffe- og politiopplysningsregister, Saknetregisteret, DNA-registeret og Etterlysningsregisteret. For dagens Kriminaletterretningsregister var behandlingsansvaret delt mellom Kripas og Politidirektoratet. Behandlingsansvaret var ikke lovregulert, men delegert fra Politidirektoratet. Kripas ytret tidlig i arbeidet med ny politiregisterlov bekymring omkring tildeling av behandlingsansvar. I høringsuttalelse av 30. mars 2012 påpekte Kripas at «forskriften reiser mange og til dels kompliserte spørsmål av vesentlig betydning for politiet generelt, og for Kripas spesielt. Dette gjelder særlig i forbindelse med vår rolle som behandlingsansvarlig».¹²⁹ I samme høring fremheves det at Kripas tradisjonelt har vært «bemannet for produksjon/drift når det kommer til registerforvaltning.»¹³⁰ I den nye forskriften, med tildelingen av det omfattende behandlingsansvaret, «forutsettes det en betydelig kompetanse og ressurser som Kripas bare i noen grad besitter i dag.»¹³¹ Kripas får som behandlingsansvarlig for flertallet av registrene ansvar for gjennomføringen av store deler av regelverket, i det følgende vil jeg undersøke nærmere hvordan Kripas settes i stand til å ivareta behandlingsansvaret.

¹²⁹ Kripas (2012) side 1

¹³⁰ Kripas (2012) side 7

¹³¹ Kripas (2012) side 7

4.3 Fordeler

4.3.1 Tildeling av behandlingsansvar for 17 av 19 registre til Kripos

I politianalysen¹³² ble det påpekt store forskjeller mellom politidistriktene i måten politiet behandler informasjon på. Det ble videre vist til at det er behov for nasjonale standarder for registrering, lagring og deling av informasjon. Det finnes få standardiserte rutiner og prosesser for utførelse av de polisiære oppgavene. «I all hovedsak er det opp til ledelsen i det enkelte politidistriktet å avgjøre hvordan man skal arbeide i politidistriktet. Dette fører til store forskjeller mellom politidistriktene, f.eks. i hvordan ulike oppgaver løses, og hvordan og hvor man lagrer informasjon.»¹³³ Etter politiregisterloven ikrafttredelse kan Kripos, som behandlingsansvarlig, gi instruksjoner om hvordan informasjon i registrene skal behandles.

For Politiperativt register og lydlogg kommenterte Datatilsynet i sin høringsuttalelse, gjengitt i statsrådsforedraget, at det var uklart hvorfor Kripos skulle ha behandlingsansvaret. I statsrådsforedrag til forskriften grunngir Justis- og beredskapsdepartementet plasseringen som følger: «begrunnelsen for at Kripos er behandlingsansvarlig for PO [Politioperativt register og lydlogg] er hovedsakelig et ønske om at Kripos skal ha behandlingsansvar for samtlige registre. En slik løsning kan sikre ensartethet og helheten i registreringen.»¹³⁴ Departementet la avgjørende vekt på ensartethet og helhet i registreringen. I høringsuttalelse, gjengitt i statsrådsforedraget, rettet Datatilsynet samme innvending mot tildeling av behandlingsansvar til Kripos for Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest. Også for dette registeret påpekte tilsynet at det fremsto som uklart hvorfor Kripos skulle ha behandlingsansvaret, da Arrestjournal føres i det enkelte politidistrikt. Denne innvendingen ble ikke imøtegått i statsrådsforedraget. Både Politiperativt register og lydlogg og Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest, er blant de syv registrene Kripos tidligere har hatt liten befatning med. Jeg kommer tilbake til disse i punkt 4.4.6.

Til tross for at Kripos ikke har noen særlig kjennskap til syv av registrene de har blitt tildelt behandlingsansvaret for, kan det være en fordel ved tildelingen at politi-Norge kan få en

¹³² NOU 2013: 9

¹³³ NOU 2013: 9 side 45

¹³⁴ Faremo (2013) punkt 5.11.10.3

enhetlig praksis, samt at brukerne av registrene og den registrerte, i all hovedsak får én og samme aktør å forholde seg til. Kripos vil som en sentral behandlingsansvarlig få en mer fullstendig oversikt over bruken i de ulike politidistriktene, samt hvilke utfordringer som måtte finnes. Kripos vil videre ha mulighet til å gi enhetlige og tydelige føringer på hvordan personopplysninger skal behandles. Kripos innehar per i dag behandlingsansvar for en rekke av politiets registre. I den sammenheng har Kripos opparbeidet kompetanse på området, videre innehar de nærhet til registrene som de selv bruker. Det er en klar fordel at behandlingsansvaret gjennom politiregisterlovgivningen blir plassert hos en sentral aktør. Hvorvidt Kripos er den eneste mulige sentrale aktøren, kommer jeg tilbake til i punkt 4.5

4.3.2 Klageorgan

Det følger av odelstingsproposisjonen at det «er et generelt prinsipp at avgjørelser som er truffet av offentlige organer kan bringes inn for en høyere instans for å få en fornyet prøvelse av det saken gjelder.»¹³⁵ Hovedregelen innen norsk forvaltning er at overordnet organ også er klageorgan. Karakteristisk for klageorganet er at det har full prøvelsesrett med tilhørende påleggskompetanse i forhold til underinstansens vedtak.¹³⁶

I forarbeidene¹³⁷ til politiregisterloven kan det synes som om det var et ønske at rollen som klageorgan skulle plasseres hos Politidirektoratet. Hvilket politiorgan som skulle fungere som klageorgan måtte ses i sammenheng med hvor behandlingsansvaret ble plassert, da de avgjørelser som påklages vil i hovedsak være fattet av den behandlingsansvarlige.¹³⁸ Mange vurderinger etter politiregisterloven vil være av en politifaglig art, av den grunn var politiregisterutvalget klare på at Datatilsynet ikke ville være egnet som klageorgan. Det tosporede system som er nedfelt i SIS-loven,¹³⁹ er videreført i politiregisterloven og innebærer at den registrerte både kan påklage vedtak truffet i medhold av politiregisterloven til Politidirektoratet og henvende seg til Datatilsynet for kontroll.¹⁴⁰ Datatilsynet fungerer ikke

¹³⁵ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 238

¹³⁶ Ot.prp. nr. 38 (2007-2008) punkt 5.7.3

¹³⁷ NOU 2003: 21 side 296 og Ot.prp. nr. 108 side 236-237

¹³⁸ Ot.prp. nr. 108 side 238

¹³⁹ SIS-loven § 19 jf. NOU 2003: 21 side 305

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 108 side 240

som klageorgan, men skal uttale seg i klagesaker som gjelder innsyn, retting og sletting. I medhold av politiregisterloven § 59 kan den registrerte be Datatilsynet om å kontrollere at opplysningene om vedkommende er behandlet i samsvar med politiregisterloven.

Før Politidirektoratet ble opprettet var daværende Justis- og politidepartement registreier for politiets registre. Registerieier tilsvarer delvis rollen som en sentral behandlingsansvarlig. Etter opprettelsen av Politidirektoratet i 2001 ble det i brev fra departementet forutsatt at direktoratet overtok rollen som klage- og tilsynsmyndighet for politiets registre og at direktoratet også overtok det umiddelbare tilsynsansvaret for registrene.¹⁴¹ Politidirektoratet fungerer således per i dag som det alminnelige klageorganet for enkeltsaker innenfor politiets forvaltningsoppgaver og for avgjørelser som politiet treffer i henhold til strafferegistreringsloven, samt som klageorgan i registersammenheng med mindre avgjørelsen er fattet av påtalemyndigheten i den enkelte straffesak. Der avgjørelsen er fattet av påtalemyndigheten i straffesak, vil overordnet påtalemyndighet fungere som klageorgan. Gjennom politiregisterlovgivningen blir Politidirektoratets rolle som klageorgan formalisert og tydeliggjort. Klargjøringen av direktoratets rolle fremheves som en positiv følge av nytt lovverk. Ved å tillegge Politidirektoratet rollen som klageorgan får klageorganet en større grad av nærhet til opplysningsbehandlingen enn det Justis- og beredskapsdepartementet har hatt. Jeg vil komme tilbake til forholdet mellom Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet i punkt 4.5. Politidirektoratet vil sannsynligvis bli gitt mulighet til å føre en bedre kontroll med politiet og samtidig bidra til å fastsette en enhetlig praksis i kraft av sin rolle som klageorgan. Det følger av lovforarbeidene¹⁴² at noe av hensikten ved at Politidirektoratet gjøres til klageorgan er at det skal beholde en overordnet, og kanskje i enda større grad enn per i dag, en kontrollerende rolle. Som overordnet organ vil de inneha en plikt til å påse at regler og retningslinjer blir fulgt.¹⁴³

