

Politiets utlevering av opplysninger

*En rettssosiologisk studie av begrensninger
ved politiets taushetsplikt*

Malene Bjørnstad



Masteroppgave i rettssosiologi
Institutt for kriminologi og rettssosiologi
Juridisk fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2017

Politiets utlevering av opplysninger

En retts sosiologisk studie av begrensninger ved politiets taushetsplikt

© Malene Bjørnstad

2017

Politiets utlevering av opplysninger

En retts sosiologisk studie av begrensninger ved politiets taushetsplikt

Malene Bjørnstad

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Tittel: Politiets utlevering av opplysninger

En retts sosiologisk studie av begrensninger ved politiets taushetsplikt

Skrevet av: Malene Bjørnstad

Veileder: Vidar Halvorsen

Institutt: Institutt for kriminologi og retts sosiologi

År: 2017

Denne masteravhandlingen er en analytisk drøfting av begrensninger ved politiets taushetsplikt. Disse begrensningene reguleres i Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) av 28.mai 2010. Politiregisterloven erstattet Lov om strafferegistrering (strafferegistreringsloven) fra 11.juni 1971. Et hovedargument for prosjektet er at det er svært få samfunnsvitenskapelige studier som har forsket på politiets taushetsplikt med utgangspunkt i den nye politiregisterloven. Et sentralt grunnpremiss for oppgaven er borgernes rett til privatliv og kontroll over opplysninger om seg selv på den ene siden, og statsmaktens plikt til å ivareta sikkerheten og beskytte mot kriminalitet på den andre. Jeg stiller her spørsmålet om hvilke avveininger mellom frihet og sikkerhet som ligger til grunn for politiets utlevering av opplysninger, samt hvordan disse hensynene er begrunnet og forstått. For å få en innsikt i dette har jeg foretatt en kvalitativ innholdsanalyse av de skriftlige lovforarbeidene til politiregisterloven, med særlig vekt på NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern*. Empirien belyses med utgangspunkt i frihet, herunder retten til privatliv og personvernteori, samt sikkerhet i risikosamfunnet og politiets antatte regelskeptisisme. Det er «begrensninger i taushetsplikten» i politiregisterlovens kapittel 6 og «vandelskontroll og attester» i politiregisterlovens kapittel 7 som står i fokus. Studien består av to analysekapitler der empirien presenteres, tolkes og diskuteres. I første analysekapittel drøfter jeg avveiningene bak politiregisterloven § 34 «Taushetsplikt ved utlevering til allmennheten i straffesak». For å muliggjøre blant annet straffeforfølgningens allmennpreventive virkning og opprettholdelse av den sosiale roen i samfunnet, er det nødvendig at politiet ved gitte vilkår har adgang til å utlevere opplysninger til mediene. Dette betyr samtidig at belastningen for den enkelte ved å bli eksponert for allmennheten samt

usikkerheten som kan knytte seg til opplysningene, gis en sekundær betydning. Ved å vise til politiregisterlovens krav om å loggføre politiets behandling og uthenting av informasjon fra de ulike elektroniske registrene, diskuteres også de teoretiske antakelsene om politiets regelskeptisisme. Det fremgår av politiinstruksen § 2-1 annet ledd at forebygging skal være politiets hovedstrategi (Politiinstruksen 1990). Avveiningene bak politiregisterloven § 27 «Taushetsplikt ved avvergende og forebyggende virksomhet» konstaterer samtidig at politiet må vurdere om andre virkemidler kan benyttes for å forebygge en uønsket handling. For politiets mulighet til å utlevere opplysninger, er betydningen av hvem som er mottaker og hva som vil være den antatte konsekvensen sentral. Jeg reflekterer også over politiets optimale handlingsrom, som ses i sammenheng med det legalistiske og autonome perspektivet på politirollen. Det andre analysekapittelet handler om vandelskontroller, som er et særskilt unntak fra politiets taushetsplikt. Her legger jeg blant annet vekt på og drøfter rundt det som synes å være en utvidet bruk av politiattester. Jeg spør til slutt om det i lys av politiregisterutvalgets refleksjoner er mulig å se praksisen med vandelskontroller som en type institusjonalisert risikomentalitet. I avveiningene og diskusjonene om frihet og sikkerhet fremgår det at personvernet ivaretas på ulike måter og kan betraktes gjennom ulike perspektiver. Blikket løftes derfor avslutningsvis over på Datatilsynets anbefaling om å opprette en personvernkommissjon for justissektoren.

