



Justis- og beredskapsdepartementet
(Sendt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 20/3082
Vår referanse: 20/443
Dato: 30/09/2020

Høringsuttalelse – forslag til endringer i politiregisterloven og politiregisterforskriften

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat av 26. juni 2020 om ovennevnte. I høringsnotatet vurderes det flere endringer i politiregisterloven og politiregisterforskriften.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) vurderer høringsnotater i lys av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre menneskerettskonvensjoner bindende for Norge.¹ I utgangspunktet er det ikke NIMs rolle å mene noe om hensiktsmessigheten av myndighetenes prioriteringer og tiltak så lenge disse ligger innenfor rammene av disse forpliktelsene.

NIM kommenter kun deler av høringsnotatet, og vårt høringssvar kan ikke forstås uttømmende. NIM vil ikke kommentere forholdet til EU/EØS-rettslige forpliktelser, som EUs personvernforordning (GDPR), ettersom dette i utgangspunktet ligger utenfor NIMs mandat.

2. Behandling av opplysninger ifm. bekymringsamtaler

Det bes særskilt om høringsinstansenes syn på den foreslåtte endringen av behandling av opplysninger i forbindelse med bekymringsamtaler.

Formålet med bekymringsamtaler er å forebygge kriminell utvikling hos mindreårige som etter politiets vurdering er i risikozonen. I tillegg vil bekymringsamtaler gi grunnlag for å kartlegge livssituasjonen, med sikte på å gi nødvendig hjelp og støtte.

¹ Se mer om NIMs mandat i Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015.

Opplysningene som registreres i forbindelse med gjennomføring av pålagt bekymringsamtale skal slettes i form av kassasjon etter 5 år, dersom det ikke er nye registreringer på vedkommende i løpet av denne perioden. Opplysninger som registreres i forbindelse med frivillig samtale, skal slettes i form av kassasjon i løpet av 1 år.

På bakgrunn av tungtveiende personvern hensyn foreslår departementet for det første at opplysningene som registreres i forbindelse med bekymringsamtaler skal slettes i form av tilintetgjøring. NIM støtter dette endringsforslaget.

Departementet forslår videre at opplysningene skal lagres i politiets registre i lenger tid enn dagens frist på 5 år. Det foreslås at de lagrede opplysningene etter 5 år skal sperres for politiet istedenfor slettes, og at sletting senest skal skje etter 15 år etter at den registrerte fylte 18 år. Opplysningene skal etter 5 år, kun brukes til å gi den registrerte innsyn. Dette medfører at opplysningene ikke vil være tilgjengelig for politiet i lenger tid enn dagens frister legger opp til.

Registrering og lagring av bekymringsamtaler av barn utgjør et inngrep i barnets rett til privatliv, slik denne rettigheten er forankret, med noe ulik utforming, i Grunnloven § 102, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17 og FNs barnekonvensjon artikkel 16.² Retten til privatliv er imidlertid ikke absolutt, men et inngrep i retten vil kun være tillatt dersom tre vilkår er oppfylt (sammenfattet): (i) Inngrepet må ha hjemmel i lov, (ii) inngrepet må søke å ivareta et legitimt formål og (iii) inngrepet må være nødvendig (herunder forholdsmessig) for å ivareta formålet.³

I dette tilfellet vil hjemmelskravet oppfylles gjennom den eventuelle forskriftsendringen, og hensynet til den registrertes informasjonsbehov vil være et legitimt formål.

Det tredje vilkåret om nødvendighet ligger ifølge Den europeiske menneskerettsdomstols (EMDs) praksis et sted mellom «uunnværlig» på den ene siden og «ønskelig» eller «nyttig» på den andre. Vurderingen må foretas konkret og helhetlig, der viktige rettesnorer er om inngrepet er egnet til å nå formålet, om formålet kan nås med mer lempeligere midler, om inngrepet svaret til et «tvingende samfunnsmessig behov»⁴ og om inngrepet totalt sett er forholdsmessig sett hen til formålet. Forholdsmessighetsavveiingen munner ofte ut i et spørsmål om myndighetene har funnet en «rimelig balanse» mellom formålet

² Se bl.a. *Leander v. Sverige* (9448/81) og *Amann v. Sveits* (27798/95), *Breyer v. Tyskland* (50001/12) fra EMDs praksis om at myndighetenes lagring av data som har forbindelse til enkeltpersoners privatliv, omfattes av vernet etter EMK art. 8.