¹⁴¹ NOU 2003: 21 side 296

¹⁴² Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 236-237

¹⁴³ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 60

4.4 Ulemper

4.4.1 Hensiktsmessigheten ved forskriftsregulering

For at politiregisterloven skulle fremstå som oversiktlig, har forskriftsreguleringen blitt desto mer omfattende. Det følger av politiregisterloven § 14 at alle politiets registre skal forskriftsreguleres. Behandling av informasjon skal være knyttet til et konkret formål, jf. politiregisterloven § 14 nr. 2. Mange registre og formål er fortsatt ikke regulert i forskriften. Politiregisterforskriftens kapittel 58 om bekymringssamtaler, er det eneste registeret som er forskriftsregulert per i dag med formål om å forebygge kriminalitet.¹⁴⁴ Kapittelet om bekymringssamtaler er, i likhet med de andre registrene, underlagt en svært detaljert regulering, slik at reguleringen ikke nødvendigvis vil passe for andre registre med forebyggende formål. Den høye graden av detaljregulering vil medføre behov for ny forskriftsregulering før etablering av registre kan igangsettes, jf. politiregisterloven § 14. Det er tatt høyde for behov for ny forskriftsregulering allerede, da kapittel 59 til 69 i forskriften er «åpne kapitler». Kripos vil på bakgrunn av lovgivningens system, trolig bli behandlingsansvarlig for flere av disse registrene, uavhengig av om Kripos har kjennskap til eller benytter registrene.

Det lå føringer odelstingsproposisjonen¹⁴⁵ i retning av at behandlingsansvaret skulle plasseres gjennom forskrift, dette er gjennomført i politiregisterforskriftens del 11. Regulering gjennom forskrift gir lite rom for skjønn og tilpasning. Tilsvarende kan gjøre seg gjeldende for behandlingsansvaret. Det kan dukke opp nye og endrede oppgaver, og omorganiseringer, som kan medføre behov for et annet pliktsubjekt. Plassering av behandlingsansvaret gjennom forskrift gir i så måte et lite fleksibelt system. Det kan være tungvint å måtte endre en forskrift, i tilfeller man kan ha behov for å fatte en rask beslutning. For å oppnå en større grad av fleksibilitet kunne plassering av behandlingsansvaret vært overlatt til Politidirektoratet, ettersom direktoratet da kunne ha plassert behandlingsansvaret der det fant det mest hensiktsmessig.¹⁴⁶ Direktoratet kunne foretatt en konkret vurdering ut fra hvem som bestemte virkemidler for behandlingen, og hvem som hadde den daglige og mest omfattende befatning

¹⁴⁴ Jf. politiregisterforskriften § 58-1

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 60

¹⁴⁶ Kvam (2014) side 362

med opplysningene, jf. punkt 2.2.1. I forbindelse med den formelle lovgivningsprosessen har det heller ikke i særlig grad vært utredet hvorvidt det ville være fornuftig å plassere ansvaret for flertallet av politiets sentrale registre hos Kripos. Dette påpekte Kripos¹⁴⁷ tidlig i forskriftsarbeidet. Kripos har gjennom en rekke høringsuttalelser gitt uttrykk for hva de har ment, men det fremstår som om de i liten grad har blitt hørt. I en høringsuttalelse skriver Kripos: «både hensynet til Kripos' kjerneoppgaver og vår rolle i politisystemet kan tale for at behandlingsansvaret for noen av systemene med fordel kunne legges andre steder, uten at vi kan se om dette har blitt vurdert og hvilke argumenter som egentlig taler for å legge dem til Kripos. Kripos synes prosessen rundt disse spørsmål har vært mindre god.»¹⁴⁸

4.4.2 Organisering av politiet

Kripos har tradisjonelt fungert som et bistandsorgan som har blitt tilkalt ved ekstraordinære hendelser, se punkt 3.2. Gjennom ny politiregisterlov tildeles Kripos behandlingsansvar for store deler av politi-Norges ordinære virksomhet, samtidig som tildelingen ikke medfører noen endring i organiseringen av politiet. Behandlingsansvaret plasseres i et organ som i hierarkiet befinner seg horisontalt i forhold til de andre politidistriktene. Dette er en uvanlig plassering av behandlingsansvaret både i privat- og offentlig sektor.

Plasseringen av behandlingsansvaret hos Kripos følger ikke politiets organisering og hierarkiske oppbygning. Politidirektoratet kan i kraft av rollen som overordnet organ instruere Kripos i enkeltsaker. Kripos understreket allerede i høringen til de første forskriftsdelene, at de måtte tildeles tilstrekkelig myndighet til å ivareta behandlingsansvaret. Plassering av behandlingsansvaret til Kripos vil være illusorisk dersom direktoratet til enhver tid skal kunne overstyre Kripos' beslutninger. Den hierarkiske utfordringen mellom direktoratets instruksjonsmyndighet og behandlingsansvaret illustreres gjennom Politidirektoratets strategi for informasjonssikkerhet,¹⁴⁹ hvor Politidirektoratet gir føringer for politiets informasjonssikkerhet. Føringene gis dermed på et nivå som kan komme i konflikt med rollen Kripos får som overordnet på informasjonsområdet knyttet til politiregisterlovgivningen. Kripos la i høringsuttalelsen til grunn at det fulgte en instruksjonsmyndighet forutsetningsvis

¹⁴⁷ Kripos (2012) punkt 3.2

¹⁴⁸ Kripos (2012) punkt 3.2

¹⁴⁹ Politidirektoratet (2014)

av politiregisterforskriftens § 2-3 jf. § 2-2, men ønsket at det skulle presiseres ytterligere. I høringsuttalelsen skrev Kripos at det ikke bidrar til klargjøring når det «i merknadene til § 48-4 heter at «dette må ses i sammenheng med den overordnede rolle Kripos nå har for politiets registre og oppfølging av politiregisterloven» når det i neste avsnitt sies at «fastsettelsen av behandlingsansvaret er ikke ment å innebære noen endring av gjeldende struktur og ansvarsfordeling.» Det ligger således en forutsetning om at organisasjonsstrukturen ikke skal endres. Kripos ytret tidlig et ønske om at det på et overordnet nivå burde presiseres og beskrives hvordan Kripos rolle for fremtiden skal være.¹⁵⁰

I brev av 7. februar 2014 foretar Politidirektoratet en klargjøring. Direktoratet understreker at «behandlingsansvarlig har kontroll- og instruksjonsmyndighet over behandlingen av informasjon i registrene, og vil gi instruksjoner for hvert register.»¹⁵¹ Politidirektoratet «tildeler» her Kripos en instruksjonsmyndighet som Kripos allerede innehar som følge av rollen som behandlingsansvarlig. Videre følger det at «Politidirektoratet vil gi overordnede retningslinjer, og er klageorgan.» Tydeliggjøringen Politidirektoratet foretar i dette brevet, kan tyde på at direktoratet var redd for at Kripos, som horisontalt organ, ikke skulle bli hørt i organisasjonen.

4.4.3 Ressurssituasjonen

Der ivaretagelse av behandlingsansvaret krever økonomiske midler, endringer som angår informasjonssikkerhet eller funksjonalitet, er Kripos avhengig av at Politidirektoratet tildeler ressurser for at tiltakene skal kunne gjennomføres. Politidirektoratet som overordnet forvaltningsorgan og systemeier, står i prinsippet fri til å avslå Kripos' ønske om økonomisk tildeling. Bruk av midler i det offentlige vil ofte være et spørsmål om prioriteringer, og det vil være synligere og vanskeligere å få forståelse for, både for politikerne og for borgerne, dersom det fjernes midler fra etterforskning eller ordensarbeid for å gjennomføre tiltak som skal endre tekniske mangler av betydning for personvernet.