Forord

TAKK!

Først og fremst ønsker jeg å takke min veileder Vidar Halvorsen for svært gode råd og konstruktive tilbakemeldinger i denne prosessen. Du har fått meg til å tro på egne evner og hjulpet til der det trengtes. Å arbeide selvstendig i kombinasjon med å føle seg sett, har vært veldig fint. Tusen takk, jeg har satt stor pris på deg og dine kunnskaper! Året som studentvit.ass på IKRS ga meg et verdifullt innblikk i det akademiske universet og jeg vil derfor også rette en takk til instituttleder Heidi og kontorsjef Turid som ga meg denne muligheten parallelt med masteroppgaveskriving. Takk til min gode kollega Emma som jeg lenge delte arbeidsoppgaver, fine samtaler, bekymringer og kontor med. Uten din hjelp ville EndNote tidvis vært ubegripelig. Utfordringer til tross; tenk at man kan bli så glad i et referanseprogram! En spesiell takk vil jeg rette til jentene på rettsosnologi, det har vært utrolig fint å dele både oppturer og nedturer med akkurat dere. Tusen takk til Brita for korrektur. Hjemmefronten blir heller ikke upåvirket når man skriver en masteroppgave. Det vet jeg samboer, venner og familie har merket. Tusen takk for støtte og tålmodighet, dere er best!

I denne masteroppgaven har jeg dykket ned i et felt som var nokså ukjent for meg i utgangspunktet. Politi, lovgivning og personvern var likevel temaer som engasjerte meg og som jeg ville utforske nærmere. Jeg kan i alle fall med trygghet si at jeg sitter igjen med et stort læringsutbytte som jeg virkelig verdsetter og aldri ville vært foruten.



«Jeg synes du har gått med penal i veska så lenge» har jeg hørt mamma si. Det føles derfor rart, men også utrolig godt å sette et slags punktum her.

Oslo, mai 2017

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Tema for oppgaven	1
1.1.1	Problemstilling	1
1.2	Politiregisterloven.....	2
1.3	Forankring av prosjektet.....	3
1.3.1	Aktualitet.....	4
1.3.2	Avklaringer.....	5
1.4	Lovprosessen	7
1.5	Oppgavens struktur.....	9
2	Metode	10
2.1	Dokumentanalyse – aspekter jeg har vektlagt	10
2.2	Kvalitativ innholdsanalyse	11
2.2.1	Fortolkning og disiplin	12
2.3	Dokumentene som er valgt.....	14
2.3.1	Avgrensninger og presiseringer	15
2.3.2	Kildekritiske og kontekstuelle vurderinger	16
2.3.3	Beskrivelser kontra tolkninger	18
2.4	Forskningsetiske refleksjoner	19
3	Teoretiske perspektiver	20
3.1	Innledning.....	20
3.2	Frihet.....	20
3.2.1	Retten til privatliv.....	21
3.2.2	Personvern.....	25
3.3	Sikkerhet.....	28
3.3.1	Risiko	30
3.3.2	Politiprofesjon og rettslig styring.....	32
4	Begrensninger i politiets taushetsplikt	34
4.1	Innledning.....	34
4.2	Lovendringer og sentrale hensyn.....	34
4.3	En orientert allmennhet	35
4.3.1	Belastning og usikkerhet gis sekundær betydning	37

4.3.2	Gjetninger om den allmennpreventive virkning.....	40
4.3.3	Den sosiale ro	43
4.3.4	Lekkasjer og kontroll	44
4.4	Et forebyggende politi	47
4.4.1	Mottaker, sannsynlighet og konsekvens.....	49
4.4.2	Andre muligheter først	50
4.4.3	En pedofil i nabolaget	51
4.4.4	Politiets optimale handlingsrom.....	53
5	Vandelskontroll – det særskilte unntak	57
5.1	Innledning.....	57
5.1.1	Avveiningsproblemet	58
5.2	Høy terskel.....	59
5.3	Ulike typer vandelskontroll	61
5.4	Personvernets plass.....	64
5.4.1	Å utfordre det etablerte	67
5.5	Moderne tillit	70
5.6	Unge som ofre og lovbrytere	73
5.7	Institusjonalisert risikomentalitet?.....	76
6	Avslutning	78
	Litteraturliste.....	80

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Taushetsplikt, plikt til å hemmeligholde visse opplysninger man har fått. Personer som gjennom sitt arbeid eller sin stilling får kunnskap om andres personlige, økonomiske eller forretningsmessig forhold, har som regel taushetsplikt. [...] Av særlig praktisk betydning er taushetsplikten for offentlige tjenestemenn, for prester, advokater, leger, tannleger, farmasøyter, jordmødre og deres medhjelpere (SNL 2012).