³ Slik dette fremgår eksplisitt av EMK art. 8 (2). NIM konsentrerer seg i det videre om EMK artikkel 8. Årsaken til dette er primært (praktisk) grunnet tilfanget av praksis om denne typer saker som knytter seg til EMK artikkel 8 – fra både EMD og fra Høyesterett. Høyesterett har slått fast at Grunnloven § 102 kan gjøres inngrep i etter mønster av disse vilkårene, se f.eks. Rt. 2015 s. 93 avs. 60. Selv om inngrepsvilkårene er noe ulikt utformet i SP art. 17 og BK art. 16, vil nok vurderingen bli sammenfallende med mønsteret som følger av EMK.

⁴ *Breyer* avs. 88.

(behovet for inngrepet) på den ene siden og individets rettigheter på den andre.⁵ Inn under vurderingen om myndighetene har funnet en rimelig balanse, er det av betydning at systemet og regelverket inneholder gode kontrollmekanismer og rettssikkerhetsgarantier for å minske risikoen for misbruk/vilkårlighet/formålsutglidning. Basert inngrepets karakter og styrke kan rettssikkerhetsgarantiene blant annet knytte seg til bruken av materialet, lagringstiden, og mulighetene for innsyn, sletting og klage/overprøving. Avhengig av omstendighetene, vil myndighetene som oftest tilgis en viss «skjønnsmargin» i vurderingen av dette balansepunktet.⁶

Utvidet lagringstid vil som et utgangspunkt innebære en større belastning for den registrerte. Forslaget om utvidet lagringstid er imidlertid begrunnet av hensyn til den registrerte, og ikke av hensyn til politiets interesser, ettersom den registrerte i voksen alder kan ha ønske om og behov for å se informasjonen som er blitt lagret. I tillegg vil politiet ikke ha tilgang til informasjonen som er lagret lenger enn 5 år etter registreringen. På bakgrunn av at økt lagringstid er begrunnet av hensyn til den registrertes informasjonsbehov, er NIMs oppfatning at dette i utgangspunktet vil oppfylle kravet til nødvendighet (herunder forholdsmessighet).

Ettersom departementet eksplisitt ber om høringsinstansens syn på reguleringen av bekymringssamtaler,⁷ vil NIM bemerke at det etter vårt syn vil være en fordel – sett hen til vilkåret om nødvendighet – om forslaget til utvidet lagringstid samtidig møtes med en adgang for den registrerte til å få de sperrede opplysningene slettet før lagringstidens utløp. Slik departementet skriver vil den registrertes informasjonsbehov begrunne utvidet lagringstid, men hensynet til den registrerte kan på samme måte tilsi et ønske om å legge fortiden bak seg (og unngå den økte belastningen en utvidet lagring kan innebære for noen). En løsning hvor det legges til rette for at den registrerte selv kan be om å få den lagrede informasjonen tilintetgjort før 15-års fristen kan med andre ord i større grad bidra til å sikre den registrertes rett til privatliv.

3. Sletting av opplysninger

Departementet foreslår å endre utformingen av politiregisterforskriften § 16-2 andre ledd, om hvordan sletting skal foregå. Endringen innebærer at sletting etter § 16-2 annet ledd kan foregå i form av to alternativer istedenfor tre. Det foreslås at opplysningene enten skal behandles i samsvar med arkivlovgivningen eller tilintetgjøres. NIM mener endringsforslaget i større grad tydeliggjør hvordan sletting skal foregå og at dette vil harmonere bedre med menneskerettslige krav til nødvendighet, slik dette er nærmere redegjort for under punkt 2.

⁵ Ibid. avs. 91.

⁶ Ibid avs. 79–80.

⁷ Høringsnotatet s. 11.