Kripos vil neppe få gjennomslag for alle ressursbehovene de skulle fremme. Til tross for at personvern står mer i fokus enn det har gjort tidligere, vil fortsatt media fokusere på

¹⁵⁰ Kripos (2012) punkt 3.2

¹⁵¹ Politirektoratet (2014) brev

kriminalitetsbekjempelse og statistikk i straffesakene. I kampen mellom «100 saker med ukjent gjerningsperson blir henlagt» vurdert opp mot «bedre sletterutiner i politidistriktets registre», er det med stor sannsynlighet sletterutinene som vil tape. Per i dag er beredskap blant satsningsområdene. I Politidirektoratet pågår det et prosjekt¹⁵² for å gjøre responstid målbart. Fra 1. januar 2015 vil det bli stilt krav til responstid i politiet. Et slikt prosjekt er ressurskrevende, og kan kanskje komme til å gå på bekostning av innføring av krav oppstilt i politiregisterlovgivingen.

4.4.4 Administrative konsekvenser og sanksjonsmuligheter

Justis- og beredskapsdepartementet la til grunn at politiregisterforskriften ikke ville medføre økonomiske og administrative konsekvenser utover beskrivelsen i odelstingsproposisjonen: «det må antas at lovforslaget vil få beskjedne administrative eller økonomiske konsekvenser for politiet».¹⁵³ I praksis synes det vanskelig å tenke seg at tildeling av behandlingsansvar for politiregistrene ikke vil medføre noen endring av gjeldende struktur og ansvarsfordeling. Ansvaret plasseres et annet sted enn hos det tradisjonelt sett overordnede Politidirektoratet. For Kripos' del vil konsekvensene av et nytt lovverk være betydelige, noe de ytret bekymring over allerede i høringsuttalelse av 30. mars 2012. Kripos tildeles «ansvar for gjennomføringen av store deler av regelverket uten reelle muligheter for å følge opp dette slik som forutsatt.»¹⁵⁴ Kripos vil måtte opparbeide kompetanse om de nye registrene, herunder registre som har hatt liten, om ikke noen personvernkontroll tidligere.

Kripos' mangler på reelle muligheter til å følge opp regelverket blir også synlig når det kommer til hvilke sanksjonsmuligheter som ligger til rådighet. Personverndirektivet pålegger det enkelte medlemsland å innføre sanksjonsmidler for overtredelse av den nasjonale personvernlovgivningen. Hvilke sanksjonsmidler som skal ilegges ved brudd på lovgivningen står den enkelte stat ganske fritt til å avgjøre, men sanksjonsmuligheter anses nødvendig for at kravene skal etterleves. Politiregisterloven har som SIS-loven, personopplysningsloven og helseregisterloven fått en egen erstatningsbestemmelse. Det følger av politiregisterloven § 56 at den behandlingsansvarlige «skal erstatte skade som er oppstått som følge av at

¹⁵² Politiet (2014)

¹⁵³ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) kapittel 20

¹⁵⁴ Kripos (2012) side 6

opplysninger er behandlet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, selv om ingen har skyld i skaden». Politiregisterloven hjemler en rett til erstatning på objektivt grunnlag, med unntak av skade som kan tilbakeføres til brudd på taushetspliktsreglene. Taushetspliktsbestemmelsene åpner i betydelig grad for skjønn, noe som er lite egnet for objektivt ansvar.¹⁵⁵ Politiregisterlovens erstatningsregel kommer kun til anvendelse dersom skaden kan knyttes til feil ved selve behandlingen av opplysninger.¹⁵⁶

Kripos tildeles ikke økonomiske midler til å ivareta ansvaret, men blir erstatningspliktig etter loven. Staten er selvassurandør, det innebærer at det ikke er Kripos selv som skal betale, men det er ikke gitt noen nærmere beskrivelse av hvordan det faktisk skal skje. I brev av 7. februar 2014 understreker Politidirektoratet at «den enkelte politimester / særorgansjef har ansvar for å sørge for at behandlingen av informasjon lokalt i tråd med ny lovgivning og instruks fra behandlingsansvarlig.»¹⁵⁷ Der brukerne av registrene ikke oppfyller de plikter lov og forskrift oppstiller, og heller ikke retningslinjer fra den behandlingsansvarlige selv, bør den behandlingsansvarlige ha sanksjonsmuligheter for en reell ivaretagelse av ansvaret. Vanligvis vil underordnede ha plikt til å følge overordnedes instruks. I vanlig tjeneste vil en underordnet som ikke følger overordnedes instruks kunne få en reprimande eller en merknad på rullebladet. Der et politidistrikt eller en enkelt tjenestemann ikke følger instruks fra behandlingsansvarlig, følger det en plikt for behandlingsansvarlig i politiregisterloven § 53 til å «så langt som mulig sørge for at feilen ikke får betydning for den registrerte». Utover dette gir lovgivningen ingen sanksjonsmuligheter. Dersom distriktet lokalt ikke følger opp instruks fra den behandlingsansvarlige, står behandlingsansvarlig igjen med få eller ingen muligheter til å håndheve regelverket. I ytterste konsekvens kan Kripos, i prinsippet, sperre tilgang til det aktuelle registeret hvor instruks eller lignende ikke følges. Hvorvidt denne sanksjonsmuligheten vil bli tatt i bruk i praksis er heller tvilsomt. Utestengelse fra et politiregister for et helt distrikt vil få samfunnsmessige konsekvenser, og Politidirektoratet vil kunne overstyre Kripos' beslutning i kraft av sin rolle som overordnet organ. Det man i praksis ofte vil stå igjen med er å utestenge bestemte brukere fra registrene. I et slikt tilfelle, vil Politidirektoratet ha en viktig rolle, både som overordnet organ og som systemeier, i å

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 246

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 247

¹⁵⁷ Politidirektoratet (2014) brev

godkjenne Kripos' utestengelse og sannsynligvis i å gjennomføre det rent systemteknisk. Kripos er således avhengig av at Politidirektoratet er enig i deres avgjørelse.

Rammebeslutningen¹⁵⁸ forutsetter at tilsynsmyndigheten skal kunne føre en effektiv kontroll. Dersom pålegg fra behandlingsansvarlig kan dokumenteres, og at det videre kan dokumenteres at Politidirektoratet ikke har bevilget ressurser, fremstår det som kunstig for Datatilsynet som tilsynsmyndighet, å holde Kripos ansvarlig for lovbrudd direktoratet har begått. Kripos kan ha fremmet instruks om at et politidistrikts bruk av personopplysninger må endres. Dersom politidistriktet ikke følger instruks, vil Kripos stå som ansvarlig. Gjennom dette vil også Datatilsynets funksjon som tilsynsmyndighet undergraves. Dersom det rent faktisk ikke får noen konsekvenser å ikke følge opp den behandlingsansvarliges pålegg, vil Datatilsynet måtte foreta undersøkelser og ilegge pålegg til enhver tid for å oppnå en endring. For at Datatilsynet skal kunne føre en effektiv kontroll, er de avhengig av å ha en behandlingsansvarlig som vil ha mulighet til å få gjennomslag for sine pålegg. Tilsynsmyndigheten kan kun pålegge Kripos som ansvarssubjekt å foreta endringer, men organiseringen av politiet, herunder at Politidirektoratet innehar ressurser og myndighet, overlater lite handlingsrom for Kripos' når det det kommer til ivaretagelse av ansvaret. Politiregisterloven står således i fare for å bli et dårlig verktøy.

4.4.5 Rettslig partsevne

Det følger av personverndirektivet og uttalelser i forarbeidene¹⁵⁹ til personopplysningsloven at den som ilegges behandlingsansvar bør ha rettslig partsevne, se punkt 2.2.2. For at søksmål skal kunne fremmes, er det et vilkår at saksøkeren, den søksmålet er anlagt av, og saksøkte, den søksmålet er anlagt mot, har partsevne og at de som opptre på vegne av partene har prosessuell handleevne. Med partsevne menes hvem som kan være part i saken, med prosessuell handleevne menes evnen til å foreta prosesshandlinger, herunder reise og ta i mot søksmål og utøve partsrettigheter. Fysiske personer som er myndige har som hovedregel prosessuell handleevne. Partsevnen oppstår ved fødselen, og dersom det ikke er særlig hjemmel for annet, opphører den ved døden. Juridiske personer og andre sammenslutninger

¹⁵⁸ Rammebeslutning 2008/977/JIS

¹⁵⁹ Ot.prp.nr. 92 (1998-99) side 103

kan stå som part, men må ha noen til å opptre for seg.¹⁶⁰ Personopplysningsloven regulerer som nevnt i punkt 2.2 all behandling av personopplysninger både i privat- og offentlig sektor. I offentlig sektor finner vi en rekke særlover, som medfører at personopplysningsloven må vike. Politiregisterloven er en slik særlov. I forarbeidene til politiregisterloven nevnes ikke kravet om rettslig partsevne. Spørsmålet blir dermed om kriteriet om rettslig partsevne kommer til anvendelse i politiet.

