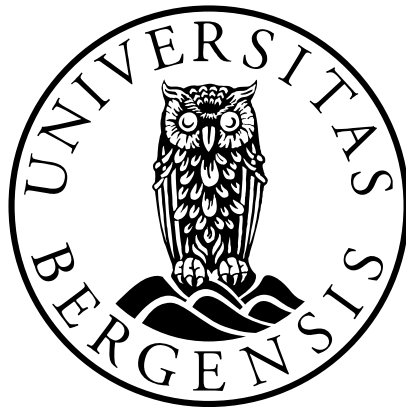


Utlevering av taushetsbelagt informasjon fra politiet til andre offentlige organer

*Når kan politiet utlevere straffesaksopplysninger
til andre offentlige organer?*

Kandidatnummer: 76

Antall ord: 13 778



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

01.06.2017

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Temaet for oppgaven	3
1.2 Avgrensning.....	4
1.3 Definisjoner og begrepsavklaring.....	5
1.4 Fremstillingen videre	5
2 Oversikt over reglene om politiets taushetsplikt.....	7
2.1 Oversikt.....	7
2.2 Hvilke opplysninger kan etter sin art være omfattet av taushetsplikten?	7
2.3 Hvilke personer har taushetsplikt?.....	9
2.4 Betydningen av hvor og når opplysningene er mottatt	10
2.5 Hvem gjelder taushetsplikten overfor?	11
3 Rettskilder av relevans for tolkningen av politiregisterloven § 30	12
3.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8	12
3.2 Grunnloven § 102	14
3.3 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5	14
4 Allment om politiregisterloven § 30.....	16
4.1 Når er en opplysning utlevert i henhold til politiregisterloven § 30 første ledd?	16
4.2 Hvem treffer beslutning om informasjonsutveksling?.....	18
4.3 Gjelder det et absolutt krav om skriftlighet ved utlevering av opplysninger?.....	19
5 Nærmere om vilkårene for utlevering.....	21
5.1 Hvilke opplysninger kan utleveres?.....	21
5.2 Til hvilke organer kan opplysningene utleveres?	22
5.3 Nødvendighetskravet	23
5.3.1 Reguleringen av nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet	23
5.3.2 EMK artikkel 8	23
5.3.3 Politirekommandasjonen.....	25
5.3.4 Rammebeslutningen om personvern i tredje søyle	26
5.3.5 Politiregisterforskriften § 4-2.....	27
5.4 Allment om nødvendighetskravet.....	29
5.5 Ulike sider ved nødvendighetskravet.....	32

5.6	Forholdsmessighetskravet.....	34
5.6.1	Allment om forholdsmessighetskravet	34
6	Nærmere om skjønn og plikt.....	39
6.1	Allment om kan-skjønnen.....	39
6.2	Nærmere om ikke-avsluttet sak	39
6.3	Nærmere om avsluttede saker.....	42
6.4	Har politiet i noen tilfeller opplysningsplikt overfor andre offentlige organer?.....	44
	Kildeliste.....	47
	Lover.....	47
	Internasjonale konvensjoner	47
	Lovforarbeid	48
	Forskrifter og instruksjer.....	49
	Utenlandsk rettspraksis	49
	Rettspraksis.....	49
	Høringsuttalelser.....	49
	Litteratur	49
	Artikler.....	50
	Andre kilder	50

1 Innledning

1.1 Temaet for oppgaven

Tema for denne avhandlingen er utlevering av taushetsbelagt informasjon fra politiet til andre offentlige organer. Hovedproblemstillingen er hvilken adgang politiet har til å utlevere taushetsbelagte straffesaksopplysninger til andre offentlige organer i deres interesse.

Politiregisterloven¹ trådte i kraft 1. juli 2014 og samlet reglene om taushetsplikt og utlevering for politiet og påtalemyndigheten i en lov.² Formålet med loven er å sikre at personvernet ivaretas, og samtidig bidra til at politiet kan løse sine oppgaver på en effektiv måte.³ Vedtakelse av loven førte til at straffeprosessloven⁴ §§ 61 a-61 e, deler av politiloven⁵ § 24 og straffegjennomføringsloven⁶ ble opphevet.⁷ Politiets adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer reguleres i politiregisterloven § 30. Ordlyden i bestemmelsens første ledd lyder:

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.

Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5 annet punktum og nr. 7 samt forvaltningsloven⁸ § 13 b første ledd nr. 5. Politiets adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer er et unntak fra reglene om taushetsplikt. Reguleringen er kompleks og må utfylles blant annet av omfattende forskriftsregulering.

Oppgaven vil analysere politiregisterloven § 30 med den hensikt å klargjøre hvilke vilkår som må være oppfylt for at politiets skal ha adgang til å utlevere opplysninger. Videre vil oppgaven redegjøre for politiets utøvelse av skjønn i vurderinger av hvorvidt opplysninger skal

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

² Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 11.

³ Se lovens formål § 1 og Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 11.

⁴ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

⁵ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

⁶ Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).

⁷ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 287.

⁸ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

utleveres. Oppgaven vurderer også hvorvidt politiet har plikt til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer.

Formålet med oppgaven er å gi en fremstilling og analyse av politiregisterloven § 30. Videre er formålet å redegjør for hvilke retningslinjer som gjør seg gjeldende i vurderingen av hvorvidt opplysninger skal utleveres.

1.2 Avgrensning

Oppgaven har hovedfokus på politiets straffesaksopplysninger. For disse opplysningene kommer politiregisterloven til anvendelse jf. politiregisterloven § 3 første ledd. For politiets virksomhet gjelder også forvaltningsloven, men denne gjør seg ikke gjeldende ved utlevering av straffesaksopplysninger. Politiregisterloven er følgelig primærlov for oppgavens tema.

Oppgaven omhandler opplysninger som etter sin art er underlagt taushetsplikt i politiregisterloven § 23. Behovet for å beskytte taushetsbelagte opplysninger kan falle bort når den som har krav på taushet samtykker, opplysningene er anonymisert eller «ingen berettiget interesse» tilsier at opplysningene bør holdes hemmelig jf. politiregisterloven § 24. Opplysningsadgangen vil naturlig nok være større når behovet for beskyttelse ikke er til stede. Det forutsettes i det følgende at opplysningene er underlagt taushetsplikt og vilkårene i politiregisterloven § 24 kommer ikke til anvendelse.

Temaet for oppgaven er ekstern utlevering av opplysninger. Oppgaven tar ikke for seg reguleringen av intern informasjonsutveksling i politiet. Denne avgrensningen foretas som følge av at temaet reguleres av andre regler, og av hensyn til oppgavens omfang.

Oppgavens tema er utlevering av opplysninger når både avgiver- og mottakerorganet er norske offentlige organer. Det avgrenses mot utlevering av opplysninger til utenlandske myndigheter etter politiregisterloven § 22. Begrunnelsen for avgrensningen er at temaet reguleres av andre regler.

Videre avgrenses det mot utlevering av informasjon til den høyere påtalemyndighet, domstolen og kriminalomsorgen i medhold av politiregisterloven § 26. Oppgavens fokus er politiets opplysningsadgang til andre forvaltningsorgan som ikke utfører etterforsknings- og straffesaksarbeid.

1.3 Definisjoner og begrepsavklaring

Taushetsplikt defineres som en plikt til å hindre at nærmere bestemte opplysninger direkte eller indirekte kommer til uvedkommendes kunnskap.⁹

Opplysningsadgang vil si at taushetsplikten ikke er til hinder for utlevering av opplysninger, men det foreligger heller ikke noen plikt til å formidle opplysningene. I utgangspunktet står tjenstepersonen fritt til å vurdere om opplysningene skal utleveres eller om man skal la være.¹⁰

Opplysningsplikt betegner plikten til å kommunisere opplysninger videre til andre.¹¹ Plikten kan være betinget eller ubetinget. Betinget opplysningsplikt vil si at plikten aktualiseres ved begjæring om utlevering av opplysninger. En ubetinget opplysningsplikt vil si at det foreligger plikt til å utlevere opplysninger av eget tiltak. En slik plikt kan utløses av opplysningens art eller av en bestemt faktisk situasjon.

Oppgaven bruker betegnelsen «*politiet*». Med dette menes politiet og påtalemyndigheten ettersom politiregisterloven § 3 første ledd fastsetter at loven gjelder for politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. Betegnelsen politiet brukes i oppgaven for enkelthets skyld.

Med andre offentlige organer menes norske offentlige organer.¹²

1.4 Fremstillingen videre

Avhandlingen vil i kapittel 2 gi en oversikt over reguleringen av politiets taushetsplikt etter politiregisterloven § 23.

Kapittel 3 behandler rettskilder av relevans for tolkningen av politiregisterloven § 30.

⁹ Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland, *Politirett*, 3. utgave, Bergen 2016 s. 551, Tor Geir Myhrer, *Personvern og samfunnsforvar*, Oslo 2001 s. 23, Tor Geir Myhrer, *Politiet og taushetsplikten*, Justisdepartementet 2000 s. 1-61 (s. 6).

¹⁰ Auglend s. 556, Myhrer, *Politiet og taushetsplikten* s. 6.

¹¹ Auglend s. 557.

¹² Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 308 og NOU 2003: 21 s. 363.

Oppgavens kapittel 4 omhandler politiregisterloven § 30. Herunder når en opplysning anses å være utlevert, hvem som kan treffe beslutning om informasjonsutveksling og hvorvidt det gjelder et absolutt krav til skriftlighet ved utlevering.

I oppgavens kapittel 5 behandles vilkårene for utlevering nærmere. Spørsmålet er hvilke opplysninger som kan utleveres og hvilke organer opplysningene kan utleveres til. Videre behandles vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet som er sentrale i vurderingen av hvorvidt opplysningsadgangen i politiregisterloven § 30 er oppfylt.

Kapittel 6 drøfter hvorvidt opplysningene bør utleveres i tilfeller hvor vilkårene for utlevering i politiregisterloven § 30 er oppfylt. Vurderingen skiller mellom avsluttede og ikke-avsluttede saker. Avslutningsvis behandles spørsmålet om politiet i noen tilfeller har opplysningsplikt overfor andre offentlige organer.

2 Oversikt over reglene om politiets taushetsplikt

2.1 Oversikt

Politiets taushetsplikt reguleres i politiregisterloven § 23. Problemstillingene som tas opp i kapittel 2 er hvilke opplysninger som omfattes av taushetsplikten etter sin art, betydningen av når og hvor opplysningene mottas, hvilke personer taushetsplikten gjelder for og hvem taushetspliktsreglene gjelder overfor.

2.2 Hvilke opplysninger kan etter sin art være omfattet av taushetsplikten?

Politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1 fastsetter at opplysninger som angår «noens personlige forhold» omfattes av taushetsplikten. Spørsmålet er hvilke opplysninger omfattes av «noens personlige forhold». En naturlig språklig forståelse av formuleringen tilsier at bestemmelsen tar sikte på opplysninger det er vanlig å ønske å holde for seg selv.¹³ Videre indikerer ordlyden «personlige» forhold at det siktes til opplysninger som ikke er offentlig kjent.¹⁴ En slik tolkning av bestemmelsen tilsier at opplysninger som navn, adresse og yrke ikke omfattes av «noens personlige forhold» ettersom slike opplysninger vil oppfattes som offentlige og ikke personlige.¹⁵ Bestemmelsen skal imidlertid ikke forstås på denne måten ettersom det kan foreligge særlige forhold som medfører at opplysninger med lav sensitivitetsgrad bør behandles med varsomhet når de inngår i en straffesak.¹⁶ Opplysninger som navn, adresse og yrke omfattes følgelig av «noens personlige forhold» i politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1.¹⁷

Opplysninger blant annet om personnummer fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted er høyst personlige og i

¹³ Woxholth s. 204.

¹⁴ Kvam s. 326.

¹⁵ Kvam s. 326 og 328.

¹⁶ Myhrer, «Personvern og samfunnsforvar», s. 130.

¹⁷ Kvam s. 328.

kjerneområdet for «noens personlige forhold». ¹⁸ Videre fastsetter politiregisterforskriften § 7-3 «[o]pplysninger som nevnt i politiregisterloven § 7 er alltid å anse som noens personlige forhold i politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1». Politiregisterloven § 7 regner opp opplysninger om nasjonal eller etnisk bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold. Politiregisterloven § 7 fastsetter at de nevnte opplysninger er i en særlig kategori og kan bare behandles dersom det er «strengt nødvendig» ut fra formålet med behandlingen. Opplysninger om at en person mottar sosialhjelp, lider av sykdom eller har et handikap vil være opplysninger som omfattes av «noens personlige forhold» etter politiregisterloven § 7.¹⁹

Det fastsettes i politiregisterforskriften § 7-3 annet ledd at utover de nevnte tilfeller må det bero på en konkret vurdering hvorvidt opplysningene er å anse som «noens personlige forhold». I vurderingen må det tas hensyn til om opplysningene kan røpe forhold som må anses personlig eller beskyttelsesverdig, herunder eksempelvis klientforhold. Politiet har ikke anledning til å registrere hvem som helst. Opplysninger om et klientforhold vil følgelig være en sensitiv opplysning ettersom den tilkjenner en kobling mellom en person og politiet.²⁰

Spørsmålet videre blir hva opplysningene må gjelde for å være «noens personlige forhold». Rent språklig er det naturlig å forstå formuleringen «noens personlige forhold» som at opplysningen må knyttes til en fysisk person. Formuleringen «noens personlige forhold» er imidlertid vid, og strekker seg lengre enn tilsvarende terminologi i personopplysningsloven²¹ som kun gjelder opplysninger om levende personer.²² Formuleringen i politiregisterloven § 23 første ledd omfatter også opplysninger om døde personer, juridiske personer og delvis opplysninger om gjenstander.²³ Bakgrunnen for reguleringen var at det ble ansett som hensiktsmessig med et felles regelverk for politiets behandling av opplysninger. Opplysninger om døde personer omfattes av «noens personlige forhold» da slike opplysninger som regel vil være så sensitive at ens død ikke bør ha noen betydning for opplysningenes videre beskyttelse. Hensynet til den registrertes ettermæle og etterlatte trekker i samme retning.²⁴

¹⁸ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 304.