Under 'offentlige tjenestemenn' finner vi blant annet *politiet*. I likhet med andre offentlige myndighetsorgan, er det norske politiet underlagt taushetsplikt. Alle opplysninger politiet tilegner seg både i og utenom straffesaker, er i utgangspunktet taushetsbelagt informasjon. De er av konfidensiell art og skal ikke spres til uvedkommende. En sier gjerne at taushetsplikten beskriver en «kommunikasjonssperre». Det er naturlig at politiet i stor utstrekning vil få kunnskap om hendelser gjennom sitt virke, men for de involverte personene kan denne kunnskapen oppfattes som både negativ, sensitiv og kanskje minst av alt noe en ønsker spredning av (Fredriksen og Myhrer 2016, 85). Friheten til å få være i fred, retten til privatliv og retten til å bestemme over hvilke opplysninger om ens privatliv som andre skal ha tilgang til, er det som begrunner taushetsplikten. Retten til privatliv er lovfestet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK artikkel 8) og i Grunnlovens § 102. Steinar Fredriksen og Tor-Geir Myhrer som gir en innføring i norsk politirett, anfører imidlertid at en «[...] streng og absolutt taushetsplikt ville nærmest gjøre politiets arbeid umulig» (Fredriksen og Myhrer 2016, 90). Den enkeltes rett på privatliv, vil i noen sammenhenger stå i et motsetningsforhold til borgernes krav på sikkerhet og beskyttelse mot kriminalitet. I denne studien søker jeg å kaste et nærmere blikk på hvordan noen av *begrensningene* i politiets taushetsplikt er begrunnet.

1.1.1 Problemstilling

Den overordnede problemstillingen for denne avhandlingen er:

Hvilke avveininger mellom frihet og sikkerhet ligger til grunn for politiets utlevering av opplysninger? Hvordan blir disse hensynene begrunnet og forstått?

For å belyse på disse spørsmålene, har jeg av opplagte grunner foretatt en rekke avgrensninger. Med «utlevering» av opplysninger, refererer jeg for det første til øvrige

mottakere utenfor politiet i Norge, og ikke til utlandet. Forskningsspørsmålet jeg anlegger i oppgaven, gir sannsynligvis et klarere bilde av hvilke fokusområder som vil bli aktualisert:

Hvordan har frihet og sikkerhet blitt forstått og avveid i lovprosessen frem mot politiregisterloven, med fokus på utvalgte aspekter ved 'begrensninger i politiets taushetsplikt' og 'vandelskontroll'?

Formålet med studien å gi en innsikt i de avveiningene og begrunnelsene som legges til grunn i lovprosessen, samtidig som jeg også forsøker å diskutere holdbarheten av og premissene for de ulike hensynene som skisseres. Oppgaven vil realiseres gjennom en kvalitativ dokumentanalyse, der lovforarbeidene til politiregisterloven vil utgjøre det empiriske fundamentet. Empirien søkes belyst gjennom de teoretiske perspektivene: *Frihet*, herunder retten til privatliv og personvernteori, samt *sikkerhet* i risikosamfunnet og politiets antatte regelskeptisisme.

1.2 Politiregisterloven

Det er blant annet i Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), en finner de sentrale bestemmelsene som regulerer det norske politiets taushetsplikt¹. Politiregisterloven ble enstemmig vedtatt på Stortinget 11.mars 2010 og trådte siden i kraft 1.juli 2014. Den nye politiregisterloven erstattet således den tidligere strafferegistreringsloven fra 1971. Politiregisterloven legger juridiske føringer for en rekke viktige områder som krav til behandling av opplysninger, regler for retting, sperring og sletting av opplysninger, informasjonssikkerhet, internkontroll og klageadgang for å nevne noen eksempler. Etter min mening, finner en et av de mest interessante lovområdene i politiregisterlovens kapittel seks; «begrensninger i taushetsplikten». På tross av at politiet i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, er det for eksempel her hele ni paragrafer som innledes med følgende ordlyd: «Taushetsplikten er ikke til hinder for [...]» (Politiregisterloven 2010). I tillegg regulerer politiregisterloven praksisen for vandelskontroller i kapittel sju, som anses som en særlig form for unntak fra taushetspliktsreglene. Dersom bestemte vilkår er