I forarbeidene til personopplysningsloven er kravet om rettslig partsevne begrunnet med at den registrerte skal ha mulighet til å få saken prøvd av domstolen. Det er vanskelig å finne en god grunn til at den registrerte skal ha færre muligheter for å få prøvd lovligheten av behandlingen av opplysninger i politiet enn andre steder. Videre bør også den behandlingsansvarlige, pliktsubjekt etter loven, ha mulighet til å få prøvd sin sak for domstolen. Behandlingsansvarlig kan for eksempel ønske å få prøvd vedtak fattet av Datatilsynet og stadfestet av Personvernemnda. Det bør med andre ord eksistere tilsvarende mulighet for domstolsprøving i offentlig- og privat sektor. Kravet om rettslig partsevne gjør seg således gjeldende i politiet.

Det neste spørsmålet blir hvorvidt Kripos innehar rettslig partsevne, jf. forarbeidet til personopplysningsloven. Kripos er registrert som et foretak, men regnes som de fleste andre offentlige organer som en del av staten selv. Staten hefter med andre ord for de forpliktelser Kripos har påtatt seg, både på kontraktsrettslig grunnlag og for erstatningskrav. Det følger av tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav b at staten har alminnelig partsevne. I forbindelse med arbeidet med ny tvistelov ble det bestemt at så lenge den offentlige virksomheten ikke er organisert som selskap eller stiftelse, burde det «fremgå av lovgivningen dersom en statlig eller kommunal virksomhet skal har partsevne i prosess.»¹⁶¹ I tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f er det derfor fastslått at «selvstendige offentlige virksomheter» kun har partsevne «når det er særlig bestemt i lov».¹⁶² Dersom en offentlig virksomhet ikke har partsevne, må søksmål i anledning virksomheten reises mot staten. Det synes mindre praktisk at et offentlig

¹⁶⁰ Skoghøy (2014) side 251

¹⁶¹ Ot.prp nr. 51 (2004-2005) side 368

¹⁶² Skoghøy (2014) side 253

organ faller inn under § 2-1 annet ledd , da det følger av forarbeidene¹⁶³ at tvisteloven § 2-1 annet ledd særlig tar sikte på foreninger.¹⁶⁴

Det følger av domstolloven § 191 første ledd at det for staten er «statministeren eller vedkommende departementschef» som tar i mot forkynnelser og meddelelser, så sant ikke annet er bestemt ved lov, jf. tredje ledd. Implisitt i denne regelen finner vi hovedregelen om hvem som er berettiget til å representere staten, nemlig statsministeren eller leder av vedkommende departement. Utgangspunktet er dermed at søksmål mot staten reises mot staten ved det departement virksomheten sorterer under. Det medfører ikke at departementet får partsstilling. Staten er fremdeles part, men departementet ved statsråden fungerer som stedfortreder, jf. tvisteloven § 2-5 første ledd.¹⁶⁵

I enkelte tilfeller er statens partsrettigheter ved lov lagt til et annet statsorgan enn departementet, jf. tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f. I særlovgivningen finnes det en rekke bestemmelser som på et avgrenset saksområde fastsetter hvilket organ som opptre på vegne av staten. Av merverdiavgiftsloven § 20-1 første ledd følger det at statens partsstilling utøves av «det skattekontoret som har truffet vedtak i første instans», et annet eksempel følger av ligningsloven § 11-1 nr. 2 hvor det heter at partsstillingen i de tilfeller Riksskattenemnda har truffet vedtak utøves av Skattedirektoratet. I personopplysningsloven § 43 femte ledd fastsettes det at søksmål om gyldigheten av Personvernemndas avgjørelser rettes «mot staten ved Personvernemnda».

Kripos er ikke tildelt partsstilling gjennom politiregisterloven eller politiregisterforskriften. Hovedregelen om at det er Staten ved Justis- og beredskapsdepartementet som tar i mot søksmål og avgjør hvem som skal saksøkes kommer dermed til anvendelse. Tvistemålsutvalget¹⁶⁶ antok at det kunne være behov for å delegere adgangen til å opptre som stedfortreder i større sammenslutninger, og for stat og kommune. Det følger av tvisteloven § 2-3 første ledd at departementet kan velge å delegere til en stedfortreder. I utgangspunktet er

¹⁶³ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) side 369

¹⁶⁴ Skoghøy (2014) side 254, Norheim (2014), Sandvik (1983)

¹⁶⁵ Stabell (2014)

¹⁶⁶ NOU 2001: 32 B side 662

det staten ved departementet som blir saksøkt, men departementet kan delegere kompetansen til Politidirektoratet i enkeltsaker. I erstatningssaker mot politiet, hvor Staten ved Justis- og beredskapsdepartementet er saksøkt, kan departementet i hver enkelt sak be om at Politidirektoratet ivaretar statens interesser. I to saker¹⁶⁷ om tvungen gjeldsordning sto Staten ved det daværende Justis- og politidepartement ved Politidirektoratet som ankende part.¹⁶⁸ Justis- og beredskapsdepartementet kan i teorien delegere tilsvarende kompetanse til Kripos i saker som relaterer seg til Kripos' behandlingsansvar.

Kripos' manglende rettslige partsevne blir særlig problematisk i to situasjoner. Den første er der den registrerte mener å være påført skade som en følge av at opplysninger er behandlet i strid med bestemmelser i politiregisterloven og krever erstatning, jf. politiregisterloven § 56 første ledd. Kripos må først se på saken før denne eventuelt kan påklages til Politidirektoratet, jf. politiregisterloven § 55 første ledd nr. 4. Uavhengig av hvilket resultat direktoratet kommer til, følger det av politiregisterforskriften § 18-1 fjerde ledd at klageinstansens vedtak i klagesaken ikke kan påklages. Dersom den registrerte er uenig med klageinstansen, må det reises sak for domstolen. Der den registrerte vil reise sak for domstolen, blir det første spørsmålet hvorvidt den registrerte kan reise sak for domstolen direkte, eller om det er et krav at klagemuligheten etter politiregisterlovgivningen må være uttømt. Hovedregelen etter norsk rett er at den som er misfornøyd med et forvaltningsvedtak kan velge mellom å reise sak for domstolen, eller først å klage til overordnet forvaltningsmyndighet. Det følger av kapittel V i forvaltningsloven, nærmere bestemt § 27 b, at det forvaltningsorgan som har truffet et enkeltvedtak, har kompetanse til å bestemme at søksmål om gyldigheten av vedtaket eller krav om erstatning som følge av det, ikke kan reises uten at vedkommende part har benyttet sin klagerett og fått klagen avgjort av høyeste tilgjengelige klageinstans.¹⁶⁹ Det følger av forarbeidene til politiregisterloven¹⁷⁰ at forvaltningsloven kapittel VI gis anvendelse så langt det passer, og at hvilke bestemmelser som kommer til anvendelse for klagebehandlingen skal angis i politiregisterforskriften. Forvaltningsloven § 27b er i kapittel V, og det synes dermed som om den ikke kommer til anvendelse. Politiregisterlovgivningen oppstiller ikke noe vilkår

¹⁶⁷ LB-2012-143593, LE-2007-27840

¹⁶⁸ Stabell (2014), Hovde (2014)

¹⁶⁹ Smith (2010) side 553-554

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 242

om at klagemulighetene må være uttømt før saken kan prøves for domstolen. Det innebærer at den registrerte kan bringe den behandlingsansvarliges vedtak rett inn for domstolen, uten at Politidirektoratet som klageorgan gis mulighet til å omgjøre Kripos' vedtak. Dette kan synes problematisk, da behandlingsansvaret er plassert lavt i politiets hierarki.