¹⁹ Woxholth s. 205.

²⁰ Høringsnotat s. 3. Se Kvam s. 326-327 om hvem som anses å ha et klientforhold til politiet.

²¹ Lov 19. juni 2015 nr. 65 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 2 første ledd nr. 1.

²² Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 13 og 55, Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 102 og Kvam s. 229.

²³ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 13.

²⁴ *Op.cit.* s. 56.

Begrunnelsen for at opplysninger om juridiske personer og gjenstander omfattes av «noens personlige forhold» er at det vil være vanskelig å trekke grensen mellom personopplysninger og opplysninger om juridiske personer og gjenstander.²⁵ Videre kan politiets behandling av opplysninger være like inngripende for bedrifter, som for fysiske personer. Samtidig kan opplysninger om juridiske personer indirekte røpe opplysninger om fysiske personer.²⁶

I tilfeller hvor opplysningene direkte eller indirekte kan knyttes til en fysisk person vil også opplysninger om gjenstander kunne knyttes til fysiske personer. Opplysninger om gjenstander som kan knyttes til en fysisk person vil dermed være en opplysning om «noens personlige forhold».²⁷ I slike tilfeller er det en persons forbindelse med gjenstanden, ikke gjenstanden i seg selv, som begrunner taushetsplikten. Eksempelvis kan det tenkes et tilfelle hvor politiet finner narkotika under ransakelse av en leilighet. Dette vil være en opplysning om «noens personlige forhold» da eieren av leiligheten vil kunne knyttes til narkotikaen.

Videre fremgår det av politiregisterloven § 23 annet ledd nr. 2 at «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold [...]» omfattes av taushetsplikten. Formuleringen er ikke skrevet særskilt med tanke på politiregisterloven, men er avskrift av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Formuleringen må følgelig tolkes på samme måte som i forvaltningsloven og forvaltningslovens rettskilder vil være av interesse.²⁸ Oppgaven går ikke nærmere inn på alternativet ettersom det ikke reiser særskilte spørsmål for politiregisterlovens regulering.

2.3 Hvilke personer har taushetsplikt?

Politiregisterloven § 23 første ledd får frem at «enhver» som er «ansatt» eller «utfører tjeneste eller arbeid» for politiet eller påtalemyndigheten er underlagt taushetsplikt. Spørsmålet blir da hvem som omfattes av regelen om taushetsplikt. Ordlyden viser at alle som er ansatt i politiet og påtalemyndigheten omfattes av taushetsplikten. Dette gjelder uavhengig av om vedkommende er fast eller midlertidig ansatt. Det er heller ikke av betydning hvorvidt

²⁵ *Op.cit. s. 13.*

²⁶ *Op.cit. s. 66 og 69 og Woxholth s. 204.*

²⁷ Kvam s. 229 uttaler at for at en opplysning skal være en personopplysning, må den direkte eller indirekte knyttes til en fysisk person. Personlig meddelelse fra Sylvia Peters.

²⁸ Dette spørsmålet er nærmere behandlet blant annet av Arvid Frihagen, «*Taushetsplikt etter forvaltningsloven*», Bergen 1979 s. 67-78 og Woxholth s. 211.

vedkommende har politimyndighet eller ikke.²⁹ Reguleringen er naturlig ettersom blant annet kontorpersonalet har omfattende tilgang til politiets registre og håndterer sensitiv informasjon uten å ha politimyndighet.³⁰

Alternativet om personer som «utfører tjeneste eller arbeid» vil typisk omfatte personer med begrenset politimyndighet etter pl. § 20. Dette kan eksempelvis være brannmenn som er satt til å dirigere trafikken. Selv om disse omfattes av taushetsplikten, vil de ikke ha til oppgave å videreformidle opplysninger til andre offentlige organer på vegne av politiet. Alternativet har dermed ikke interesse for oppgavens tema og omtales av denne grunn ikke nærmere.

2.4 Betydningen av hvor og når opplysningene er mottatt

Etter politiregisterloven § 23 første ledd omfattes opplysninger som man får vite «i forbindelse med tjeneste eller arbeid» av taushetsplikten. Spørsmålet er hva som menes med at man får kjennskap til opplysningene «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet». En naturlig språklig forståelse tilsier at opplysningene må mottas idet man utfører arbeid eller tjeneste for å omfattes av taushetsplikten. En antitetisk slutning fra ordlyden tilsier at privat kunnskap eller erfaring ikke omfattes av taushetsplikten.³¹

Polititjenestemenn vil imidlertid på nærmere vilkår ha plikt til å utøve politimyndighet på fritiden, jf. politiinstruksen § 6-2.³² Spørsmålet blir da om taushetsplikten kan omfatte opplysninger som mottas på fritiden. Det er på det rene at opplysninger som mottas i forbindelse med at det utøves politimyndighet på fritiden, også omfattes av taushetsplikten, dette til tross for at opplysningene formelt sett mottas på fritiden. Dette er begrunnet med at personen som mottar opplysningene anses for å være i tjeneste ettersom han utøver tjeneste i henhold til instruks.³³

Det kan tenkes tilfeller hvor tjenestemenn mottar opplysninger på fritiden, uten å være i tjeneste som ville vært taushetsbelagt dersom vedkommende var i tjeneste. Spørsmålet blir da om opplysningene kan omfattes av taushetsplikten i slike tilfeller. Avgjørelsen i Rt.1989 s. 1363 omhandlet en sosialkurator som hadde mottatt opplysninger på en privat fest.

²⁹ Auglend s. 569.

³⁰ Politiloven § 20 jf. § 4 regulerer politimyndighet. Politimyndighet forstås som den kompetanse til å gi påbud og pålegg med bindende virkning overfor borgerne som ligger til politiet.

³¹ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 304, Myhrer, «Personvern og samfunnsforvar», s. 119 og Auglend s. 567.

³² Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) 22. juni 1990 nr. 3963.

³³ Auglend s. 567.

Spørsmålet var om opplysningene var omfattet av taushetsplikten. Retten kom til at det ikke var oppstått noe klientforhold mellom tiltalte og den som gav opplysningene. Opplysningene ble likevel omfattet av sosialkuratorens taushetsplikt fordi opplysningene ble gitt til tiltalte i hennes egenskap av å være sosialarbeider. Dommen viser at det ikke er avgjørende om opplysningene erverves i tjeneste eller på fritiden. Det sentrale i vurderingen er om vedkommende har fremstått eller opptrådt som tjenesteperson idet opplysningene mottas.

Det kan videre tenkes tilfeller hvor opplysninger som mottas på fritiden senere bekreftes gjennom tjenesten. Spørsmålet er om taushetsplikten omfatter slike opplysninger. Avgjørelsen i Rt.1994 s. 1632 omhandlet en lensmann som havnet i en krangel på en pub, utenfor tjeneste. Lensmannen oppga i denne sammenheng taushetsbelagte opplysninger overfor gjester og ansatte på puben. Spørsmålet var om lensmannen hadde brutt taushetsplikten. Forsvarene anførte at siden opplysningene var mottatt i privat sammenheng var de ikke omfattet av taushetsplikten. Høyesterett konkluderte imidlertid med at opplysningene var omfattet av taushetsplikten ettersom lensmannen hadde fått opplysningene bekreftet gjennom sitt arbeid.³⁴ Dommen viser at privat kunnskap som senere stadfestes gjennom tjenesten omfattes av taushetsplikten.

2.5 Hvem gjelder taushetsplikten overfor?

Politiregisterloven § 23 første ledd får frem at taushetspliktsreglene gjelder overfor «andre». Spørsmålet er hvem reglene om taushetsplikt gjelder overfor. Ordlyden viser at taushetsplikten i utgangspunktet gjelder overfor enhver annen person. Politiets taushetsplikt er streng og gjelder også internt overfor kollegaer jf. politiregisterloven § 23 fjerde ledd. Det er klart at taushetsplikten i alle tilfeller vil gjelder overfor andre offentlige organer.

³⁴ Rt. 1994 s. 1632 og Auglend s. 568.

3 Rettskilder av relevans for tolkningen av politiregisterloven § 30

3.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8

Den europeiske menneskerettskonvensjonen³⁵ er gjennom menneskerettsloven³⁶ gjort gjeldende i norsk rett og har forrang for nasjonale regler ved motstrid jf. §§ 2 første ledd nr. 1 og 3. EMK vil følgelig være en relevant rettskilde ved tolkning av politiregisterloven.

Ordlyden i EMK artikkel 8 lyder:

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Spørsmålet er hva som ligger i retten til respekt for «private life». En naturlig språklig forståelse av ordlyden «private life» viser at den enkelte har rett til respekt for en privat sfære hvor man kan forvente å gå i fred, uten innblanding fra andre. I praksis har EMD uttalt at «private life» strekker vidt og omfatter en persons fysiske og psykiske integritet.³⁷

Spørsmålet er om politiets utlevering av opplysninger til andre offentlige organer er et inngrep i den enkeltes rett til respekt for «private life». EMD har i flere saker, blant annet i *Leander mot Sverige* slått fast at utlevering av opplysninger til andre offentlige myndigheter

³⁵ Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. Heretter forkortet EMK.

³⁶ Lov 21. mai 1990 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

³⁷ Bla slått fast i *X and Y v the Netherlands*, 26. mars 1985 avsnitt 22, *S. and Marper v The United Kingdom*, 4. desember 2008 avsnitt 66.

er et inngrep i retten til respekt for «private (...) life».³⁸ Det er også slått fast i nasjonal rett at det ikke kan anses tvilsomt at formidling av opplysninger fra straffesaksregisteret må anses som et inngrep i retten til respekt for privatlivet etter EMK artikkel 8.³⁹

Retten til respekt for «private life» etter EMK artikkel 8 (1) er imidlertid ikke absolutt. Det kan gjøres inngrep i rettigheter dersom vilkårene i EMK artikkel 8 (2) er oppfylt. Det fastsettes i EMK artikkel 8 (2) at offentlige myndigheter ikke skal gripe inn i den enkeltes rett til privatliv unntatt når det er «in accordance with the law». Kravet «in accordance with the law» innebærer at det må foreligge nasjonal lov som gir hjemmel for å gjøre inngrep i rettigheten. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at det finnes hjemmel i lov. I *Sunday times mot Storbritannia* uttaler EMD at kravet «in accordance with the law» krever at loven må være «adequately accessible» og at loven må være «formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct».⁴⁰ Kravet til «adequately accessible» innebærer at loven må være offentliggjort for å oppfylle kravet til lov. Kravet til «sufficient precision» innebærer at loven må gi borgerne en indikasjon på når et inngrep kan bli aktuelt og hva som vil bli konsekvens av et inngrep. For å oppfylle kravet må loven være presist formulert slik at borgerne har mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet.⁴¹ Hjemmel for politiets utlevering av opplysninger til andre offentlige organer finnes i politiregisterloven § 30, som utfylles i forskrift. Kravet «in accordance with the law» er følgelig klart oppfylt.

Videre kreves det at formålet med inngrepet faller innenfor ett av formålene i EMK artikkel 8 (2). De ulike formålene EMK artikkel (2) regner opp er «in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.» Det er ikke tvilsomt at politiets utlevering av opplysninger til andre offentlige organer oppfyller formålskravet.⁴²

EMK artikkel 8 (2) stiller videre krav til at inngrep i retten til privatliv må være «necessary in a democratic society». Vilkåret omtales nærmere i avsnitt 4.3.2.

³⁸ *Leander v Sweden*, 26. mars 1987 avsnitt 48. Det fastsettes også i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 39 at utlevering av informasjon til annen offentlig myndighet er inngrep i EMK artikkel 8.

³⁹ Rt. 2001 s. 428 (s. 444).

⁴⁰ *Sunday Times v The United Kingdom* 26. april 1979 avsnitt 49.

⁴¹ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 39.

⁴² *Op.cit. ibid.*

3.2 Grunnloven § 102

Grunnloven er *lex superior*, som vil si at Grunnloven går foran lov av lavere rang ved motstrid.⁴³ Grunnloven setter følgelig yttergrenser for reguleringen av politiets adgang til å utlevere taushetsbelagt informasjon til andre offentlige organer.

Ordlyden i Grunnloven § 102 lyder: «Alle har rett til respekt for privatlivet [...]sitt [...]». Grunnlovens bestemmelse viser at den enkeltes rett til respekt for sitt privatliv er en så grunnleggende rettighet at den fortjener grunnlovs rang. Grunnloven § 102 bygger på EMK artikkel 8, og skal tolkes i lys av denne.⁴⁴ Det fastsettes i Rt. 2015 s 93 at retten til «privatliv» omfatter den enkeltes fysiske og psykiske integritet.⁴⁵ Politiets utlevering av opplysninger til andre offentlige organer vil følgelig være et inngrep i den enkeltes rett til «privatliv».