¹ Politiloven § 24 henviser at det for politimessige formål gjelder politiregisterloven kapittel 5 og 6, mens det for politiets øvrige virksomhet gjelder i hovedtrekk taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 flg. Straffeprosessloven § 216i er en taushetspliktbestemmelse for opplysninger knyttet til politiets kommunikasjonskontroll under etterforskning (Fredriksen og Myhrer 2016, 88). Det er imidlertid politiregisterloven jeg primært fokuserer på.

oppfylt, kan tjenestepersoner formidle opplysningene til aktører utenfor politiet. En sier her at politiet har en ytringsrett (Fredriksen og Myhrer 2016, 88).

Som utgangspunkt kan det være verdt å nevne at befolkningens tillit til politiets generelle behandling av opplysninger synes å være høy. Datatilsynet foretok i 2013 en undersøkelse om befolkningens tillit til ulike virksomheters generelle behandling av personopplysninger. Politio og helsevesen skiller seg ut og nyter høy tillit i befolkningen, 85 % har «stor» eller «noe» tillit til hvordan disse behandler opplysninger (Datatilsynet 2014, 4-5). Unntakene i politiregisterloven indikerer for det første at det skal noe til for politiet å bryte taushetsplikten, da det finnes en rekke begrensninger politiet både kan og må forholde seg til. For det andre sier det noe om at lovgiver og sannsynligvis en majoritet av den norske befolkning, mener det finnes noen tilfeller der det bør være plausibelt å vike fra plikten. Et sentralt og kanskje av og til et underkommunisert poeng når man diskuterer *frihet*, er at vår frihet til å være i fred også er betinget av et fravær av kriminelle handlinger. Blir man utsatt for en voldshandling, vil strenge taushetspliktregler kanskje oppleves som mindre relevante for vår frihet, enn friheten til å ferdes uten å bli utsatt for kriminalitet. For eksempel vil de fleste trolig mene at det er viktigere å ivareta barn sin sikkerhet, enn å verne om opplysninger som avdekker at personen som søker jobb i en barnehage, tidligere er dømt for pedofili. Politiregisterloven kan i så måte sies å være resultatet av en prosess, der man blant annet har vektet slike hensyn opp mot hverandre.

1.3 Forankring av prosjektet

Jeg har ikke funnet noen samfunnsvitenskapelige studier som har tilnærmet seg det samme empiriske materiale med tilsvarende innfallsvinkel, som jeg gjør i denne studien. Sånn jeg ser det, berører min oppgave ulike temaområder. Basert på sin doktorgrad, tar Bjarne Kvam i *Politiets persondatarett* for seg politiets utleveringsrett til utlandet med utgangspunkt i blant annet politiregisterloven § 22. Her drøfter han de rettslige vilkårene for informasjonsflyt i det internasjonale kriminalitetsbekjempende samarbeidet (Kvam 2014). Avveiningene mellom beskyttelse av personopplysninger på den ene siden og kriminalitetsbekjempelse på den andre, er uansett kjernespørsmål Kvam og jeg har til felles. Utover dette, finner jeg noen juridiske masteravhandlinger som har tatt for seg visse aspekter ved politiregisterloven. Det er med andre ord ganske begrenset generelt og særlig med samfunnsvitenskapelige studier som har forsket på politiregisterloven. Selv om politiregisterutvalget som skulle utrede og komme

med forslag til ny politiregisterlov ble nedsatt i 2000, skulle det gå ytterligere 14 år før loven trådte i kraft. Fra et juridisk ståsted er altså politiregisterloven av relativt fersk dato, så mulighetene for å forske på loven i et helhetlig perspektiv har ikke eksistert særlig lenge. Og selv om lovforarbeider spiller en udiskutabel rolle som rettskilde ved tolkning av lover, er det ikke meg bekjent noen studier som har tatt utgangspunkt i lovprosessen forut for den nye politiregisterloven på den måten jeg gjør her. Når det gjelder forholdet mellom politiet og taushetsplikten, er det verdt å trekke frem Tor-Geir Myhrers bok *Personvern og samfunnsforvar* som også er en utgivelse basert på hans doktorgrad. Her skriver han om taushetsplikt og ytringsrett i straffesaksbehandlingen (Myhrer 2001). Han belyser noen av de samme spørsmålene som meg, men det er verdt å merke seg at den er skrevet før den nye politiregisterloven trådte i kraft. På oppdrag fra Politiavdelingen i 1999 skrev Myhrer i lys av blant annet daværende strafferegistreringslov utredningen: *Politiet og taushetsplikten – et hinder for samarbeid med andre etater?* Taushetspliktsreglene var i all hovedsak ikke det slik han så det, selv om han den gangen kom med noen endringsforslag (Myhrer 2000). I min oppgave, vil politiets ‘samarbeid’ med andre som sådan spille en mer indirekte rolle².