Den andre situasjonen er der Kripos ønsker å få prøvd Datatilsynets vedtak eller Personvernemndas avgjørelse. Et praktisk eksempel er Personvernemndas avgjørelse¹⁷¹ fra 2008. Saken gjaldt sletting av opplysninger i Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret. I denne saken ønsket ikke Kripos å slette informasjonen, blant annet grunnet hensynet til notoritet. Spørsmålet i det følgende er hvilke muligheter Kripos har for å få prøvd vedtaket i et slikt tilfelle. Som en følge av at Kripos ikke har rettslig partsevne, kan de heller ikke gå til søksmål. Staten ved Justis- og beredskapsdepartementet har søksmålskompetanse, men en slik situasjon fremstår som utfordrende da Personvernemnda også er et statlig organ. Der Justis- og beredskapsdepartementet, inkludert politiavdelingen i departementet, er uenig i Datatilsynets- og Personvernemndas tolkning av politiregisterlovgivningen, havner vi i en partskonstellasjon hvor Staten ved Justis- og beredskapsdepartementet går til sak mot Staten ved Personvernemnda, jf. personopplysningsloven § 43. Det er et sivilrettslig grunnprinsipp at staten ikke kan saksøke staten. I straffesaker er utgangspunktet et annet. Der har påtalemyndigheten mulighet til å ilegge foretaksstraff til offentlige organer i medhold av straffeloven.¹⁷² Staten gis i visse tilfeller adgang til å saksøke staten på det sivilrettslige området.¹⁷³ En slik særbestemmelse følger av utlendingsloven § 79 annet ledd. Det følger av denne at der Utlendingsnemnda (UNE), et uavhengig statlig organ, har truffet vedtak til gunst for utlendingen, kan departementet ved søksmål prøve gyldigheten av vedtaket. Videre følger det av utlendingsloven § 79 annet ledd tredje punkt at søksmål reises mot utlendingen. På denne måten konstrueres søksmålet slik at det reises mot utlendingen og ikke mot UNE. Noen slik særbestemmelse finner vi ikke i politiregisterlovgivningen. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke rettslig interesse i å saksøke Personvernemnda. Det synes derfor som at Personvernemnda kan komme til å ha det avsluttende ord i tvister mellom

¹⁷¹ PVN-2008-02

¹⁷² Straffeloven § 48a

¹⁷³ Stabell (2014)

Kripos og tilsynsmyndigheten etter politiregisterlovgivningen. Dersom Justis- og beredskapsdepartementet skulle synes at tilsynsmyndighetenes avgjørelse er uheldig, kan de foreta endringer i lovgivningen.

Ved å plassere behandlingsansvaret hos Kripos, gis ansvaret til en enhet som ikke har rettslig partsevne. Kravet til sivilprosessuell partsevne, som oppstilles i personopplysningslovens forarbeider og personverndirektivet, burde vært drøftet i forbindelse med ny politiregisterlovgivning. Det hadde vært hensiktsmessig om det hadde blitt tatt stilling til kravet, og hvorvidt det gjør seg gjeldende. Forholdet mellom klage- og søksmålsadgangen kunne med fordel også være drøftet. Rettstilstanden i seg selv synes uklar, i alle tilfeller synes det uklart hvordan tvister for domstolen skal konstrueres.

4.4.6 «Nye» registre

For noen av politiets registre, herunder Det sentrale straffe- og politiopplysningsregister, Saknetregisteret, Etterlysningsregisteret og DNA-registeret, fremstår det naturlig at Kripos tildeles rollen som behandlingsansvarlig. Rollen som behandlingsansvarlig er ny, men for disse registrene innebærer behandlingsansvaret etter politiregisterlovgivningen på mange måter en videreføring av dagens ansvar og oppgaver. For syv av de registrene Kripos får behandlingsansvar for gjennom politiregisterforskriften, Straffesaksregisteret (kapittel 48), Politioperativt register og lydlogg (kapittel 53), Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest (kapittel 54), Grensekontrollregisteret (kapittel 55), Informantregisteret (kapittel 57) og register for bekymringssamtaler (kapittel 58), stiller saken seg annerledes. Dette er registre av ulik størrelse, og som Kripos i varierende grad benytter i sin virksomhet. Plasseringen av ansvaret for fem av de ovennevnte registrene har blitt problematisert i særlig grad, herunder Politioperativt register og lydlogg, Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest, Grensekontrollregisteret og register for Bekymringssamtaler. For de to andre registrene, Straffesaksregisteret og Informantregisteret, har det fremstått som mer naturlig at Kripos fikk ansvaret. Å skjøtte behandlingsansvaret på en god måte for registre og systemer Kripos knapt bruker vil være utfordrende, og det er naturlig å spørre om det ikke finnes bedre alternativer enn sentralisering av behandlingsansvaret for disse registrene. I det følgende vil jeg gjennomgå de ulike registrene.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Kripos (2012) side 7

Straffesaksregisteret er uttrekk av opplysninger i basisløsning, det vil si uttrekk av opplysninger fra det enkelte politidistrikts straffesaksbehandling. Basisløsning er ikke omfattet av en registerbestemmelse, men faller inn under reguleringen av Straffesaksregisteret i kapittel 48. Dette er et svært omfattende register, som brukes i større grad i distriktene enn ved Kripos. Det fremstår derfor som problematisk at Kripos defineres som ansvarlig¹⁷⁵ for at «behandling av opplysninger skjer i samsvar med lov, forskrift og instruks osv.».

Kripos er i samsvar med politiregisterforskriften § 53-5 ilagt behandlingsansvaret for Politioperativt register og lydlogg. Politioperativt register og lydlogg inneholder informasjon om politiets operative virksomhet. Alle hendelser, henvendelser, meldinger og så videre loggføres. Opplysningene spenner således over et vidt felt, mange opplysninger vil være ikke-verifiserte, og den registrerte kan være fullstendig ukjent med registreringen. I høringsuttalelse skriver Kripos at tildelingen av behandlingsansvar for Politioperativt register og lydlogg «medfører oppgaver og ansvar på et område som inntil nå har ligget utenfor hva Kripos som organisasjon er ment å skulle ha særkompetanse om. Det vil pr i dag ikke være mulig for Kripos å ha noen velbegrunnet oppfatning om distriktenes ikke-kvalifiserte loggføring i sin operative virksomhet. Det blir dermed også vanskelig å skulle ivareta behandlingsansvaret som forutsatt.»¹⁷⁶

Gjennom forskriftens § 54-5 tildeles Kripos ansvar for Arrestjournal og opptak av lyd og bilde i politiarrest. Arrestjournalens funksjon er begrenset til å holde oversikt over hvem som til enhver tid sitter i arrest, og brukes derfor i hovedsak lokalt. Dette er nok et nytt ansvarsområde for Kripos. Begrunnelsen for hvorfor det er fornuftig å legge et sentralisert behandlingsansvar til Kripos i dette tilfellet, synes ikke i særlig grad utredet. Kripos kjenner som bistandsorgan i liten grad til arrestdrift.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Politiregisterforskriften § 48-4

¹⁷⁶ Kripos (2012) side 30, NOU 2003: 21 side 89

¹⁷⁷ NOU 2003: 21 side 90

4.4.7 Lokale registre

Arbeidet med ny politiregisterlovgivning har påkrevd en gjennomgang av politiets sentrale- og lokale registre. Det finnes mange lokale løsninger, og hvem som er behandlingsansvarlig for disse registrene er foreløpig uklart. Lokale løsninger som benyttes til politimessige formål og inneholder personopplysninger, vil på lik linje med øvrige IT-løsninger i politiet falle inn under politiregisterlovens anvendelsesområde. Det er klart at Kripos' ansvar, i de tilfeller de er tillagt behandlingsansvar i forskriftens del 11, omfatter opplysningene som behandles av brukere i politidistrikter og andre særorganer. Hvor langt behandlingsansvaret strekker seg for eksisterende- og eventuelle nye lokale registre innenfor det samme formålet er uklart. Det må trolig være slik at dersom det er anledning til å ha lokale registre, vil behandlingsansvaret for disse ligge hos politimesteren. Et godt eksempel på lokale registre innen samme formål som det sentrale er Oslo politidistrikts arrestjournalssystem INK. Oslo politidistrikt har valgt en annen IT-løsning for behandling av informasjon enn det sentrale arrestsystemet.¹⁷⁸

4.5 Burde plasseringen vært annerledes, og hva kunne vært alternativene?

Som nevnt i punkt 2.2.1 sammenfattet Personvernemnda i 2011¹⁷⁹ de tre viktigste kriteriene for å avgjøre hvem som har behandlingsansvaret: hvem som bestemmer formålet, hvem som bestemmer virkemidlene og hvem som har størst grad av nærhet eller daglig befatning med personopplysningene. I politiregisterloven er formålet med behandlingen fastsatt i lov. Virkemidlene er dels fastsatt i lov, jf. krav om at det skal utarbeides instruks for hvert register. Hvem som har daglig nærhet eller befatning med personopplysningene varierer avhengig av hvilket register det er snakk om. For flere av registrene, herunder Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret, Etterlysningsregisteret og DNA-registeret, innehar Kripos en stor grad av nærhet. For de syv registrene Kripos ikke har noen særlig kjennskap til eller i liten grad benytter, foreligger det verken daglig nærhet eller befatning med personopplysningene. Personvernemndas mindretall var i sin begrunnelse inne på at det ikke er uvanlig at flere enn ett subjekt kan anses som behandlingsansvarlig i forhold til én behandling av personopplysninger. Dette momentet i mindretallets avgjørelse, samt politiregisterforskriften