Etter ordlyden i Grunnloven § 102 anses retten til respekt for sitt «privatliv» å være en absolutt rettighet. I Grunnloven § 113 forankres imidlertid legalitetsprinsippet som fastsetter at styresmaktene kan gripe inn overfor den enkelte med hjemmel i lov. Den enkeltes rett til respekt for sitt «privatliv» er dermed ikke en absolutt rettighet. Inngrep retten til respekt for sitt privatliv i Grunnloven § 102 kan gjøres i tråd med de folkerettslige bestemmelser som var mønster for bestemmelsen. Inngrepet må følgelig ha tilstrekkelig hjemmel, følge et legitimt formål og være forholdsmessig.⁴⁶

3.3 Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5

Forvaltningsloven gjelder, som nevnt ovenfor, ikke for straffesaksopplysninger og gjelder dermed ikke direkte for oppgavens tema. I forarbeidene til politiregisterloven § 30 fastsettes det imidlertid at bestemmelsen skal være en videreføring av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5.⁴⁷ Forvaltningsloven vil dermed være av betydning for oppgavens tema i den grad forvaltningslovens rettskilder er av relevans for tolkningen av politiregisterloven. Spørsmålet er i hvilken grad forvaltningslovens rettskilder er av relevans for tolkning av politiregisterloven § 30.

⁴³ Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 2. utgave, Oslo 2012 s. 236.

⁴⁴ Dette fastsettes i rettspraksis, bla. i Rt. 2015 s. 93.

⁴⁵ Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

⁴⁶ Dette fastsettes i Rt. 2015 s. 93 som henviser til Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 28.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 308.

Ordlyden i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 lyder:

Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag,

Formuleringen «ikke til hinder for» og «nødvendig» i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 er identisk reguleringen i politiregisterloven § 30. Formuleringene er hentet direkte fra forvaltningslovens bestemmelse. Som følge av dette vil rettskilder som knytter seg til tolkningen av formuleringene i forvaltningsloven være av relevans for tolkningen av de aktuelle formuleringene i politiregisterloven § 30.

4 Allment om politiregisterloven § 30

4.1 Når er en opplysning utlevert i henhold til politiregisterloven § 30 første ledd?

Spørsmålet om når en opplysning anses for å være utlevert er avgjørende for anvendelsesområdet til politiregisterloven § 30 ettersom nærmere vilkår må være oppfylt før politiet kan utlevere opplysninger. Politiregisterloven § 30 første ledd fastsetter at opplysninger kan «utleveres» til andre offentlige organer. Spørsmålet er på hvilket tidspunkt en opplysning anses å være utlevert. Spørsmålet besvares hverken i politiregisterloven, lovens forarbeider eller i internasjonale rettskilder som regulerer politiet behandling av opplysninger.⁴⁸ Svaret må følgelig finnes gjennom en tolkning av ordlyden «utleveres». En naturlig språklig forståelse av ordlyden viser til en overlevering eller videreformidling av opplysninger. En slik forståelse av ordlyden er også lagt til grunn i teorien.⁴⁹

Intern utveksling av opplysninger i politiet anses ikke å være en utlevering ettersom tjenestemenn i politiet gis tilgang til opplysninger ved «tjenestemessig behov» jf. politiregisterloven § 21. Politiregisterloven forutsetter følgelig at en utlevering må være utenfor den polisiære sfære for at opplysningene skal vurderes som utlevert. Det vil klart være en utlevering av opplysninger når opplysninger overleveres til andre offentlige organer.

Utlevering av opplysninger kan skje ved at offentlige organer gis tilgang til opplysningene på papir- eller digitale dokumenter. Spørsmålet er hvorvidt opplysninger kan «utleveres» ved visuell tilgang. Visuell tilgang kan eksempelvis skje ved at man får se noe på en dataskjerm. Visuell tilgang til opplysninger vil på samme måte som ved papir- og digitale dokumenter overlevere eller videreformidle opplysninger. En formålsbestemt tilnærming tilsier følgelig at opplysninger kan «utleveres» ved visuell tilgang. Utlevering ved visuell tilgang vil også være mindre betenkelig ettersom risikoen for videre spredning og misbruk av opplysningene er begrenset. Begrunnelsen for dette er at informasjonen vil fremstå mindre sikker og pålitelige ved videreformidling fra det offentlige organet.

⁴⁸ Svaret finnes hverken i EMK, rammebeslutningen eller politirekommandasjonen. Tilsvarende uttales i Kvam s. 243 og Auglend s. 562.

⁴⁹ Se Auglend s. 562 og Kvam s. 243.

Ved overlevering av opplysninger gjennom papir-dokumenter, digitale dokumenter eller visuell tilgang, vil politiet aktivt overlevere opplysningene. Spørsmålet er om opplysninger kan anses utlevert hvor andre offentlige organer gis passiv tilgang til politiets opplysninger. Passiv tilgang vil si at opplysninger legges inn i en database eller et arkiv hvor andre offentlige organer har mulighet til å søke informasjon etter eget godtbefinnende. Eksempelvis kan det være aktuelt å gi andre offentlige organer tilgang til politiets opplysninger i forbindelse med tverrfaglige samarbeid. I Oslo politidistrikt ble det eksempelvis etablert en ordning hvor representanter fra offentlige organer ble gitt tilgang til politiets opplysninger basert på en nødvendighetsvurdering. Et eksempel er barnevernskonsulenter som arbeider på politistasjonen. Disse er ikke en del av politiets tjenestemenn, men har likevel tilgang til politiets opplysninger.⁵⁰ En betenkelighet som gjør seg gjeldende ved en slik ordning er at politiet i mindre grad har kontroll med hvilke opplysninger som overføres og hvem som senere får tilgang til opplysningene.⁵¹ Det er imidlertid klart at passiv tilgang i likhet med aktiv utlevering vil innebære en overlevering eller videreformidling av opplysninger. En formålsbestemt tolkning tilsier følgelig at opplysninger kan «utleveres» gjennom passiv tilgang.

Et spørsmål som reiser seg i forbindelse med passiv tilgang er på hvilket tidspunkt opplysninger skal anses utlevert. Ulike tidspunkt kan tenkes å være aktuelle i denne vurderingen. Opplysningene vil nødvendigvis være tilgjengelig for det offentlige organet fra det tidspunkt politiet legger opplysningene i en database eller et arkiv som organet har tilgang til. Opplysningene kan imidlertid ikke anses videreformidlet eller overlevert før organet har søkt opp opplysningene. Det stilles imidlertid ikke krav til at organet er gjort kjent med opplysningene i vurderingen av hvorvidt opplysningene er utlevert. Det må av denne grunn legges avgjørende vekt på tidspunkt opplysningene er tilgjengelige for det offentlige organet. Opplysningene må etter dette anses for å være utlevert når de er lagt inn i en database eller et arkiv hvor andre offentlige organer har tilgang.⁵²

⁵⁰ Kvam s. 397-398.

⁵¹ Jf. politiregisterloven § 21. Se Auglend s. 563.

⁵² Se Kvam s. 246-248 og Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 136 om politiregisterloven § 22. Spørsmålet er ikke vurdert for politiregisterloven § 30, men dette må tolkes likt ettersom reguleringen i politiregisterloven § 22 er lik politiregisterloven § 30.

4.2 Hvem treffer beslutning om informasjonsutveksling?

Politiregisterloven § 30 annet ledd gir lovens § 27 femte ledd tilsvarende anvendelse. Bestemmelsen fastsetter at kompetanse til å beslutte at opplysninger skal utleveres ligger til den «behandlingsansvarlige». Spørsmålet er hvem som er behandlingsansvarlig ved utlevering av opplysninger etter politiregisterloven § 30.

Den «behandlingsansvarlige» defineres i politiregisterloven § 2 nr. 4 som «den som etter lov eller forskrift alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen og hvilke hjelpemiddel som skal brukes». I politiregisterforskriften § 2-1 nr. 3 fastsettes det at behandlingsansvaret for behandling av opplysninger ligger hos «[p]olitimestrene for behandling i politidistriktene» med mindre noe annet er særskilt bestemt. Forarbeidene presiserer at ettersom politiet som organ utleverer opplysningene bør beslutningen treffes på et overordnet nivå.⁵³ Hensynet til notoritet om hvilke opplysninger som er utlevert, hvem opplysningene utleveres til og hvorfor opplysningene er utlevert tilsier at behandlingsansvaret bør ligge til politimesteren og ikke den enkelte polititjenestemann.⁵⁴ Hensynet til ensartet praksis og at ikke alle bør ha tilgang til all informasjon peker i samme retning.

For påtalemyndigheten er riksadvokaten behandlingsansvarlig ved Riksadvokatembetet jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 1.⁵⁵ Ved utlevering av opplysninger fra statsadvokatembetet er det førstestatsadvokaten som embetsleder som har behandlingsansvaret jf. politiregisterforskriften § 2-1 nr. 2.

Det fastsettes i politiregisterforskriften § 2-3 at den behandlingsansvarlige har adgang til å delegere «det daglige ansvaret for å oppfylle den behandlingsansvarliges plikter». Formuleringen «daglige» viser at den behandlingsansvarlige ikke har adgang til å delegere bort behandlingsansvaret som sådan.⁵⁶ Delegeringsadgangen begrenses også ved at ansvaret må delegeres til en lederstilling i det aktuelle organet for at den behandlingsansvarlige skal ha en reell innflytelse på behandling.⁵⁷

⁵³ NOU 2003: 21 s. 146 og 209.

⁵⁴ *Op.cit. ibid.*

⁵⁵ Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndighet (politiregisterforskriften) 20.09.2013 nr. 1097 § 2-1 nr. 1 og 2.

⁵⁶ Oppgaven går ikke nærmere inn på reglene. Les mer om reglene i NOU 2003: 21 s. 146 avsnitt 9.5.3.4, Kvam s. 236 og Høringsuttalelse 2011 s. 7.

⁵⁷ NOU 2003: 21 s. 146.

4.3 Gjelder det et absolutt krav om skriftlighet ved utlevering av opplysninger?

Politiregisterloven § 30 annet ledd jf. 27 femte ledd andre punktum fastsetter at utlevering av opplysninger skal «fortrinnsvis» skje i «skriftlig form». Spørsmålet er om det gjelder et absolutt krav om skriftlighet ved utlevering av opplysninger.

Det første rettslige spørsmålet er hva som ligger i vilkåret «skriftlig form». Det er klart at skrevet tekst på papir omfattes av kravet til «skriftlig form». Hvorvidt digital tekst omfattes er imidlertid mer tvilsom ut fra ordlyden. Forarbeidene gir ikke svar på hvorvidt digital tekst omfattes av «skriftlig form». Kravet til skriftlig form er imidlertid begrunnet i hensynet til notoritet. Dette hensynet ivaretas ved at det føres kontroll med hvilke opplysninger som utleveres, hvem opplysningene utleveres til og begrunnelsen for utlevering.⁵⁸ Hvor godt hensynet til notoritet ivaretas ved digital tekst vil avhenge av om filene er låst eller om det er mulig å redigere dem. Ved låste filer vil hensynet til notoritet ivaretas i like stor grad så vel som papir dokument. Dette tilsier at digital tekst og i alle tilfeller låste filer bør anses å oppfylle kravet til «skriftlig form».

Det neste rettslige spørsmålet er om politiregisterloven § 30 jf. § 27 femte ledd stiller et absolutt krav til skriftlighet ved utlevering av opplysninger. Alternative måter til utlevering i skriftlig form er muntlig overlevering eller visuell tilgang, eksempelvis at man får se noe på en dataskjerm.⁵⁹

Politiregisterloven § 30 annet ledd jf. § 27 femte ledd annet punktum får frem at opplysninger «fortrinnsvis» skal utleveres i skriftlig form. En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det ikke gjelder et absolutt krav til skriftlighet. Mer nærliggende er det å forstå ordlyden som et mål eller et ønske som kan fravikes ved behov. Denne forståelsen understrekes i forarbeidene hvor det bemerkes av departementet at bestemmelsen ikke oppstiller et krav om skriftlighet, men gir uttrykk for at utlevering bør skje i skriftlig form.⁶⁰ Dette underbygges videre i politiregisterforskriften § 11-3 annet ledd hvor det fastsettes at «[k]ravet om skriftlighet [...] kan fravikes dersom skriftlighet ville hindre formålet med utleveringen».⁶¹ Det gjelder følgelig ikke et absolutt krav til skriftlighet ved utlevering av opplysninger.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 307.

⁵⁹ Se Kvam s. 265-266.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 308.

⁶¹ Jf. politiregisterforskrift § 11-3 andre ledd.

Alternative utleveringsmåter som muntlig utlevering eller utlevering ved visuell tilgang kan følgelig benyttes.

Det åpnes for stor grad av skjønn i vurderingen av hvorvidt opplysningene skal utleveres skriftlig eller muntlig, jf. politiregisterforskriften § 11-3. Det forutsettes at valget av formidlingsmåte må vurderes fra sak til sak. I vurderingen vil det være av stor betydning hvem opplysningene utleveres til, hvor inngripende opplysningene er og om det er vanskelig eller umulig ut fra tiden til rådighet å utlevere opplysningene skriftlig.⁶² I tilfeller hvor mottakerorganet skal formidle opplysningene videre til andre vil det være særlig aktuelt å utlevere opplysningene skriftlig. Ved skriftlig utlevering vil politiet lettere kunne forsikre seg om at mottakerorganet videreformidler riktige opplysninger.

I mange situasjoner vil det imidlertid ikke fremstå hensiktsmessig å utlevere opplysningene skriftlig.⁶³ Det kan eksempelvis være uhensiktsmessig å måtte utlevere opplysningene skriftlig ved samarbeid mellom politiet og andre offentlige organer i tilfeller hvor opplysningene må utleveres umiddelbart. Et tenkt tilfelle er at arbeidstilsynet er på inspeksjon og trenger opplysninger fra politiet mens inspeksjonen foretas. I slike tilfeller vil det ikke være mulig å motta opplysningene skriftlig, og opplysningene må dermed utleveres på andre måter. Dersom opplysningene utleveres muntlig skal det så snart som mulig nedtegnes hvilke opplysninger som er utlevert, jf. politiregisterforskriften § 11-4 første ledd nr. 3.⁶⁴

⁶² Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 138.