Departementet vurderer videre personverninngrepene de aktuelle registreringene innebærer for individet, og foreslår innføring og endringer i dagens sletteregler for å styrke den registrertes rett til privatliv. NIM mener at departementet på en tilfredsstillende måte har vurdert behovet for tydeliggjøring og endring i slettereglene på systemer hvor sletting ikke tidligere var regulert eller var regulert i form av kassasjon. NIM støtter departementets forslag om at opplysningene skal slettes i form av tilintetgjøring i kriminaletterretningsregisteret, informantregisteret, biometriregistrene, lydlogg, lyd og bilde i politiarrest, hvitvaskingsregisteret og NTAES.

4. DNA-registeret

Slik departementet skriver i høringsnotat utgjør registrering i politiets DNA-register et betydelig inngrep i retten til privatliv (personvernet). NIM deler departementets vurdering om at vid registreringsadgang må ledsages av tilsvarende strenge regler for utlevering av opplysningene og bruk til andre formål. NIM synes departementets forslag til presisering om at opplysninger fra DNA-registeret kun skal brukes i strafferettspleien (og begrunnelsen for dette) er positivt.⁸

En sideliggende, men viktig, problemstilling i dette henseendet knytter seg til hvilke type lovbrudd som kan og bør registreres i DNA-registeret. I dag krever registrering kun at det er ilagt straff for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, jf. politiregisterloven § 12 andre ledd nr. 1. Loven skiller ikke mellom typer lovbrudd, herunder hvorvidt lovbruddet er av en «DNA-relevant» karakter.

Problemstillingen illustreres av Høyesteretts sak HR-2019-1226-A, som omtales i høringsnotatet av andre grunner.⁹ Flertallet i Høyesterett (dissens 4-1) avviste saksøkers krav om at registrering av DNA-profilen på bakgrunn av en domfellelse for skattesvik, utgjorde et brudd på retten til privatliv i EMK artikkel 8. Mindretallet kom derimot til at det forelå et brudd som følge av at registreringen totalt sett var uforholdsmessig og at nødvendighetsvilkåret for inngrep følgelig ikke var oppfylt.

NIM vil ikke gå nærmere inn på problemstillingen her, ettersom den ligger noe på siden av høringsnotatet, men dissensen illustrerer etter NIMs mening at den tilsynelatende vide (og lite skjønnsmessige) reguleringen i politiregisterloven § 12, kan være utfordrende sett i lys av kravet om nødvendighet etter EMK artikkel 8. Nødvendighetsvilkåret utbroderes mer generelt under punkt 2 ovenfor, men NIM vil bemerke at EMD, i en dom fra 2020, har lagt til grunn at statens skjønnsmargin er begrenset på området for DNA-registering av domfelte.¹⁰ Dommen gjaldt registrering av DNA-profil på grunnlag av promillekjøring. EMD fremhevet at når myndighetene opererer opp mot grensen for skjønnsmarginen, er eksistensen og gjennomførelsen av visse rettssikkerhetsgarantier avgjørende elementer i

⁸ Høringsnotatet s. 23 flg.

⁹ Saken er klaget til EMD

¹⁰ Se *Gaughran v. Storbritannia* (45245/15) avs. 88, jf. avs. 84.

nødvendighetsvurderingen.¹¹ EMD kom til at den aktuelle registreringen var uforholdsmessig og utgjorde et brudd på EMK artikkel 12.¹²

NIM mener at det vil ha gode grunner for seg om myndighetene vurderer denne problemstillingen nærmere, herunder redegjør for omfanget/bruken av DNA-registrering, nødvendigheten av dette i lys av menneskerettslige krav, og at det foretas en vurdering av om det er behov for ytterligere kontrollmekanismer og mer nyanserte/differensierte vilkår for registrering og lagring (herunder for lagringstid og muligheter for sletting).

NIM er tilgjengelig for nærmere diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Anders Einar Broderstad

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

¹¹ Se *Gaughran v. Storbritannia* (45245/15) avs. 88.

¹² Se også EMDs dom fra 2020 *Trajkovski og Chipovski v. Nord-Makedonia* (53205/13 og 63320/13) der EMD kom til at DNA-registreringen var uforholdsmessig og utgjorde et brudd på EMK artikkel 8. I tillegg er det verdt å merke seg at Høyesteretts ankeutvalg har besluttet å behandle en lignende problemstilling, se HR-2020-882-U.