¹⁷⁸ Kripos (2014)

¹⁷⁹ PVN-2011-10

§ 2-4 om delt behandlingsansvar, kan tale for at behandlingsansvaret kunne vært delt mellom politidistriktene. Da ville behandlingsansvaret plasseres nærmere den med daglig- og mest omfattende befatning med opplysninger. Et slikt horisontalt delt behandlingsansvar vil på den annen side medføre en rekke ulemper, herunder varierende praksis i de ulike politidistriktene og dermed ulik grad av vern for den registrerte avhengig av hvilket politidistrikt som behandler opplysningene. Videre ville horisontalt delt ansvar mellom distriktene føre til at både Politidirektoratet og den registrerte får flere aktører å forholde seg til.

Det fremkommer av juridisk teori, og forarbeidene til personopplysningsloven (se kapittel 2) og politiregisterloven (se kapittel 3), at behandlingsansvaret bør tilstrebes plassert hos ett og samme organ. Til tross for dette er behandlingsansvaret for DNA-undersøkelser av praktiske grunner delt mellom politimestrene og sjef Kripos for prøver som sendes Rettsmedisinsk institutt for DNA-analyse, og de personopplysninger som gis i denne forbindelse. Både påtalemyndigheten i politiet, og ved Kripos, kan treffe beslutning om innhenting av biologisk materiale med sikte på å gjennomføre DNA-analyse. Kripos vil med ansvar for etterretning og samordning og i kraft av rollen som bistandsorgan ha behov for opplysninger om analyseresultatene i en del saker hvor Kripos selv ikke har etterforskningsansvar. Av den grunn ble behandlingsansvaret delt mellom politimestrene og sjef Kripos.¹⁸⁰ Av praktiske grunner kunne det også være lurt å dele behandlingsansvaret mellom Kripos og andre politidistrikter for flere registre. Kripos kunne vært behandlingsansvarlig for de sentrale registrene, mens politidistriktene selv var ansvarlig for lokal bruk, samt de syv «nye» registrene. Kripos kunne for eksempel vært behandlingsansvarlig for Etterlysningsregisteret som sådan, mens politidistriktene ved politimesteren kunne ha ansvaret for lokal bruk. Lokal bruk kan innebære flere ting, herunder de tilfellene der en tjenestemann eller et distrikt ikke følger en instruks, med den konsekvens at det da er distriktet som blir ansvarlig, eller all bruk av et register som foretas i distriktet. For de syv «nye» registrene kunne behandlingsansvaret plasseres hos det enkelte politidistrikt. Da ville hvert distrikt hatt behandlingsansvar for eget distrikts bruk av personopplysninger. Behandlingsansvaret ville da vært horisontalt delt mellom samtlige politidistrikt. En slik løsning kan være gunstig for de syv registrene Kripos per i dag ikke har noen særlig kjennskap til eller i liten grad benytter. Gjennom en slik løsning ville kravet til nærhet vært bedre ivaretatt, og Politidirektoratet ville fortsatt fungert som

¹⁸⁰ Riksadvokaten (2009)

klageorgan, men det ville føre til en rekke kontaktpunkter for Politidirektoratet og den registrerte.

En annen løsning kunne vært den Kripos skisserte i høring på NOU-en til politiregisterloven,¹⁸¹ se punkt 3.3.1, nemlig at behandlingsansvaret tredeles, slik at man får en lokal behandlingsansvarlig, en sentral per register, og en for de sammenstilte nasjonale løsningene som henter informasjon fra flere ulike kilder. Kripos mente behandlingsansvaret burde plasseres så nært behandlingen som mulig. De anså det som naturlig at behandlingsansvaret ble plassert hos et særorgan når det var snakk om en sentral behandling, og til politidistriktet når behandlingen var lokal. Gjennom distriktenes ansvar for egen bruk ville man fått en større grad av nærhet til opplysningene, samtidig som at ansvaret hadde blitt plassert der man hadde den daglige og mest omfattende befatningen med opplysningene. I denne tredelingen synes det som at tanken var at Kripos skulle ha ansvar for de sentrale registrene. Hvem som skulle være ansvarlig for de sammenstilte nasjonale løsningene synes uklart i høringsuttalelsen, men det er mulig at Politidirektoratet kunne blitt tildelt et slikt ansvar. Da ville Justis- og beredskapsdepartementet fått rollen som klageorgan. Nærhet mellom behandlingsansvarlig og klageorgan ville således bli mer distansert. Dette kan være fordelaktig ved at den registrerte kan få en mer selvstendig klagevurdering, men direktoratet vil sannsynligvis faglig sett, være bedre rustet til å foreta en klagevurdering. En slik tredelt løsning virker på mange måter hensiktsmessig. Nærheten mellom behandlingsansvarlig og behandlingen av opplysningene ville vært fordelaktig. De ansatte ute i politidistriktene er videre vant til å følge instruksjer fra politimesteren, i motsetning til mulige instruksjer fra Kripos. Det er uklart hvordan rollene rent faktisk skulle fordeles, herunder hvor mange lokale behandlingsansvarlige man ville fått. Risikoen for at det ville bli for mange ledd og aktører å forholde seg til, synes å tale mot en slik løsning.

En annen løsning ville være å plassere behandlingsansvaret for registrene Kripos har fått hos systemeier, nemlig Politidirektoratet. Da ville man også oppnådd en «ensartethet»¹⁸² i behandlingsansvaret, jf. punkt 4.3.1, samtidig som ansvaret ville vært plassert i samme organ som ressursene og myndigheten. Plassering av behandlingsansvaret hos Politidirektoratet ville

¹⁸¹ Kripos (2004)

¹⁸² Faremo (2013) punkt 5.11.10.3

videre vært i samsvar med tradisjonell organisering i det offentlige generelt, se punkt 2.3.2, og i politiet spesielt. Flere deler av behandlingsansvaret omfattes allerede av arbeidsgivers styringsrett. Politidistriktene er vant til å følge instruks fra direktoratet i samsvar med tradisjonell organisering og praksis. Kripos er tradisjonelt sett ikke i en posisjon til å gi instruks. En annen fordel ved plassering av behandlingsansvaret hos direktoratet er at veien til bruk av sanksjoner, og også sanksjonsmulighetene, åpenbart ville vært flere. Politidirektoratet kunne i teorien lettere ha utestengt en bruker eller et distrikt fra et register, eller holdt tilbake deler av budsjettet i påvente av at pålegget ble gjennomført. Kripos må derimot klarere en beslutning om utestengelse med direktoratet i forkant, for ikke å bli overstyrt av direktoratet i kraft av deres rolle som overordnet organ. Videre vil direktoratet ha en bedre oversikt over den økonomiske situasjonen enn Kripos. Direktoratet innehar som nevnt over både ressurser og myndighet. I tillegg bestemmer Politidirektoratet hvem Kripos skal samarbeide med når det gjelder IKT. Kripos bestemmer heller ikke «hvilke hjelpemidler som skal brukes», jf. politiregisterloven § 2 nr. 4. Behandlingsansvaret og plasseringen hos Kripos fremstår særlig utfordrende når det kommer til overordnet organs bruk av registrene. Dersom direktoratet selv bruker registrene på en måte som strider mot lovverket, for eksempel i kraft av sin rolle som systemeier, ligger det en utfordring i hvorvidt direktoratet vil etterkomme Kripos' instruks. Denne problematikken kan tale for en løsning som Schartum og Bygrave¹⁸³ presenterer, se punkt 2.2.2, nemlig at behandlingsansvaret må plasseres hos den organisasjonen med øverste instruksjonsmyndighet. For politiets del vil det være Justis- og beredskapsdepartementet, noe som ville medføre at Kongen i statsråd ville fungert som klageorgan. At Justis- og beredskapsdepartementet skulle hatt rollen som behandlingsansvarlig synes lite hensiktsmessig, ettersom det er lang avstand mellom opplysningsbehandlingen av behandlingsansvarlig. Enda mindre hensiktsmessig synes det å være at Kongen i statsråd skulle fungert som klageorgan.