⁶³ *Op.cit.* s. 308.

⁶⁴ NOU 2003: 21 s. 209 og Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private for å bekjempe kriminalitet s. 53. Nedtegningsplikten gjelder også ved skriftlig utlevering.

5 Nærmere om vilkårene for utlevering

5.1 Hvilke opplysninger kan utleveres?

Politiregisterloven § 30 første ledd hjemler utlevering av «opplysninger» fra politiet til andre offentlige organer. Spørsmålet er hvilke «opplysninger» som kan utleveres. Ordet «opplysninger» er ikke nærmere definert i politiregisterloven. En naturlig språklig forståelse av ordet viser til informasjon eller kunnskap om noe.

Ordet «personopplysning» defineres i politiregisterlovens § 2 første ledd nr. 1 som en «opplysning og vurdering som kan knyttes til en fysisk person». Definisjonen viser at avgjørende for å være en «personopplysning» er at opplysningen kan kobles til en fysisk person. Under overskriften «definisjoner» i politiregisterforskriften § 1-2 nr. 1 presiseres det at

biologisk materiale, som blod, spytt, hår med videre anses som personopplysning dersom materialet er analysert eller på annen måte identifisert, slik at det kan knyttes til en person. En opplysning anses ikke som personopplysning dersom det må brukes uforholdsmessig mye arbeid, tid eller ressurser for å identifisere personen, [...].⁶⁵

Politiregisterloven § 30 bruker imidlertid ordet «opplysning» og ikke «personopplysning». Spørsmålet er om ordet «opplysning» omfatter mer enn «personopplysning». En naturlig språklig forståelse av ordet «opplysning» viser ikke til at informasjonen må knyttes til en fysisk person. Ordet «opplysning» er mer nøytralt enn ordet «personopplysning» og anses dermed å kunne omfatte mer. Denne tolkningen av ordet har støtte i forarbeidene hvor det fremgår at ordet «opplysning» omfatter opplysninger om døde personer, juridiske personer og gjenstander.⁶⁶ Ordet «opplysning» har følgelig et videre anvendelsesområde enn «personopplysning». Bakgrunnen for at politiregisterloven § 30 anvender ordet «opplysning» fremfor ordet «personopplysning» var nettopp for å synliggjøre at politiregisterloven ikke bare gjelder for opplysninger om fysiske personer.⁶⁷ Normalt vil en opplysning ikke anses for å være en «personopplysning» når bare den opplysninger gjelder vet at opplysninger gjelder

⁶⁵ Se også NOU 2003: 21 s. 142 og Kvam s. 229 følgende om dette.

⁶⁶ Tidligere var utlevering av opplysninger regulert i flere ulike lover. Når reguleringen nå samles i en lov må ordet «opplysning» forstås vidt. Se Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 13, 55, 67 og 70 og Auglend s. 589.

⁶⁷ Se Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 13. Personlig meddelelse fra Sylvia Peters.

ham. Dette følger av at personen må kunne identifiseres. I politiregisterloven vil det imidlertid være en «opplysning» selv hvor bare den opplysningen gjelder vet at opplysningen gjelder ham.⁶⁸ Selv anonymiserte opplysninger vil være taushetsbelagt. Politiet trenger følgelig hjemmel for å offentliggjøre et bilde av en ukjent gjerningsmann som de ønsker publikums hjelp til å identifisere. Begrunnelsen for at slike opplysninger er taushetsbelagt er fordi noen kan ha kunnskap som fører til at de kobler opplysningen til en person.⁶⁹

Etter dette må ordlyden «opplysning» i alle tilfeller anses å omfatte personopplysninger. Ordlyden strekker seg imidlertid lengre og favner også om opplysninger av annen karakter.⁷⁰ Ettersom politiets adgang til utlevering av opplysninger i politiregisterloven § 30 er et unntak fra taushetsplikten må ordet «opplysning» ses i sammenheng med reguleringen av politiets taushetsplikt i politiregisterloven § 23. Ordet «opplysning» må etter dette anses å omfatte enhver opplysning underlagt taushetsplikt i politiregisterloven § 23.⁷¹

5.2 Til hvilke organer kan opplysningene utleveres?

Politiregisterloven § 30 hjemler utlevering av opplysninger til «offentlige organer». I politiregisterforskrift § 9-6 nevnes ulike offentlige organer politiet kan utlevere opplysninger til. Herunder «blant annet» skatteetaten, toll og avgiftsetaten, statens innkreivingsentral, barnevernsmyndighetene, arbeids og velferdsforvaltningen, utlendingsmyndighetene, kriminalomsorgen og kommunen. Formuleringen «blant annet» viser at oppregningen ikke er uttømmende. En uttømmende regulering av hvilke organer politiet kan utlevere opplysninger til kan vanskelig gis fordi politiets opplysninger kan være av interesse for et stort antall offentlige organer for at disse skal kunne løse sine arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte.⁷² Ordlyden «blant annet» oppstiller i utgangspunktet ikke noen skranker for hvem som kan være mottakerorgan etter bestemmelsen. Spørsmålet er om ordlyden «offentlig organ» oppstiller begrensninger med tanke på hvilke organ som kan være mottaker etter bestemmelsen. En naturlig språklig forståelse av ordlyden viser at bestemmelsen avgrenser

⁶⁸ *Op.cit.* s. 55.

⁶⁹ *Op.cit. ibid.* og s. 291.

⁷⁰ *Op.cit. ibid.*

⁷¹ Personlig meddelelse fra Auglend den 24. april 2017.

⁷² Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 128-129.

mot private rettssubjekter. Denne forståelsen av ordlyden understrekes i teorien hvor formuleringen «offentlig organ» brukes som betegnelse på organer for stat eller kommune.⁷³

I vurderingen av hva som ligger i ordlyden «offentlig organ» må det følgelig avgjøres hvorvidt organet utøver offentlig myndighet.⁷⁴ Dette har betydning for hvorvidt organet omfattes av forvaltningsloven og dermed forvaltningsloven § 13 om taushetsplikt. I forarbeidene til forvaltningsloven § 1 presiseres det at loven kun kommer til anvendelse når forvaltningsorganet handler på vegne av stat eller kommune. Utenfor loven faller tilfeller hvor offentlige organer fordeler midler fra private stiftelser. Begrepet «vedtak» i forvaltningsloven § 2 første ledd nr. 1 er «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)». I forarbeidene presiseres det at begrepet «vedtak» forutsetter at det utøves offentlig myndighet.⁷⁵ Redegjørelsen viser at ordlyden «offentlig organ» forutsetter at det er tale om et organ for stat eller kommune som utøver offentlig myndighet underlagt forvaltningslovens taushetsplikt.

5.3 Nødvendighetskravet

5.3.1 Reguleringen av nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet

Kravet til nødvendighet og forholdsmessighet opptrer flere steder i lovgivningen. Blant annet finnes kravene i EMK artikkel 8, politiregisterforskriften § 4-2, politirekommandasjonen punkt 5.2 bokstav b og rammebeslutningen artikkel 3. For å tolke hva som ligger i kravet til nødvendighet og forholdsmessighet i politiregisterloven § 30, må vilkårene ses i sammenheng med reguleringen i bestemmelsene over.

5.3.2 EMK artikkel 8

Politiets utlevering av taushetsbelagt informasjon til andre offentlige organer er, som nevnt ovenfor, et inngrep i EMK artikkel 8. For at inngrepet skal være lovlig må følgelig kravene i EMK artikkel 8 (2) være oppfylt. Oppgaven vil i dette avsnittet redegjør for kravet til nødvendighet og forholdsmessighet etter EMK artikkel 8 (2).

⁷³ Torstein Eckhoff, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utgave, Oslo 2014 s. 28.

⁷⁴ Korrespondanse med Sylvia Peters.

⁷⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 54.

Det fastsettes i EMK artikkel 8 (2) at offentlige myndigheter ikke skal gjøre inngrep i retten til privatliv med unntak av hvor det er «necessary in a democratic society». Nødvendighetskravet skal forstås som at et inngrep ikke må være uunnværlig, men det er på den annen side ikke tilstrekkelig at tiltaket er nyttig.⁷⁶ I *Olsson mot Sverige* presiserte EMD at nødvendighetskravet innebærer at et inngrep i privatlivet må være begrunnet i et «pressing social need» og at inngrepet må være «proportionate to the legitimate aim pursued».⁷⁷ I vurderingen av hvorvidt inngrepet er «necessary in a democratic society» tildeles statene en «margin of appreciation» som gir statene et visst spillerom med tanke på hvilke tiltak som kan iverksettes.⁷⁸ Vurderingen av hva som er nødvendig og proporsjonalt vil variere fra livsområdet til livsområde.⁷⁹ I vurderingen av hvorvidt et inngrepet er «necessary in a democratic society» må statene vurdere saken «in the light of the case as a whole».⁸⁰ For at et inngrep i retten til privatliv skal anses å være nødvendig må begrunnelsen for inngrepet være «relevant and sufficient».⁸¹ Det vil si at inngrepet må forankres i, og i tilstrekkelig grad bidra til å fremme formålet med inngrepet.⁸²

Proporsjonalitetsvurderingen innebærer at de hensyn som begrunner inngrepet må veies opp mot hensynet til den som utsettes for inngrepet. Jo viktigere samfunnsmessige hensyn som ligger bak inngrepet, jo større inngrep legitimerer formålet.⁸³ Vurderingstemaet er om formålet som søkes oppnådd ved utlevering av opplysninger står i et rimelig forhold til de negative virkninger for privatlivet til personen opplysningen gjelder. Hvor utlevering av opplysninger ikke er egnet til å nå formålet med utleveringen, vil utleveringen være i strid med konvensjonen. Utleveringen vil også være konvensjonsstridig dersom formålet kan nås med lempeligere middel.⁸⁴

Saksforholdet i saken *Weber and Saravia mot Tyskland*⁸⁵ var at staten hadde avlyttet borgernes trådløse kommunikasjon. EMD kom til at dette var inngrep i retten til privatliv og korrespondanse etter EMK artikkel 8. EMD uttalte også at statens overføring av data til andre

⁷⁶ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 39 og NOU 2003: 21 s. 108.

⁷⁷ *Olsson v Sweden*, 24. mars 1988 avsnitt 67.

⁷⁸ *Op.cit. ibid.*

⁷⁹ NOU 2003: 21 s. 108.

⁸⁰ *Olsson v Sweden* avsnitt 67.

⁸¹ *Op.cit.* avsnitt 68.

⁸² NOU 2003: 21 s. 108.

⁸³ *Op.cit. ibid.*

⁸⁴ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 39.

⁸⁵ *Weber and Saravia v Germany* 29. juni 2006

offentlige myndigheter utgjorde en ytterligere krenkelse av EMK artikkel 8. Spørsmålet var om inngrepet i borgernes rett til privatliv var «necessary in a democratic society». EMD kom til at vilkåret for inngrepet var oppfylt ettersom staten innen sin «margin of appreciation» fant at inngrepet var «necessary in a democratic society» av hensyn til nasjonal sikkerhet og forebygging av kriminalitet. Som følge av at inngrepet var begrunnet i et viktig formål ble det ansett forholdsmessig.

Kravene til nødvendighet og forholdsmessighet i EMK artikkel 8 anses ikke å stille strengere krav enn reguleringen i politiregisterloven § 30. Politiregisterloven § 30 anses følgelig å være i samsvar med EMK artikkel 8 på dette punktet.

5.3.3 Politirekommandasjonen

Politirekommandasjonen ble vedtatt av Europarådet den 17. September 1987 og har sin bakgrunn i Europarådets personvernkonvensjon av 28. Januar 1981 nr. 108. Politirekommandasjonen ble til som følge av en økende behandling av personopplysninger i politiet og nye løsningen fra IT-sektoren. Formålet med politirekommandasjonen er å gjøre prinsippene i personvernkonvensjonen klarere for politisektoren.⁸⁶ Politirekommandasjonen er ikke rettslig bindende for medlemsstatene, men Europarådet anbefaler at det tas hensyn til rekommandasjonens prinsipper i lovgivningen, og at prinsippene blir gjort tilgjengelige for allmennheten.⁸⁷

Politirekommandasjonen⁸⁸ autoriserer informasjonsflyt mellom ikke uforenlige formål i offentlig sektor når informasjonsflyten er «nødvendig». Punkt 5.2 bokstav b i rekommandasjonen hjemler utlevering til andre offentlige organer når opplysningene «are indispensable to the recipient to enable him to fullfill his own lawful task» forutsatt at formålene ikke er uforenlige, og at det ikke er forbudt for avgiverorganet å levere ut opplysningene.⁸⁹ Opplysningsadgangen hvor vilkåret er «nødvendig» favner meget bredt. Det er derfor viktig å overholde kravet til at vilkåret skal være oppfylt for hver enkelt behandling. Bestemmelsen bør ikke leses som en blankocheck til en hvilken som helst behandling i

⁸⁶ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 40.

⁸⁷ *Op.cit. ibid.*

⁸⁸ Europarådets rekommandasjon om behandling av personopplysninger i politiet (politirekommandasjon) 17. september 1987.