Et hovedargument for mitt prosjekt, er med andre ord at det ikke finnes tidligere forskning som har tatt utgangspunkt i lovprosessen til politiregisterloven for å studere bakgrunnen for ulike begrensninger og særskilte unntak ved politiets taushetsplikt. Slik det fremgår av problemstillingen, vil jeg gjøre dette ved og drøfte avveininger mellom *frihet* og *sikkerhet*. En særdeles moderne og nylig sammenskrudd lovgivning, vil på denne måten bli belyst gjennom et temaområde som fordrer helt grunnleggende problemstillinger for et hvert samfunn.

1.3.1 Aktualitet

Frihet og sikkerhet er to grunnleggende samfunnsverdier, som gjennom tidene har vært gjenstand for debatt og refleksjon³. Forholdet mellom de to verdiene oppfattes og beskrives gjerne som konfliktfylt, da det sies at absolutt sikkerhet gir ingen frihet, mens absolutt frihet gir svært liten sikkerhet. Det kan derfor være utfordrende å skulle realisere begge verdiene fullt ut samtidig. Verdienes relasjon betraktes heller ofte som et spenningsforhold som

² Som påpekt, er det ytringsretten som gjør seg relevant i denne studien. Et veldig konkret eksempel på ‘samarbeid’ kan være politiet som gir opplysninger til barneverntjenesten i kommunen, når det er grunn til å tro at et barn er mishandlet i hjemme. Her snakker en imidlertid om en ytrings- eller informasjonsplikt som handler om når tjenestepersoner er forpliktet til å gi opplysninger, og disse finner vi ikke i politiregisterloven (Fredriksen og Myhrer 2016, 88).

³ De to begrepene drøftes fyldigere i teorikapittelet.

implisitt fordrer en normativ avveining. Spørsmål om hvordan grensen mellom frihet og sikkerhet bør trekkes, synes å være et underliggende premiss for en rekke sentrale samfunnsdebatter en ser i dag både i Norge og internasjonalt. Grensedragningen gjør seg kanskje særlig gjeldende i debatter omkring ulike former for særlig elektronisk overvåkning og etterretning. Teknologi muliggjør som kjent generelt mange andre former for overvåkning enn det en hadde tidligere. Lekkasjene fra Edward Snowden i 2013 om den massive amerikanske overvåkingen er ett eksempel, som for alvor satte problemstillingene om frihet og sikkerhet på den globale dagsorden. I en norsk kontekst blir det nærliggende å vise til debatten som lenge var og fremdeles er knyttet til implementeringen av det mye omtalte Datalagringsdirektivet⁴. Problemstillingene knyttet til frihet og sikkerhet er trolig ikke noe vi noen gang blir «ferdige» med, men bygger på noen iboende og viktig spørsmål som sannsynligvis er evig aktuelle, uavhengig hvordan grensedragningen skulle manifestere seg.

Debattene jeg har nevnt ovenfor og en god del akademisk litteratur, har problematisert myndighetenes eventuelle adgang til å innhente informasjon fra borgerne som tilsynelatende synes å favorisere (samfunns)sikkerhet på bekostning av vår frihet. Avveiningene belyses og forklares kanskje særlig i kontekst med terrorbekjempelse. Jeg på min side, er mer opptatt av frihet kontra sikkerhet gjennom adgangen til å utlevere taushetsbelagte informasjon fra en spesifikk aktør, nemlig politiet. Premisset er altså at opplysningene allerede er i politiets besittelse. Som jeg vil vise, er det i slike tilfeller opplysningene blant annet vil kunne få sine særlige praktiske og negative konsekvenser for den enkelte. En kan kanskje si at jeg berører sider ved spørsmål knyttet til frihet og sikkerhet på en måte som er noe mindre fremtredende i samfunnsdebatten. Forholdet mellom sikkerhet og frihet byr generelt på mange interessante og viktige problemstillinger, og er et sentralt implisitt eller eksplisitt temaområde i mye av den samfunnsvitenskapelige litteraturen.