På bakgrunn av forarbeidene kan det virke som om det var ønskelig at Politidirektoratet fikk rollen som klageorgan, og at direktoratet av den grunn ikke kunne fungere som behandlingsansvarlig, jf. punkt 4.3.2. En av årsakene til ønsket om at direktoratet skulle fungere som klageorgan, kan være at Justis- og beredskapsdepartementet ikke ønsket rollen. I

¹⁸³ Schartum (2006) punkt 2.5

forbindelse med ny lovgivning er det mulighet for at klagefrekvensen kan øke. Den registrerte tildeles flere rettigheter, og dermed flere klagemuligheter.

I Politidirektoratets «Strategi for informasjonssikkerhet»¹⁸⁴ nevnes ikke rollen som behandlingsansvarlig. Dette synes underlig, da informasjonssikkerhet faller inn under behandlingsansvarliges ansvarsområde, videre kan det tyde på at det fortsatt er uklarheter omkring hvordan den behandlingsansvarliges rolle skal forstås og fungere innad i politietaten. Kripos innehar allerede en høy grad av faglig kompetanse når det kommer til ivaretagelse av behandlingsansvaret. Dersom Kripos fikk tildelt tilstrekkelig myndighet, ressurser og systemeierskap, ville plasseringen av behandlingsansvaret hos Kripos være den beste løsningen. Da ville forutsetningen om at Politidirektoratet skulle fungere som klageorgan vært ivaretatt, samtidig som at Kripos ville inneha en annen nærhet til behandling av opplysningene for mange av registrene, enn om ansvaret hadde vært plassert hos Politidirektoratet, jf. punkt 2.2.2.

¹⁸⁴ Politidirektoratet (2014)

5 Oppsummerende avslutning

Gjennom avhandlingen har jeg illustrert at det eksisterende regelverket om behandlingsansvaret for de sentrale registrene i politiet er mindre tilfredsstillende utformet på en rekke punkter. Det er utfordrende å implementere rollen som behandlingsansvarlig i en så kompleks og hierarkisk organisasjon som politiet, samt at det er vanskelig å forstå hva som ligger til en slik rolle og hvordan den i praksis skal utøves. Det meste av politiets behandling av personopplysninger foregår i registre. Gjennom politiregisterlovgivningen har lovgiver tatt standpunkt til hvor behandlingsansvaret skal plasseres. Plassering av behandlingsansvar gjennom lov og forskrift synes i utgangspunktet som et gode, men gjennom oppgaven har jeg vist at forutsetningene ikke nødvendigvis ligger til rette for at ansvaret ivaretas som tiltenkt. Forskriftsverket utgjør en omfattende, sammensatt og vanskelig tilgjengelig regulering av politiets behandling av opplysninger innenfor politiregisterlovens rammer. Dette står i kontrast til formålet med den omfattende forskriftsreguleringen, som var å oppnå et hensiktsmessig og fleksibelt system for politiets behandling av opplysninger. Gjennom regulering i forskrift var håpet å oppnå en detaljert regulering, som samtidig ikke skulle være for krevende å endre.

Offentlig sektor skiller seg på mange områder fra den private. Der den individuelle autonomi er det grunnleggende- og styrende hensynet i privatretten, er det sentrale innen offentlig rett legalitetsprinsippet.¹⁸⁵ En følge av dette er at de regler og hensyn som ligger til grunn for behandlingsansvaret ikke nødvendigvis passer like godt i offentlig- som i privat sektor. Dette er også noe av årsaken til at kriteriene for plassering av behandlingsansvaret etter personopplysningsloven ikke passer så godt i offentlig sektor, og særlig dårlig i en så hierarkisk og desentralisert etat som politiet. Videre byr behandlingsansvaret i politiet på særlige utfordringer, da opplysningene som behandles her er av spesiell art. I offentlig sektor mangler den behandlingsansvarlige ofte effektive sanksjonsmuligheter, mens de enkelte brukerne eller databehandlerne i det private ansvarliggjøres på en helt annen måte. Et eksempel på dette er muligheten til å kontraktsfeste misligholdsbeføyelser ved kontraktsbrudd mellom databehandler og behandlingsansvarlig, slik at den behandlingsansvarlige ikke blir sittende med hele ansvaret. I det offentlige forvaltningshierarkiet vil det til syvende og sist

¹⁸⁵ Kvam (2014) side 371-372

være staten ved ansvarlig departement som innehar ansvaret og den øverste instruksjonsmyndighet på området.

Fordelene ved å plassere behandlingsansvaret for nesten samtlige av politiets registre til Kripos er at Kripos allerede innehar en del kompetanse på området. Ivaretagelsen av ansvaret vil sannsynligvis bli enhetlig gjennom plassering hos ett organ, da dette vil bedre forutsetningene for å oppnå lik behandling på tvers av registrene. Ved å plassere behandlingsansvaret hos Politidirektoratet kunne man også oppnådd en enhetlig ivaretagelse, samtidig som at ansvaret ville blitt plassert hos overordnet organ. Imidlertid er Kripos faglig sett best kompetent til å ivareta ansvaret, særlig dersom Kripos får på plass nødvendig kompetanse for ivaretagelse av ansvaret for de syv «nye» registrene. Sammenlignet med Politidirektoratet har Kripos en større grad av nærhet til opplysningsbehandlingen og bedre kjennskap til mange av registrene. Gjennom plassering hos Kripos ivaretas også ønsket i forarbeidene om at Politidirektoratet skulle tildeles rollen som klageorgan

Verken plasseringen av behandlingsansvaret, eller hvordan Kripos skal gjøres i stand til å ivareta dette, er beskrevet i forarbeidene. Organiseringen av politiet fører i seg selv til særegne utfordringer, herunder Politidirektoratets rolle som overordnet forvaltningsorgan med tilhørende instruksjonsmyndighet, systemeier og innehaver av ressursene i etaten. Samtidig som Kripos hierarkisk er plassert i horisontal linje med de øvrige politidistriktene. Organisatorisk kan det være en mulighet å løfte Kripos til et mellomnivå mellom direktoratet og politidistriktene for øvrig, men da bryter man med forutsetningene i forarbeidene om at plasseringen av behandlingsansvaret ikke var ment å medføre noen endring i politiets organisering. Plasseringen av behandlingsansvaret vil sannsynligvis endre Kripos' rolle som særorgan. Også økonomisk er det sannsynlig at Kripos vil preges av tildelingen.

For at Kripos skal gjøres i stand til å ivareta ansvaret på en effektiv måte, er det visse forutsetninger som må på plass. Det må klart beskrives hvor langt behandlingsansvaret strekker seg, og hvilken myndighet som følger med et slikt ansvar. Viktigheten av et klart definert ansvar illustreres ytterligere av tilsynsmyndighetens kontroll, da Kripos må vite hva de skal måles på. Kripos har ingen mulighet til å få prøvd tilsynsmyndighetens vedtak, da de verken innehar rettslig partsevne eller rettslig interesse. For at ivaretagelsen av behandlingsansvaret skal bli reell, bør Kripos tildeles systemeierskap, ressurser og

tilstrekkelig myndighet. Politidirektoratet bør videre avstå fra å benytte sin instruksjonsmyndighet i saker som angår ivaretagelse av behandlingsansvaret. Dersom dette kommer på plass, vil Kripos' muligheter til å sanksjonere uønsket bruk av opplysninger og dermed få gjennomslag for sine beslutninger, bli flere. Behandlingsansvaret vil bli reelt.

I alle tilfeller ville det vært naturlig om forarbeidene synliggjorde hva som var hovedprioritetene ved plasseringen av behandlingsansvaret for politiets sentrale registre. På bakgrunn av det jeg har funnet i forarbeidene, kan det synes som at nærhet til opplysningsbehandlingen sto som et sentralt kriterium. Ved å prioritere nettopp dette momentet, samt å unngå et horisontalt delt ansvar med mange behandlingsansvarlige, har behandlingsansvaret i politiet blitt plassert hos et sentralt organ, som hierarkisk befinner seg på samme nivå som politidistriktene for øvrig, og som langt på vei må basere seg på konsensus hos brukerne for å få gjennomført sine instruksjoner. I de tilfeller der instruksene krever ressurser, er Kripos avhengig av Politidirektoratet. Det konstitusjonelle ansvaret vil alltid ligge hos Justis- og beredskapsdepartementet, ikke hos Kripos eller Politidirektoratet. Jeg har ikke klart å finne en ideell løsning for plassering av behandlingsansvaret i politiet. Dersom forutsetningene ovenfor kommer på plass, herunder tildeling av ressurser og myndighet fra Politidirektoratet, vil nok plassering av behandlingsansvaret for de sentrale registre hos Kripos være den beste løsningen.