⁸⁹ Kvam s. 355.

forvaltningen.⁹⁰ Det forutsettes at organer som begjærer å få utlevert opplysninger, utnytter sine egne informasjonsressurser, før det begjæres informasjon fra politiet.⁹¹ Ved utarbeidelsen av rekommandasjonen ble prinsippene nedfelt i EMK artikkel 8 ivaretatt.⁹² Bestemmelsen anses dermed ikke å stille et strengere krav til nødvendighet og forholdsmessighet enn EMK artikkel 8. Politiregisterloven § 30 anses følgelig å være i samsvar med politirekommandasjonen på dette punktet.

5.3.4 Rammebeslutningen om personvern i tredje søyle

Rammebeslutningen⁹³ regulerer behandling av opplysninger innenfor rammene av politisamarbeid og annet rettslig samarbeid i straffesaker. Rammebeslutningen er en Schengenrelevant rettsakt, og har dermed relevans for Norge.⁹⁴ Det fremgår av artikkel 1 at rammebeslutningen kommer til anvendelse på opplysninger som utveksles mellom medlemsstatene. Rammebeslutningen kommer dermed i utgangspunktet ikke til anvendelse på oppgavens tema.⁹⁵ Det fremgår imidlertid av forarbeidene til politiregisterloven at enkelte av rammebeslutningens regler får anvendelse også for nasjonal behandling, blant annet artikkel 3.

Rammebeslutningens artikkel 3 regulerer «prinsippet om lovlighet, forholdsmessighet og formål». Det fremgår av artikkel 3 (1) at personopplysninger kun kan behandles for de formål de er innsamlet for. Videre behandling for et annet formål er imidlertid tillatt dersom behandlingen er «nødvendig og står i rimelig forhold til dette andre formålet» jf. artikkel 3 (2) c). I rammebeslutningen behandles nødvendighetskravet som en del av forholdsmessighetskravet. En naturlig språklig forståelse av «rimelig» viser til at bestemmelsen ikke oppstiller et strengt forholdsmessighetskrav. En slik tolkning samsvarer med rammebeslutningen artikkel 1 nr. 5, som fastslår at medlemsstatene kan fastsette en strengere regulering enn dem som er gitt av rammebeslutningen når det gjelder vern av

⁹⁰ *Op.cit. ibid.*

⁹¹ Kvam s. 355.

⁹² Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 40.

⁹³ Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS 27. november 2008 om vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker.

⁹⁴ Se Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s 41 og Kvam s. 56.

⁹⁵ Kvam s. 56 og 307.

personopplysninger som samles inn eller behandles nasjonalt.⁹⁶ Rammebeslutningen er altså et minimumsdirektiv med åpning for strengere regulering nasjonalt.

Etter dette må rammebeslutningen anses relevant i tolkningen av hva som ligger i forholdsmessighetskravet og nødvendighetskravet i politiregisterloven § 30 jf. § 27 femte ledd. Reguleringen i politiregisterloven anses imidlertid å oppstille et strengere krav enn rammebeslutningen artikkel 3 (2). Rammebeslutningen anses dermed ikke å sette begrensninger for tolkningen av politiregisterloven § 30.

5.3.5 Politiregisterforskriften § 4-2

Politiregisterforskriften § 4-2 annet punktum fastsetter at «[v]ed vurderingen av hva som er nødvendig skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering [...]». Bestemmelsen finnes i kapittel 4 «Nødvendighetskravet» under overskriften «Vurderingen av nødvendighetskravet». Forskriften ser dermed ut til å definere nødvendighetskravet gjennom forholdsmessighet. Tradisjonelt er nødvendighet og forholdsmessighet regulert som to ulike vurderinger.⁹⁷ Spørsmålet er om politiregisterlovens krav til forholdsmessighet skal forstås som en del av nødvendighetsvurderingen, eller som en selvstendig vurdering.

I EMK artikkel 8 foretas det en samlet vurdering av kravet til nødvendighet og forholdsmessighet. Praksis fra EMD viser at vurderingen av de ulike vilkårene henger tett sammen, og nærmest er å betrakte som en samlet vurdering.

I forarbeidene til politiregisterloven uttaler departementet at det i vilkåret «necessary in a democratic society» ligger et krav om «forholdsmessighet».⁹⁸ Det fremgår av forarbeidene at kravene er så nært knyttet sammen at kravet til forholdsmessighet anses for å være en del av nødvendighetskravet. I likhet med forarbeidene fremgår det av politiregisterforskriften § 4-2 at det i vurderingen av nødvendighetskravet må foretas en forholdsmessighetsvurdering. Videre omtales forholdsmessighetskravet i teorien som en integrert del av de øvrige vilkår for utlevering.⁹⁹ Kravet til nødvendighet og forholdsmessighet må etter dette forstås som at kravene er sterkt forbundet til hverandre. Selv om kravene henger sammen er det likevel

⁹⁶ *Op.cit.* s. 60.

⁹⁷ Eksempelvis i straffeprosessloven § 170 a.

⁹⁸ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 39 og 79.

⁹⁹ Kvam s. 23.

mulig å splitte dem opp i en drøftelse. Oppgaven vil i det følgende operere med en selvstendig vurdering av henholdsvis nødvendighet og forholdsmessighet.

Spørsmålet er om politiregisterforskriften § 4-2 kommer til anvendelse i politiregisterloven § 30 hvor forholdsmessighetsvurderingen i politiregisterloven § 27 tredje ledd får direkte anvendelse gjennom politiregisterloven § 30 annet ledd. Politiregisterloven § 30 tredje ledd forutsetter at «Kongen gir i forskrift nærmere regler om utlevering av opplysninger til offentlige organer i deres interesse, herunder (...) hva som er kriteriene for at utlevering er nødvendig». Politiregisterforskriften er gitt i medhold av denne bestemmelsen for å supplere politiregisterloven. Definisjonen i politiregisterforskriften § 4-2 må følgelig anses relevant ved tolkningen av nødvendighets- og forholdsmessighetskravet i politiregisterloven § 30.

Spørsmålet videre er om definisjonen i politiregisterforskriften § 4-2 viser til en selvstendig vurdering, eller om det er perspektiver som kommer i tillegg til politiregisterloven. Politiregisterloven § 27 tredje ledd fastsetter at det i forholdsmessighetsvurderingen særlig skal legges vekt på om «[...]opplysningene formidles til en mottaker som er underlagt taushetsplikt, hvordan det kan forventes at mottaker benytter opplysningene og om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet». Etter politiregisterforskriften § 4-2 annet punktum skal det i vurderingen av nødvendighet foretas en forholdsmessighetsvurdering «[...]der det blant annet skal legges vekt på formålet med behandlingen, hvilke opplysninger som skal behandles, om behandlingen gjelder alvorlig eller mindre alvorlig kriminalitet og antallet personer som får tilgang til opplysningene».

Forskriftens vurdering av hvor mange personer som får tilgang til opplysningene og hvilke opplysninger som skal behandles anses for å være en utpensling av lovens vilkår. Herunder hvorvidt opplysningene formidles til en mottaker underlagt taushetsplikt og lovens vilkår om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet. Forskriftens vilkår om hvorvidt behandlingen gjelder alvorlig eller mindre alvorlig kriminalitet fremgår imidlertid ikke av loven og anses dermed ikke å være en utpensling av lovens vilkår. Forskriften konsumeres følgelig ikke av loven, men inneholder vurderinger som kommer i tillegg til loven.

5.4 Allment om nødvendighetskravet

Politiregisterloven § 30 første ledd stiller som vilkår for utlevering av opplysninger at utleveringen må være «nødvendig» for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.¹⁰⁰ Kravet til nødvendighet kommer til uttrykk flere steder i politiregisterloven og er et gjennomgående personvernprinsipp som gjelder ved all behandling av personopplysninger.¹⁰¹ Ordlyden «nødvendig» må like fullt tolkes og forstås i lys av de særlige problemstillinger som gjør seg gjeldende ved anvendelse av politiregisterloven § 30 første ledd.

Spørsmålet er hva som ligger i ordlyden «nødvendig». En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det er påkrevd eller uunnværlig for det offentlige organet å motta opplysningene for å utføre sine oppgaver.¹⁰² Ordlyden viser følgelig til et strengt krav for utlevering av opplysninger.

Det presiseres imidlertid i forarbeidene at formuleringen «nødvendig» ikke skal forstås som at opplysningene er påkrevd eller uunnværlig for det offentlige organet i utførelsen av sine oppgaver.¹⁰³ Denne forståelsen av ordlyden understrekes i politiregisterforskriften § 9-6 annet ledd. Bestemmelsen fastsetter at i vurderingen av nødvendighetskravet blant annet «[...] skal legges vekt på om mottakerorganet settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene». Formuleringen «riktigere eller mer velbegrunnet» viser at nødvendighetskravet ikke skal forstås som om at utlevering er eneste mulighet for å oppnå formålet. Kravet vil på den annen side ikke være oppfylt når utlevering av opplysninger er begrunnet i at utleveringen anses hensiktsmessig for det offentlige organet.¹⁰⁴ Terskelen i nødvendighetskravet må følgelig finnes et sted mellom hva som anses å være eneste mulighet for å oppnå formålet og hva som anses hensiktsmessig.

Avgjørelsen i Rt. 1994 s. 1632 ble avsagt før vedtakelse av politiregisterloven og omhandlet straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5. Avgjørelsen er likevel relevant for å illustrere hva som ligger i nødvendighetskravet all den tid politiregisterloven viderefører rettstilstanden på

¹⁰⁰ Jf. politiregisterlov § 30.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 52.

¹⁰² http://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP+=nødvendig&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge+=&ordbok=begge.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 79.

¹⁰⁴ *Op.cit. ibid.*

dette punktet.¹⁰⁵ Saksforholdet var at en lensmannsbetjent hadde havnet i en krangel på en pub, som privatperson. Lensmannen ble bedt av en vakt om å forlate stedet, noe han nektet å gjøre. Overfor vakten på puben gav lensmannen uttrykk for at en annen person på stedet flere ganger hadde vært i klammeri med politiet, og at tiltalte selv hadde hatt en del med ham å gjøre i tjenesten. Senere kom tiltalte med høyrøstede karakteristikk av samme person overfor gjester og ansatte på puben. Retten kom til at utsagnene var omfattet av taushetsplikten. Spørsmålet var dermed om opplysningene skulle «brukes for å forebygge lovovertrædelser» slik at unntaksbestemmelse i straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5 kom til anvendelse. Bestemmelsen fastsetter at det ikke foreligger brudd på taushetsplikten når «opplysningene gjøres kjent for andre offentlige organer når formålet er å forebygge lovovertrædelser eller å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Retten kom til at det ikke var tilstrekkelig at tiltalte rent subjektivt hadde et motiv om å forebygge lovovertrædelse ved å utgi taushetsbelagt informasjon, ettersom det må stilles visse objektive skranker.

Straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5 inneholder ikke noe nødvendighetskrav. Kravet til nødvendighet ble imidlertid innfortolket av retten idet retten uttaler at bestemmelsen

[...]bare kommer til anvendelse når det er en viss nødvendighet eller forholdsmessighet i å gi ut ellers taushetsbelagte opplysninger med sikte på å forhindre lovbruddet. Blant annet må det vær rimelig grunn til å frykte lovbruddet, og det må avveies om lovbruddet kan avverges på annen måte.¹⁰⁶

I den aktuelle saken var noen rimelig frykt for lovbrudd ikke nærmere begrunnet. Den tiltalte kunne forebygget lovbruddet ved å forlate puben, og det ble dermed ikke ansett nødvendig å oppgi de taushetsbelagte opplysningene. Dommen viser at dersom formålet enkelt kan oppnås på en mindre inngripende måte vil ikke kravet til nødvendighet være oppfylt.

Spørsmålet videre er hvor strengt kravet til nødvendighet er ved utlevering av opplysninger til andre offentlige organer. Kravet til nødvendighet må anses som en rettslig standard som vil variere fra hver enkelt situasjon og som vil endres med tiden.¹⁰⁷ I forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 er kravet til utlevering av opplysninger i likhet med politiregisterloven § 30

¹⁰⁵ *Op.cit.* s. 308.

¹⁰⁶ Rt. 1994 s. 1632 (s. 1634).

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 77 og NOU 2003: 21 s. 171. Dette fremgår også av politiregisterforskriften § 4-1 som regulerer virkeområdet til nødvendighetskravet.

«nødvendig». Tidligere var kravet til utlevering av opplysninger i forvaltningsloven «naturlig». Ved stortingsbehandlingen ble imidlertid ordet «naturlig» erstattet med «nødvendig» idet man ønsket å skjerpe kravet.¹⁰⁸ Skjerpelsen av kravet ble videreført ved vedtakelse av politiregisterloven § 30 ettersom bestemmelsen viderefører forvaltningslovens bestemmelse. Lovgivers vilje var å heve terskelen for utlevering av opplysninger. Til tross for skjerpelsen av kravet vil adgangen til utlevering av opplysninger fortsatt være nokså vid, forutsatt av vilkåret «nødvendig» er oppfylt. Dette følger av at kravet, som nevnt ovenfor, ikke skal forstås som at opplysningene er påkrevd eller uunnværlig for det offentlige organet.

Terskelen for utlevering av opplysninger til andre offentlige organer er i teorien kritisert for å være for lav.¹⁰⁹ Kritikken er begrunnet med at terskelen for ekstern utlevering av opplysninger ikke er høyere enn intern informasjonsutveksling i politiet. Utlevering av informasjon internt i politiet stiller krav til at det foreligger et «tjenestemessig behov» jf. politiregisterloven 21.¹¹⁰ Dette kravet er oppfylt hvor en tjenesteperson kan treffe «en riktigere og mer velbegrunnet avgjørelse» eller «utføre en mer effektiv eller hensiktsmessig tjeneste».¹¹¹ Kravet til «tjenestemessig behov» korresponderer dermed med terskelen angitt i politiregisterforskriften § 9-6 annet ledd. Terskelen for ekstern utlevering av opplysninger bør imidlertid være høyere enn internt i politiet, ettersom opplysningene ikke brukes til et politimessig formål.¹¹² Terskelen i ordlyden «nødvendig» bør dermed anses å være for lav dersom den ikke praktiseres strengere enn vilkåret «tjenestemessig behov».

Hvor mye terskelen i ordlyden «nødvendig» bør skjerpes er det imidlertid ikke lett å gi et generelt svar på. Internt tillates såkalte «fiskeeksedisjoner» i politiets registre. Det vil si at tjenestemenn i politiet har adgang til søke i registre uten å vite hvilke opplysninger de søker.¹¹³ Dette kan ikke godtas ved utlevering av opplysninger til andre offentlige organer, ettersom offentlige organer må spesifisere hvilke opplysninger de ønsker utlevert.¹¹⁴ Spesifikasjonskravet er begrunnet i at det skal være mulig for politiet å vite hvilke

¹⁰⁸ Innt.O. 50 (1976-1977) s. 3-4.

¹⁰⁹ Kvam s. 363.

¹¹⁰ *Op.cit. ibid.*

¹¹¹ *Op.cit.* s. 301 om «tjenestemessig behov».

¹¹² I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 105. Se også Kvam s. 357.

¹¹³ Kvam s. 355.

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 55 (1997-1998) s. 71. Spesifikasjonskrav er gjennomgående og fremgår flere steder i lovgivningen. Blant annet oppstiller straffeprosessloven § 28 krav til spesifisering ved begjæring om utskrift av dom. Det er klart at en regel om spesifisering også må gjelde ved offentlige organers begjæring om opplysninger fra politiet, for at det i det hele tatt skal vær mulig for politiet å vite hvilke opplysninger som begjæres utlevert. om dette.

opplysninger organet krever utlevert. Videre er kravet begrunnet i at det vil gjøre det enklere for politiet å finne frem til relevante opplysningene, samtidig som politiet unngår å bruke uforholdsmessig mye tid på å lete frem aktuelle opplysninger. Dette tilsier at nødvendighetskravet bør praktiseres noe strengere enn informasjonsutveksling internt i politiet.

5.5 Ulike sider ved nødvendighetskravet

Utlevering av opplysninger etter politiregisterloven § 30 første ledd forutsetter at utleveringen må være «nødvendig» for å fremme mottakerorganets oppgaver etter «lov» eller for å «hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte».¹¹⁵ Vurderingen av hva som er «nødvendig» begrenses følgelig av det offentlige organets oppgaver etter «lov». Kravet til nødvendighet på bakgrunn av organets oppgaver etter «lov» gjør det er påkrevd med en vurdering av hvilken informasjon og hvor mye informasjon som skal utleveres i hvert konkrete tilfelle. Spørsmålet er hvordan politiet skal avgjøre hvilken informasjon det er «nødvendig» å utlevere.

De fleste offentlige organer har bestemmelser om hva som er etatens formål eller arbeidsoppgaver innledningsvis i aktuell lovgivning. Slike bestemmelser finnes eksempelvis i barnevernloven¹¹⁶ § 2-3, lov om etterretningstjenesten¹¹⁷ § 3 og NAV loven¹¹⁸ § 4. Desto mer omfattende og mangeartet organets oppgaver er beskrevet, desto større adgang har politiet til å utlevere opplysninger.¹¹⁹

Dersom det ikke er nødvendig å utlevere opplysninger på bakgrunn av organets oppgaver etter «lov» har politiet ytterligere adgang til å utlevere opplysninger hvor det anses nødvendig for å «hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Ordlyden viser til situasjoner hvor det er nødvendig for det offentlige organet å motta opplysninger fra politiet for å utføre sine arbeidsoppgaver forsvarlig. Vilkåret om å hindre at virksomhet blir utøvd på uforsvarlig måte vil særlig være oppfylt dersom samfunns- og sikkerhetsmessige hensyn tilsier at

¹¹⁵ Jf. politiregisterlov § 30.

¹¹⁶ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

¹¹⁷ Lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten.

¹¹⁸ Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).

¹¹⁹ Helene I. Gundhus mfl., *Modell for forebygging av kriminalitet?*, Oslo 2008 s. 164.

informasjon bør deles.¹²⁰ I Justisdepartementets høringsnotat 15. februar 2012 om forslag til politiregisterforskriften nevnes:

Eksempelvis vil opplysninger om kriminelle forhold vedrørende personell som jobber på oljeplattformer, på flyplasser eller personer som skal tilsettes i vaktvirksomhetsforetak eller innenfor kollektivtransport være opplysninger det er nødvendig å utlevere for å «hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.»¹²¹

Spørsmålet videre er hvordan politiet skal vurdere hvor mye informasjon det er «nødvendig» å utlevere i det aktuelle tilfellet. Hva som er «nødvendig» skal i utgangspunktet vurderes konkret i det enkelte tilfellet og skal være oppfylt for hver enkelt begjæring om innsyn.¹²² Ordlyden «nødvendig» forutsetter at det offentlige organet har et konkret behov for opplysningene i det enkelte tilfellet, og det forutsettes at det offentlige organet har utnyttet de informasjonsressurser de selv har før de begjærer utlevering av opplysninger fra politiet.¹²³ Det offentlige organet må dermed tydeliggjøre hva opplysningene skal brukes til. Dette er nødvendig for at politiet skal kunne ta stilling til hvor mye informasjon det er nødvendig å utlevere i det konkrete tilfellet. I motsatt fall risikerer politiet å utlevere for mye, eventuelt for lite informasjon.¹²⁴

Kravet til at utlevering må være nødvendig i det konkrete tilfellet innebærer at hvert enkelt dokument må vurderes for seg hvor begjæringen gjelder flere dokumenter.¹²⁵ Det kan likevel foretas en samlet vurdering av samtlige dokumenter når vurderingen vil være den samme for alle dokumentene. Dette ble blant annet fastslått i Rt.1995 s. 935 som gjaldt krav på utskrift av dokumenter i en avsluttet straffesak jf. straffeprosessloven § 28 og tidligere påtaleinstruks § 4-1. I vurderingen om hvorvidt dokumentene skulle utleveres delte retten dokumentene i tre grupper. Det ble uttalt i dommen:

Dersom retten finner at en gruppe dokumenter må bedømmes på samme måte i forhold til de spørsmål som skal behandles, må retten kunne gi en felles drøftelse for disse

¹²⁰ Nasjonal veileder for informasjonsdeling s. 51.

¹²¹ Eksempelene nevnes i Høringsnotatet s. 10.

¹²² Politiregisterforskrift § 4-2 og Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 79.

¹²³ Kvam s. 355 og Nasjonal veileder for informasjonsdeling s. 49.

¹²⁴ Nasjonal veileder for informasjonsdeling s. 51.

¹²⁵ Hjemmel for dette er straffeprosessloven § 28 som forskriften bygger på.

dokumenter. Også når en slik fremgangsmåte benyttes, vil retten ha tatt stilling til kravet om utskrift for samtlige dokumenter som omfattes av begjæringen.¹²⁶

Som følge av at det må foreta en konkret vurdering har ikke politiet adgang til å etablere rutiner for utlevering fordi det generelt sett er nødvendig med et godt samarbeid.¹²⁷ Det finnes likevel retningslinjer som gir politiet anvisning på ulike typer opplysninger som kan utleveres til nærmere angitte offentlige organer. Slike retningslinjer fører til at utleveringen kan skje mer effektivt og uten en inngående vurdering i det enkelte tilfellet.¹²⁸

5.6 Forholdsmessighetskravet

5.6.1 Allment om forholdsmessighetskravet

I vurderingen av hvorvidt politiet skal utlevere taushetsbelagt informasjon til andre offentlige organer er det ikke tilstrekkelig at utleveringen anses «nødvendig». Utlevering av opplysninger må også være forholdsmessig. Politiregisterloven § 30 gir lovens § 27 tredje ledd først punktum tilsvarende anvendelse. Ordlyden i bestemmelsen fastsetter at utlevering av opplysninger må være «forholdsmessig» i den konkrete situasjon. Ordlyden viser til en skjønsmessig helhetsvurdering som må foretas i hvert enkelt tilfelle. Kravet til forholdsmessighet kan defineres som at politiets inngrep ikke må være større enn det målet som søkes oppnådd. Fordelen med inngrepet må følgelig være større enn ulempene.¹²⁹ Ved utlevering av taushetsbelagt informasjon til andre offentlige organer innebærer kravet til forholdsmessighet at organets behov for opplysninger må veies opp mot den enkeltes personvern.

Kravet til forholdsmessighet er et alminnelig prinsipp som gjelder ved all utøvelse av polititjeneste, og kommer også til uttrykk i pl. § 6. Det fastsettes i forarbeidene at bestemmelsen kommer til anvendelse ved utlevering av opplysninger etter politiregisterloven

¹²⁶ Rt. 1995 s. 935 (s. 936).

¹²⁷ Gundhus s. 164.

¹²⁸ Eksempel på en slik retningslinje er INFOFLYT som regulerer informasjonsflyten mellom politiet og kriminalomsorgen.

¹²⁹ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 306.

§ 30. Forholdsmessighetsvurderingen i politiregisterloven § 27 tredje ledd første punktum må imidlertid anses å være *lex specialis* og pl. § 6 omtales av denne grunn ikke nærmere.¹³⁰

Kravet til forholdsmessighet er som nevnt i avsnitt 4.3.5 et selvstendig vilkår som må være oppfylt i tillegg til nødvendighetskravet for å utlevere taushetsbelagte opplysninger. Kravet vil likevel være sterkt forbundet med kravet til nødvendighet. Det vil for eksempel alltid være nødvendig at politiet registrerer og behandler opplysninger, uavhengig av om det er tale om en forseelse eller en alvorlig kriminell handling. Derimot vil det ikke være forholdsmessig at sensitive opplysninger utleveres til offentlige organer hvor det er tale om en mindre forseelse.¹³¹

Ordlyden i politiregisterloven § 27 tredje ledd første punktum fastsetter at det skal «særlig legges vekt på» visse momenter i forholdsmessighetsvurderingen. Momentene som vektlegges er hvorvidt «[...]opplysningene formidles til en mottaker underlagt taushetsplikt, hvordan det kan forventes at mottaker benytter opplysningene og om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet». Ordlyden «særlig» viser at oppstillingen ikke er uttømmende.

Spørsmålet er hvilken betydning det vil ha for forholdsmessighetsvurderingen at mottaker er underlagt taushetsplikt. Personer med ansettelsesforhold i offentlige organer vil i utgangspunktet ha taushetsplikt etter forvaltningsloven og eventuelle spesiallover. Taushetsplikten pålegger de ansatte en plikt til å opptre profesjonelt og behandle sensitiv informasjon fortrolig.¹³² Hvorvidt mottaker er underlagt taushetsplikt har betydning i forholdsmessighetsvurderingen fordi det er avgjørende for risikoen for spredningsfare. Risikoen for spredningsfare vil være mindre ved utlevering av opplysninger til offentlige organer underlagt taushetsplikt, sammenlignet med hvor mottaker ikke har taushetsplikt.

Selv om mottaker er underlagt taushetsplikt vil imidlertid risikoen for spredningsfare avhenge av hvor langt taushetsplikten rekker og hvorvidt taushetsplikten respekteres. Dersom taushetsplikten ikke respekteres vil spredningsfaren være like stor som ellers, og utlevering av opplysninger være mer betenkelig. For at utlevering av taushetsbelagt informasjon skal anses forholdsmessig må det følgelig forutsettes at mottakerorganet er underlagt taushetsplikt og at taushetsplikten faktisk respekteres.

¹³⁰ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 60 om pl. § 6.

¹³¹ NOU 2003: 21 s. 171.

¹³² *Op.cit.* s. 364.

Spørsmålet videre er hvordan mottakerorganet forventes å benytte opplysningene påvirker forholdsmessighetsvurderingen. Politiregisterforskriften § 4-2 fastsetter at antallet personer som får tilgang til opplysningene vil ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen. Dette har betydning ettersom risikoen for spredning vil bli større jo flere som har tilgang til opplysningene. Hensynet til risikoen for spredning tilsier følgelig at ikke flere personer enn nødvendig ut fra formålet bør gis tilgang til opplysningene.¹³³ I politiet har bare de tjenestemenn som har et «tjenestemessig behov» tilgang til opplysninger jf. politiregisterloven § 21. I likhet med reguleringen i politiet må det forutsettes at bare de som har behov for opplysningene har tilgang til dem. Det må kunne forventes at ansatte i det offentlige organer opptrer profesjonelt og at opplysningene ikke spres i større grad enn nødvendig.

Spørsmålet er hvilken betydning det vil ha i forholdsmessighetsvurderingen at opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet. Det fremgår av forarbeidene at det i vurderingen vil ha betydning hvor sikre opplysningene som utleveres er. I vurderingen av om opplysningene skal utlevere vil det særlig være av betydning hvorvidt opplysningene er verifisert eller ikke.¹³⁴ Viktigheten av at opplysningene er verifisert før de utleveres understrekes i politiregisterloven § 20, som fastsetter at opplysningene «så vidt mulig» skal verifiseres før de utleveres. Begrunnelsen for dette er at utlevering av ikke korrekt informasjon kan gi større personvernmessige konsekvenser enn nødvendig for personer opplysningene gjelder.¹³⁵ For eksempel vil det være svært betenkelig å utlevere ikke-verifisert informasjon som knytter en person til en straffbar handling fordi det kan føre til at vedkommende blir skadelidende ved at de uriktige opplysningene om vedkommende legges til grunn.¹³⁶

Hensikten med utlevering av taushetsbelagt informasjon fra politiet til andre offentlige organer er at organet skal bruke opplysningene ved utøvelse av sine oppgaver. Det er derfor viktig at opplysningene de mottar er korrekte. Dette er av særlig betydning ettersom offentlige organer gjerne oppfatter opplysninger de mottar fra politiet som korrekte. Dette gjelder spesielt hvor det offentlige organet mottar skriftlig informasjon fra politiet, ettersom skriftlig informasjon vil fremstå mer verifisert enn muntlige opplysninger. De personvernmessige konsekvenser og krenkelser kan dermed bli større ved utlevering av uriktige opplysninger

¹³³ *Op.cit.* s. 171.