6 Litteraturliste

6.1 Litteratur og artikler

- Blixrud, Katrine Berg og
Christine Ask Ottesen *Personvern i finanssektoren.* 1. utgave. Oslo, 2010.
- Eckhoff, Torstein og
Eivind Smith *Forvaltningsrett.* 9. utgave. Oslo, 2010.
- Engelshjøn, Sverre,
Christine Lie Ulrichsen og
Bjørn Nilsen *Helseregisterloven Kommentartutgave.*
1. utgave. Oslo, 2002.
- Engstrøm, John S. og
Hanne Messel *Personvernsreform i Europa: Forlag til nytt
regelverk fra Europakommisjonen 25. januar – en
forordning og et direktiv.* 2012.
- Johansen, Michal Wiik,
Knut-Brede Kaspersen og
Åste Marie Bergseng Skullerud *Personopplysningsloven Kommentartutgave.*
1. utgave. Oslo, 2001.
- Kvam, Bjarne *Politiets persondatarett. En studie av hjemmels- og
formålskrav ved politiets utlevering av
personopplysninger til utlandet.* 1. utgave. Oslo
2014.
- Politidirektoratet (2013) *Forvaltningsmodell for sentrale IKT-systemer.*
Foreløpig versjon 1.0.
- Politidirektoratet (2014) *Strategi for informasjonssikkerhet - for politiet 2014-
2018*
- Sandvik, Per *Stat og kommune som part i rettssaker.* Lov og rett.
(1983) side 493.
- Schartum, Dag Wiese og *Personvern i informasjonssamfunnet.* 2. utgave.

- Lee A. Bygrave Bergen, 2011.
2011
- Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave 2006 *Rapport 2006 – Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven. I: Justisdepartementets rapportserie 2006, avsnitt 2.5.*
- Skoghøy, Jens Edvin A. *Twisteløsning. 2. utgave. Oslo, 2014.*

6.2 Lover

- 1814 Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814
- 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr. 10
- 1915 Lov om domstolene (domstolloven) av 13. august 1915 nr. 5
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- 1971 Lov om strafferegistrering (strafferegistreringsloven) av 11. juni 1971 nr. 52
- 1978 Lov om personregistre m.m av 1978 (Personregisterloven)
- 1980 Lov om ligningsforvaltning (ligningsloven) av 13. juni 1980 nr. 24
- 1981 Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25
- 1992 Lov om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni 1992 nr. 86
- 1995 Lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995 nr. 53
- 1999 Lov om Schengen informasjonssystem (SIS) (SIS-loven) av 16. juli 1999 nr. 66
- 2000 Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14. april 2000 nr. 31
- 2001 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) av 18. mai 2001 nr. 24

- 2001 Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven) av 15. juni 2001 nr. 93
- 2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr. 90
- 2008 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35
- 2009 Lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) av 19. juni 2009 nr. 58
- 2010 Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) av 28. mai 2010 nr. 16

6.3 EU-direktiver og forordninger

EF-direktiv 95/46/EF	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
Forslag til forordning	Forslag til europaparlaments- og rådsforordning om vern av personer med hensyn til behandling av persondata og om fri utveksling av slike data (personvernforordningen)
Rammebeslutning 2008/977/JIS	Rådets rammevedtak 2008/977/JIS av 27. november 2008 om vern av personopplysninger i forbindelse med politi- og justissamarbeid i kriminalsaker
Forslag til direktiv	Forslag til europaparlaments- og rådsdirektiv om vern av enkeltpersoner i forbindelse med behandling av personopplysninger av kompetente myndigheter med henblikk på forebygging, etterforskning, avdekking eller rettsforfølging av straffbare handlinger eller gjennomføring av slike strafferettslige sanksjoner og fri utveksling av slike opplysninger
Europarådets konvensjon	Europarådets konvensjon av 28. januar 1981 nr. 108 om

personvern i forbindelse med elektronisk databehandling
av personopplysninger

6.4 Forskrifter og instruksjer

- 2013 Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) av 20. september 2013
- 2009 Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) av 15. oktober 2009
- 2005 Forskrift om nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister)
- 2000 Forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften) av 15. desember 2000

6.5 Forarbeider og forutsetninger

- NOU 1997: 19 Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger
- NOU 2001: 32 B Rett på sak. Lov om tvisteløsning (tvisteloven)
- NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiet og påtalemyndighetens behandling av opplysninger
- NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer
- Ot.prp. nr. 92 (1998-99) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
- Ot.prp. nr. 38 Om lov om endringer i SIS-loven

(2007-2008)

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

Faremo, Grethe Statsrådsforedrag for politiregisterforskriften (forskrift av 20. september
(2013) 2013 nr. 1097) Saksnr. 2013/5626.
<http://lovdata.no/pro/PRE/forarbeid/pre-2013-09-20-1097>

Anundsen, Utsatt ikraftsetting av politiregisterloven og politiregisterforskriften
Anders (2013) m.m. Saksnr. 2013/7839.
<http://lovdata.no/pro/#document/PRE/forarbeid/pre-2013-12-13-1449?from=SF/forskrift/2013-09-20-1097/>

6.6 Høringsuttalelser og brev

Justis- og beredskaps- *Høring – EU-kommisjonens forslag til nye personvernregler* (2012)
departementet 19.4.2012
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing---eu-kommisjonens-forslag-til-nye/horingsbrev.html?id=679012> [Lest 20.1.2014]

Helse- og omsorgs- *Høring – forslag til ny pasientjournallov og ny helseregisterlov.*
departementet (2013).
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--forslag-til-ny-pasientjournallov/horingsbrev.html?id=731898> [Lest 25.3.2014]

Kripos (2004) Høringsuttalelse til NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger*, 15.3.2004

Kripos (2012) *Høring – forslag til politiregisterforskriften.* 30.3.2012.
<http://www.regjeringen.no/pages/37790712/Kripos.pdf>

Kripos (2014) *Behov for endring og klargjøring av politiregisterlovgivningen.*

Brev av 7.2.2014

Politidirektoratet
(2014) brev *Behov for endringer og klargjøring av politiregisterloven.*
Brev av 21.2.2014

Riksadvokaten
(2009) *Behandlingsansvar for DNA-undersøkelser.*
Brev av 30.12.2009

6.7 Dommer og vedtak

PVN-2011-10 Personvernemnda, Simonsen / antipiratarbeid

LB-2012-143593 Borgarting lagmannsrett

LE-2007-27840 Eidsivating lagmannsrett

6.8 Personlig meddelelse

Haukaas, Ketil
Sjef Kripos Samtale, 19.3.2014

Hovde, Gunvor Tekstmelding, 31.3.2014

Myhrer, Tor-Geir Samtale, 04.2.2014

Norheim, Jan Eivind
Lovrådgiver. Lovavdelingen. E-post, 07.4.2014

Peters, Sylvia v/ Politiavdelingen i Justis-
og beredskapsdepartementet E-post, 13.3.2014

Rogstad, Kathrine
Personvernrådgiver v/ Kripos E-post, 27.2.2014

Rønnevik, Cecilie
v/ Datatilsynet Samtale, 26.3.2014

6.9 Nettadresser

- Datatilsynet (2011) *Datatilsynets oppgave* (2011). 27.11.2011.
<http://datatilsynet.no/Om-Datatilsynet/Oppgaver/> [Lest 28.1.2014]
- Schartum (2012) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).
Rettsdata (2012) 18.10.2012
<http://abo.rettsdata.no/browse.aspx?bid=autoComp&sDest=gL20000414z2D31#gL20000414z2D31z2EzA72>. [Lest 15.1.2014]
- Politiet (2012) *Politiledelsen* (2012) 30.8.2012
https://www.politi.no/om_politiet/politiledelse/ [Lest 28.1.2014]
- Personvernemnda *Personvernemnda*
<http://www.personvernemnda.no/> [Lest 20.3.2014]
- Politiet (2014) *Skal måle responstid* (2014) 02.4.2014
https://www.politi.no/Nyhet_13613.xhtml [Lest 06.4.2014]