¹³⁴ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 124.

¹³⁵ *Op.cit.* s. 12 og NOU 2003: 21 s. 218.

¹³⁶ NOU 2003: 21 s. 35.

fremfor utlevering av korrekt informasjon.¹³⁷ Det skal følgelig mer til før utlevering av ikke-verifisert informasjon anses forholdsmessig.

Videre vil opplysningenes sensitivitet være av betydning i forholdsmessighetsvurderingen. Det fastsettes i politiregisterforskriften § 4-2 at det har betydning hvilke opplysninger som skal behandles. Ved vedtakelse av politiregisterloven ble, som nevnt innledningsvis, utlevering av opplysninger samlet i en lov. I politiregisterloven regnes informasjon for å være opplysninger uavhengig av om informasjonen kommer fra en straffesak, politiets kriminaletterretningsvirksomhet eller fra politiets reaksjonsregistre. Selv om ulikheten mellom opplysningene ikke kommer til uttrykk i politiregisterloven § 30 vil det likevel være store realitetsforskjeller med tanke på hvor sensitive opplysningene er. Eksempelvis vil det være noe helt annet å utlevere en opplysning om at en person er ilagt bot enn en ikke-verifisert opplysning om at en person har begått en alvorlig kriminell handling. Straffesaksopplysninger vil være sensitive fordi de ofte vil avsløre at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling. Dette må nødvendigvis tillegges vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Inngrepets karakter overfor den enkelte må veie tungt i forholdsmessighetsvurdering.¹³⁸ Personvern hensyn taler mot at sensitive opplysninger utleveres.¹³⁹ Ved begjæring om utlevering av sensitive opplysninger som ikke er verifisert må det stilles strenge krav for at forholdsmessighetskravet anses oppfylt.

Det fastsettes videre i politiregisterforskriften § 4-2 at det har betydning for forholdsmessighetsvurderingen hvorvidt behandlingen gjelder alvorlig eller mindre alvorlig kriminalitet. Det vil være av relevans i forholdsmessighetsvurderingen hva opplysningene gjelder og hva opplysningene skal brukes til. I forbindelse med hva opplysningene gjelder legger forarbeidene vekt på faren og alvorligheten ved den straffbare handlingen det er risiko for. Momentet har betydning fordi det lettere vil anses «nødvendig» å utlevere opplysninger for å hindre en større og mer alvorlig straffbar handling enn å straffe mindre lovovertrедelser.¹⁴⁰ Terskelen for å utlevere opplysninger vil være lavere i tilfeller hvor det er fare for en alvorlig straffbar handling enn ved fare for mindre alvorlige overtrедelser. Dersom det for eksempel foreligger opplysninger som tilsier at et barn blir utsatt for mishandling i

¹³⁷ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 137.

¹³⁸ *Op.cit. ibid.*

¹³⁹ Myhrer, *Personvern og samfunnsforvar* s. 312.

¹⁴⁰ NOU 2003: 21 s. 171.

hjemmet skal det følgelig mindre til for at utlevering av opplysningene til barnevernstjenesten anses forholdsmessig enn hvor det er fare for en mindre alvorlig overtredelse.

Videre fastsettes det i politiregisterforskriften § 4-2 at «formålet med behandlingen» vil ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen. Formålet med behandlingen står sentralt i vurderingen av hvorvidt utlevering av opplysningene er forholdsmessig. Hvor formålet anses viktig, vil utlevering lettere anses nødvendig enn hvor formålet ikke er like viktig.¹⁴¹

¹⁴¹ *Op.cit. ibid.*

6 Nærmere om skjønn og plikt

6.1 Allment om kan-skjønn

Politiregisterloven § 30 første ledd fastsetter at taushetsplikten er «ikke til hinder for» at politiet utleverer opplysninger til andre offentlige organer dersom det er nødvendig for mottakerorganets oppgaver. Spørsmålet er hvorvidt bestemmelsen oppstiller en opplysningsplikt for politiet. En naturlig språklig forståelse av formuleringen «ikke til hinder for» tilsier at bestemmelsen ikke oppstiller en plikt til å utlevere opplysninger. En slik forståelse av ordlyden kommer frem i forarbeidene, hvor det presiseres at bestemmelsen ikke oppstiller en opplysningsplikt, men en opplysningsadgang for politiet.¹⁴²

Politiregisterloven § 30 sier ikke noe om opplysninger *bør* utleveres når grunnvilkårene for utlevering er oppfylt.¹⁴³ Bestemmelsen må følgelig utfylles med andre rettskilder for å svare på spørsmålet om hvorvidt opplysningsadgangen bør benyttes. Det overordnede spørsmålet er om det gjelder skranker for utlevering av taushetsbelagte opplysninger hvor grunnvilkårene i politiregisterloven § 30 er oppfylt.

Reglene for utlevering av opplysninger skiller mellom avsluttede og ikke-avsluttede straffesaker. For ikke-avsluttede saker finnes reglene for utlevering av opplysninger til andre offentlige organer i påtaleinstruksen § 16-5 jf. politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd. I politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd reguleres adgangen til utlevering av opplysninger i en avsluttet sak. Bestemmelsene er vilkår som kommer i tillegg til politiregisterloven § 30 i vurderingen av hvorvidt opplysningene skal utleveres.

6.2 Nærmere om ikke-avsluttet sak

Utlevering av opplysninger i en pågående sak innebærer at offentlige organer får opplysninger om en sak før den er endelig avgjort av kompetent påtalemyndighet. Spørsmålet er hvorvidt politiet har adgang til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer i en ikke-avsluttet sak.

¹⁴² Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 33 og Frihagen s. 160.

¹⁴³ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 308.

Påtaleinstruksen § 16-5 regulerer «[a]ndres» rett til utlån eller kopi av straffesaksdokumenter. Bestemmelsen er gitt med hjemmel i straffeprosessloven § 28 siste ledd. Det fastsettes i bestemmelsens første ledd at «politiregisterforskriften § 27-2 første ledd gjelder tilsvarende ved utlån av dokumentene i en straffesak som ikke er avsluttet». Påtaleinstruksen § 16-5 forutsetter at dokumentene «kan» lånes ut. Ordlyden «kan» viser at det er opp til politiet å vurdere hvorvidt opplysningene skal utleveres.

Det fastsettes i bestemmelsens annet ledd at dokumenter i en verserende sak bare kan lånes ut når «særlige grunner» foreligger og det anses «ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling». Bestemmelsen oppstiller tilleggsvilkår for utlevering av opplysninger og gjelder frem til saken er endelig avgjort.

Spørsmålet er hvor høy terskelen er for utlevering av opplysninger i en ikke-avsluttet sak. Formuleringen «særlige grunner» tilsier etter en naturlig språklig forståelse at det må foreligge ekstraordinære grunner som taler for at opplysningene skal utleveres. Ordlyden «særlige grunner» hentyder en høy terskel for utlevering av opplysninger.

Hovedregelen er at straffesaksdokumenter først utleveres etter at saken er avsluttet. Utlån av dokumenter i en ikke-avsluttet sak er følgelig et unntak fra hovedregelen.¹⁴⁴ I forarbeidene til påtaleinstruksen understrekes det at det ikke var tilsiktet å endre gjeldende praksis hvor straffesaksdokumenter normalt bare lånes ut etter at en sak er avsluttet.¹⁴⁵ Bakgrunnen for at det stilles høye krav for utlevering av opplysninger i en ikke-avsluttet sak er at opplysningene er foreløpige, upålitelige og ikke-verifiserte inntil saken er endelig avgjort.¹⁴⁶ Ved utlevering av opplysninger til offentlige organer vil organet bruke opplysningene ved løsning av sine oppgaver. Dersom et organ mottar uriktig informasjon fra politiet, kan det føre til at organet løser oppgaver på feilaktig grunnlag og treffer uriktige beslutninger.¹⁴⁷ Utlevering av ikke-verifisert informasjon kan på denne måten føre til større personvernmessige konsekvenser for personer opplysningene gjelder. Det er derfor viktig at all informasjon et organ mottar fra

¹⁴⁴ NOU 1984: 27 s. 87.

¹⁴⁵ *Op.cit. ibid.*

¹⁴⁶ NOU 2003: 21 s. 42 og 87.

¹⁴⁷ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 137.

politiet er pålitelig og riktig.¹⁴⁸ Terskelen for utlevering av opplysninger i verserende saker er av denne grunn høyere enn i avsluttede saker.¹⁴⁹

Hensyn som taler mot å utlevere ikke-verifiserte opplysninger kan imidlertid avhjelpest ved at mottakerorganet blir gjort oppmerksom på at opplysningene ikke er fullstendige eller ikke-verifiserte,¹⁵⁰ slik at informasjonen blir brukt med omhu. Det er klart at offentlige organers behov for informasjon fra politiet kan gjøre seg gjeldende før en sak er avsluttet. Hensynet til sakens opplysning og offentlige organers behov for opplysninger tilsier følgelig at opplysninger bør kunne utleveres selv hvor saken ikke er avsluttet.¹⁵¹ Riksadvokaten har uttalt at offentlig myndighet, som begjærer innsyn for å ivareta sine oppgaver, normalt vil ha «særlige grunner» med mindre utlevering av opplysningene kan vente til saken er avsluttet.¹⁵²

Ordlyden «ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling» viser både til hensynet til etterforskningen og gjennomføringen av straffesaken for domstolene.¹⁵³ Ordlyden tar sikte på å ivareta sikkerheten for at man får straffesaksdokumentene tilbake i tide, og å hindre mulige skadevirkninger for sakens videre opplysning.¹⁵⁴ Vilkåret ble innført av departementet av hensyn til straffesaken og for å unngå forsinkelser. I praksis vil retten til «utlån eller kopi» gjennomføres ved at offentlige organer får kopi av sakens dokumenter eller mottar opplysningene digitalt.¹⁵⁵ Sakens originaldokument bør aldri lånes ut, og alternativet har av denne grunn liten praktisk relevans.¹⁵⁶ Vilkåret kommer heller ikke til anvendelse i tilfeller hvor saken er ferdig etterforsket.

Det kan ikke gis et generelt svar på hvorvidt opplysninger skal utleveres til andre offentlige organer ettersom det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfellet.¹⁵⁷ Avgjørende for hvorvidt opplysningene bør utleveres vil normalt være hensynet til straffesaken målt opp mot mottakerorganets behov for opplysningene.¹⁵⁸ Styrken av et offentlig organs behov for

¹⁴⁸ NOU 2003: 21 s. 332.

¹⁴⁹ NOU 1984: 27 s. 42. Espen Skjerven, "Straffesaksdokumenter og sivile saker", *Lov og rett* 2013 s. 627-687 (s. 678).

¹⁵⁰ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 137 og 303.

¹⁵¹ Høringsuttalelsen s. 14.

¹⁵² *Op.cit. ibid.*

¹⁵³ Skjerven s. 683.

¹⁵⁴ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 121, tilsvarende Skjerven s. 682.

¹⁵⁵ Høringsuttalelsen s. 26.

¹⁵⁶ NOU 1984: 27 s. 43.

¹⁵⁷ *Op.cit.* s. 87.

¹⁵⁸ Skjerven s. 679.

opplysninger kan variere, og vil inngå som en del av vurderingen om hvorvidt innsyn bør gis.¹⁵⁹ I alle tilfeller hvor utlevering vurderes som forsvarlig, bør opplysninger utleveres.¹⁶⁰

Dersom det gis avslag på begjæring om utlevering av opplysninger etter politiregisterforskriften § 27-2, skal det offentlige organet gjøres kjent med at avslaget kan påklages til overordnet påtalemyndighet. Det samme gjelder dersom det er satt vilkår eller begrensninger for bruken av utlånte dokumenter, jf. politiregisterforskriften § 27-3 fjerde ledd.

6.3 Nærmere om avsluttede saker

Avsluttede straffesaker omfatter alle saker som er avgjort ved dom, henlagt eller som er endelig avgjort med en positiv påtaleavgjørelse ved påtaleunntatelse, forelegg eller overføring til konfliktråd.¹⁶¹ Er saken avgjort ved dom anses saken avsluttet når det foreligger en rettskraftig dom. Henlagte straffesaker anses avsluttet når klagefristen er utløpt, mens saker avgjort ved forelegg er avsluttet når forelegget er vedtatt og fristen for å bringe påtaleunntatelse for retten er utløpt.¹⁶² Saker som er avgjort ved overføring til konfliktråd anses avsluttet når de returneres til påtalemyndigheten ved vellykket meglings, mens saker avgjort ved påtaleunntatelse er avsluttet når fristen for å bringe saken inn for retten er utløpt.¹⁶³

Spørsmålet er hvilken adgang politiet har til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige organer i avsluttede saker. Politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd får frem at «[b]egjæring fra andre offentlige myndigheter om utlån av dokumenter bør som regel etterkommes når lån av dokumenter anses nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag». Bestemmelsen er en videreføring av påtaleinstruks § 4-2 annet ledd.¹⁶⁴ Det er ikke foretatt realitetsendringer ved vedtakelse av bestemmelsen, og forarbeidene til påtaleinstruks § 4-2 er dermed fortsatt relevant.

Politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd oppstiller en hovedregel som forutsetter at begjæring om utlevering av opplysninger fra offentlige organer normalt skal etterkommes.

¹⁵⁹ Høringsuttalelsen s. 12.

¹⁶⁰ Myhrer, *Personvern og samfunnsforvar* s. 384.

¹⁶¹ *Op.cit.* s. 448.

¹⁶² Se Bjerke s. 885. Så sant et forelegg ikke er vedtatt eller oversendt retten får regler om dokumentinnsyn på etterforskningsstadiet anvendelse.

¹⁶³ Myhrer, *Personvern og samfunnsforvar* s. 469 og Høringsuttalelse s. 6.

¹⁶⁴ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 308.

Dette begrunnes med at utlevering av opplysninger i avsluttede saker anses mindre betenkelig enn i ikke-avsluttede saker, ettersom betenkeligheter ved at opplysningene er ufullstendige, upålitelige og ikke-verifiserte ikke kommer til anvendelse i avsluttede straffesaker.¹⁶⁵

Politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd fastsetter at utlevering av informasjon skal skje hvor utlevering anses som «nødvendig». Formuleringen «nødvendig» ble inntatt i påtaleinstruksen § 4-2 og videreført i politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd. Bakgrunnen for dette var at reguleringen i tidligere påtaleinstruks § 74 femte ledd, tredje punktum ble ansett å gi for vid adgang til utlevering av opplysninger i avsluttede saker. Formulering «bør som regel innvilges» i påtaleinstruks § 74 femte ledd tredje punktum ble ansette generelt å åpne for utlevering av opplysninger til andre offentlige organer. Formuleringen «nødvendig» ble dermed tatt inn i politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd for å synliggjøre at utlevering av opplysninger er betinget av at opplysningene vil ha betydning for det offentlige organets arbeidsoppgaver.¹⁶⁶

Reguleringen av nødvendighetskravet i politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd er lik formuleringen av nødvendighetskravet i politiregisterloven § 30 første ledd.

Politiregisterforskriften anses ikke å tilføye vurderingen noe ytterligere, men anses for å være en presisering av nødvendighetsvurderingen i politiregisterloven § 30 første ledd. Det vises følgelig til redegjørelsen av nødvendighetskravet i avsnitt 4.3.

Unntak fra hovedregelen om at utlevering normalt skal skje, gjelder for personopplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 28 tredje ledd femte og sjette punktum og politiregisterforskriften § 27-1 annet ledd. Slike opplysninger skal arkiveres særskilt, og utleveres i alminnelighet bare til påtalemyndighetene og fengselsmyndighetene.¹⁶⁷

Politiregisterforskriften § 27-2 andre ledd hjemler «utlån» av dokumenter til offentlige organer. I praksis vil utleveringen, som nevnt, regelmessig skje ved kopi eller digitale dokumenter. Et spørsmål som reiser seg er hvorvidt offentlige organer har rett til å beholde kopi av dokumentene de får utlevert. Problemstillingen vil særlig være aktuell i tilfeller hvor opplysningene skal brukes i en sivil sak. I forarbeidene presiseres det at utlån av dokumenter

¹⁶⁵ NOU 2003: 21 s. 87.

¹⁶⁶ NOU 1984: 27 s. 83.

¹⁶⁷ *Op.cit. ibid.* Det fremgår av politiregisterforskriften § 27-1 annet ledd at opplysningene etter forskriftens § 25-3 første ledd annet og tredje punktum skal arkiveres særskilt.

ved kopi forutsetter at dokumentene skal leveres tilbake.¹⁶⁸ I praksis hender det ofte at kopier av dokumenter beholdes av hensyn til mottakers behov i saksbehandlingen. I forarbeidene konkluderes det med at det ikke reises innvendinger mot en slik praksis, så lenge formålet med utleveringen gjør det nødvendig å ha en kopi. Det må imidlertid stilles vilkår til at opplysningene ikke brukes til andre formål enn det som i utgangspunktet dannet grunnlaget for utleveringen.¹⁶⁹

6.4 Har politiet i noen tilfeller opplysningsplikt overfor andre offentlige organer?

I fremstillingen ovenfor er det redegjort for politiets opplysningsadgang jf. politiregisterloven § 30. Oppgaven har vist at fravær av taushetsplikten ikke utløser noen plikt, men en adgang for politiet til å utlevere opplysningene.¹⁷⁰ Spørsmålet i dette avsnittet er hvorvidt politiet kan ha plikt til å utlevere taushetsbelagte opplysninger.

Politiregisterforskriften kapittel 10 regulerer politiets plikt til å utlevere opplysninger av eget tiltak jf. politiregisterforskrift § 10-1. I politiregisterforskriften § 10-16 fastsettes det at «[u]nderretningsplikt kan også følge av bestemmelser i andre lover, for eksempel straffeprosessloven § 183, barnevernloven § 6-4, alkoholloven § 1-15 og serveringsloven § 11». Bestemmelsen fungerer som en påminnelse om politiets underretningsplikt etter nevnte lovbestemmelser. Formuleringen «for eksempel» viser at oppregningen ikke er uttømmende. Oppgaven begrenses likevel til en redegjørelse av de nevnte lovbestemmelser av hensyn til oppgavens omfang.

Serveringsloven¹⁷¹ § 11 første ledd og alkoholloven¹⁷² § 1-15 første ledd fastsetter at «[p]olitiet [...] plikter uten hinder av taushetsplikten å gi de opplysninger» som er «nødvendige» for behandling av saker etter de aktuelle lover. Bestemmelsene fastsetter at politiet ikke bare har en opplysningsadgang, men også en opplysningsplikt, som går foran taushetsplikten. Plikten utløses ved forespørsel fra bevillingsmyndighet eller kommune.¹⁷³

¹⁶⁸ *Op.cit.* s. 85.

¹⁶⁹ *Op.cit. ibid.*

¹⁷⁰ Bjerke s. 234.

¹⁷¹ Lov 13. juni 1997 nr. 55 lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven).

¹⁷² Lov 02. juni 1989 nr. 27 lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven).

¹⁷³ Ot.prp. nr. 55 (1996-1997) s. 81 og Ot.prp. nr. 7 (1996-1997) s. 121.

Bestemmelsenes annet ledd fastsetter at politiet «av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt» plikter å informere bevillingsmyndighet eller kommunen dersom det avdekkes forhold som kan antas å ha «vesentlig betydning» for bevillingsspørsmålet eller vurderingen av om et sted bør stenges. Bestemmelsene fastsetter at politiet har en selvstendig plikt til å melde fra av eget tiltak.¹⁷⁴ Opplysningsplikten utløses følgelig av at politiet blir kjent med de aktuelle opplysninger, og er ikke betinget av en forespørsel.¹⁷⁵ Opplysningsplikten begrenses imidlertid til opplysninger av «vesentlig betydning». Slik informasjon kan eksempelvis være opplysninger om gjentatte eller grove tilfeller av ulovlig omsetting eller besittelse av narkotika ved et serveringssted.¹⁷⁶

Barnevernloven § 6-4 annet ledd fastsetter at «[o]ffentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. §§ 4-10, 4-11 og 4-12, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. § 4-24, eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. § 4-29». Formuleringen «av eget tiltak» er lik regulering i serveringsloven og alkoholloven og viser til en selvstendig opplysningsplikt for politiet. Bestemmelsen viser til tilfeller som er så alvorlige at lovgiver har bestemt at politiet må ha en lovbestemt plikt som går foran taushetsplikten til å utlevere opplysningene. Alvorlig omsorgssvikt vil blant annet foreligge dersom det er grunnlag for inngrep etter barnevernloven § 4-12. For eksempel ved manglende personlig kontakt og trygghet som er nødvendig for et barn. Et barn som bor med foreldre som ruser seg daglig, vil gi grunnlag for inngrep etter barnevernloven § 4-12.¹⁷⁷

Straffeprosessloven § 183 tredje ledd fastsetter at dersom siktede er «[...]under 18 år, skal påtalemyndigheten varsle barneverntjenesten om fengslingen». Ordlyden «skal» viser at påtalemyndigheten har plikt til å opplyse om fengslingen. Bakgrunnen for at barnevernstjenesten skal varsles i slike tilfeller er at barnevernet har ansvaret for barnet mens barnet er i politiets eller kriminalomsorgens varetekt. Det er viktig at barnevernstjenesten varsles i slike tilfeller ettersom barnevernstjenesten bør forberede tiltak rettet mot barnet

¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 55 (1996-1997) s. 81.

¹⁷⁵ *Op.cit. ibid.*

¹⁷⁶ *Op.cit. ibid.*

¹⁷⁷ NOU 2003: 21 s. 200.

mens det sitter i varetekt, for å unngå ny kriminalitet etter endt frihetsberøvelse.¹⁷⁸ Dersom opplysningsplikten ikke overholdes kan fengslingen anses uforholdsmessig i henhold til straffeprosessloven § 170 a.¹⁷⁹

Videre pålegger politiregisterforskriften § 10-2 til § 10-15 opplysningsplikt på eget tiltak overfor offentlige myndigheter. Politiregisterforskriften §§ 10-2, 10-3, 10-5, 10-7 og 10-15 er særlig aktuelle for oppgavens tema. Bestemmelsene fastsetter at politiet «skal [...] straks» gi underretning til offentlig myndighet i nærmere angitte tilfeller. Ordet «skal» viser at politiet har en plikt til å gi opplysningene. Videre må formuleringen forstås som at politiet må gi opplysningene av eget tiltak. Opplysningsplikten er følgelig ikke betinget av anmodning fra vedkommende offentlige myndighet. Formuleringen «straks» viser at opplysninger må utleveres uten ugrunnet opphold.

¹⁷⁸ Prop. 135 L (2010-2011) s. 170.

¹⁷⁹ *Op.cit. ibid.*

Kildeliste

Lover

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

Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).

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

Lov 21. mai 1999 nr. 30 lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten.

Lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven)

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

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

Lov 02. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven)

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

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven)

Internasjonale konvensjoner

Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK)

Europarådets rekkommandasjon om behandling av personopplysninger i politiet, 17. september 1987, «Recommendation No. R (87) 15 Regulating the use of personal data in the police sector».

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

Lovforarbeid

Prop. 135 L (2010-2011) endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl.

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

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

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

Ot.prp. nr. 55 (1997-1998) om lov om endringer i rettergangslovene m.m (kildevern og offentlighet i rettspleien)

Ot.prp. nr. 55 (1996-1997) om lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven)

Ot.prp. nr. 7 (1996-1997) om lov om endringer i alkoholloven

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

Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Innst.O. 50 (1976-1977) innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks

Forskrifter og instruksjer

Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndighet (politiregisterforskriften) 20. september 2013 nr. 1097

Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) 22. juni 1990 nr. 3963

Utenlandsk rettspraksis

S. and Marper v The United Kingdom, 4. desember 2008

Weber and Saravia v Germany 29. juni 2006

Olsson v Sweden, 24. mars 1988

Leander v Sweden, 26. mars 1987

X and Y v the Netherlands, 26. april 1985

Sunday Times v The United Kingdom 26. april 1979

Rettspraksis

Rt. 2015 s. 93

Rt. 2001 s. 428

Rt. 1994 s. 1632

Høringsuttalelser

Norsk redaktørforening, «Utkast til rundskriv om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn partene i saken», 7. februar 2017, sak 2017-04.

Justisdepartementet, høringsnotat om forslag til politiregisterforskriften, 15. februar 2012.

Litteratur

Auglend, L., Ragnar, Henry John Mæland, *Politirett 3. utgave* (Bergen 2016)

Auglend, L., Ragnar, Henry John Mæland, *Regelsamling for politiet 2. utgave* (Bergen 2015)

Kvam, Bjarne, *Politiets persondatarett. En studie av hjemmels- og formålskrav ved politiets utlevering av personopplysninger til utlandet* (Bergen 2014)

Eckhoff, Torstein, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utgave (Oslo 2014)

Høstmælingen, Njål, *Internasjonale menneskerettigheter*, 2. utgave (Oslo 2012)

Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati*, 2. utgave (Oslo 2012)

Bjerke, Kristian, Hans, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther, *Straffeprosessloven*, Bind I, 4. utgave (Oslo 2011)

Bjerke, Hans, Kristian, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther, *Straffeprosessloven*, Bind II, 4. utgave (Oslo 2011)

Gundhus, I., Helene, Marit Egge, Jon Strype og Tor-Geir Myhrer, *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av Lokal kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT)* (Oslo 2008)

Myhrer, Tor-Geir, *Personvern og samfunnsforvar – Om taushetsplikt og ytringsrett i straffesaksbehandlingen* (Oslo 2001)

Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven med kommentarer* (Oslo 1999)

Frihagen, Arvid, *Taushetsplikt etter forvaltningsloven* (Bergen 1979)

Artikler

Myhrer, Tor Geir, ”Politiet og taushetsplikten”, *Justisdepartementet*, 2000 s. 1-61.

Skjerven, Espen, ”Straffesaksdokumenter og sivile saker”, *Lov og rett*, 2013 s. 627-687

Andre kilder

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

«INFOFLYT- Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko», Justis- og beredskapsdepartementet, rapport 15. mai 2012.

Korrespondanse med Sylvia Peters 22. april og 12. mai 2015.

Korrespondanse med Ragnar Auglend, 24. april 2017.