1.3.2 Avklaringer

Jeg ønsker å understreke at det er mange debatter og uenigheter knyttet til hvordan en kan og bør forstå forholdet mellom frihet og sikkerhet. Når jeg for eksempel refererte til den kjente formuleringen om at «absolutt sikkerhet gir ingen frihet og absolutt frihet gir svært liten sikkerhet», er det verdt å presisere at dette bygger på en bestemt forståelse av begrepene. En tilnærming som for eksempel kan sies å samsvare med Adrian Vermelue og Eric Posners

⁴ 8.april 2014 ble datalagringsdirektivet erklært ugyldig av EU-domstolen (Regjeringen.no 2014).

(2007) tese, betegnet som «the trade-off thesis». Forfatterne forfekter et syn om at det er vanskelig å øke sikkerheten uten og samtidig innskrenke friheten og vise versa. Altså er sikkerhet og frihet noe som går på bekostning av hverandre, og det kan derfor i mange sammenhenger være verdt å redusere borgernes frihet for å ivareta sikkerheten (Posner og Vermeule 2007). Et av de mest sentrale lovforarbeidene til den nye politiregisterloven var NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern*. Hvis en tolker tittelen på utredningen som et forsøk på å forene de to begrepene, kan det i dette henseende virke som om den hviler på et noe optimistisk premiss. Hvis vi forholder oss til Vermeule og Posners fremstilling, kan vi ikke forvente å kunne styrke de to verdiene på en og samme tid, sett at vi anser personvern som en sentral betingelse for frihet. Kriminalitetsbekjempelse og personvern er i stedet to hensyn som må vektes mot hverandre på ulike felt. Andre er mer kritiske til en slik tilnærming og mener dette blir alt for enkle analyser. Jeremy Waldron (2003, 2006) er kritisk til en slik generell og forenklet balansetenkning, og mener vi med denne tilnærmingen utelater en rekke nyanser. David Solove (2011) gir en kritikk av avveiningsteser til Vermeule og Posner og mener deres tilnærming ikke er holdbar. Det virker som Solove opplever manges holdning til sikkerhet som nærmest banal, i det de synes å tenke at 'de er mer trygge' jo 'mer frihet de gir avkall' på. Et sikkerhetstiltak i etterkant av terrorangrepene i USA 11.september var for eksempel å låse cockpiten, skriver han. «Does it invade privacy? Hardly at all» (Solove 2011, 34).

Betraktningene jeg har skissert kan være viktig å ha med seg⁵. Det er videre mulig at det ville gitt et mer ærlig og ydmykt utgangspunkt, hvis jeg i problemstillingen min hadde spurt etter «perspektiver» på frihet og sikkerhet, i stedet for «avveininger». Jeg mener likevel spørsmålene jeg stiller i denne studien er fruktbare, da jeg i tillegg også spør etter hvordan de ulike hensynene er begrunnet og forstått. Det er uansett viktig å bemerke seg at det finnes en rekke ulike tilnærminger til slike spørsmål, og at jeg som utgangspunkt anlegger et syn om foretatte og potensielle 'avveininger' mellom frihet og sikkerhet.

⁵ Vermeule (2014) forsvarer the trade-off thesis og motargumenterer mye av kritikken som er fremsatt mot han og Posner. «In light of its limited character and purpose, the trade off-thesis ought to be uncontroversial. Oddly enough, it is anything but» (Vermeule 2014, 34). For en diskusjon om 'avveining' og 'balansegang' mellom frihet og sikkerhet, se derfor for eksempel (Posner og Vermeule 2007), (Solove 2011), (Vermeule 2014) (Waldron 2003) og (Waldron 2006).

1.4 Lovprosessen

I proposisjonen (1999) om personopplysningsloven, nevnes det at man vil igangsette en utredning for en generell revisjon av strafferegistreringsloven fra 1971:

Når det gjelder de øvrige politiregistrene, er det i dag et uoversiktlig regelverk der strafferegistreringsloven inneholder få materielle regler og der unntak fra personregisterloven til dels beror på midlertidige dispensasjoner fra Datatilsynet. Departementet ser på denne bakgrunn et klart behov for å gjennomgå strafferegistreringsloven med sikte på en generell revisjon; dels for å vurdere hjemmelsgrunnlaget for de ulike politiregistrene og dels for å lovfeste grunnleggende behandlingsregler for behandling av personopplysninger i registrene i tråd med den nye personopplysningsloven. Departementet vil derfor igangsette et slikt utredningsarbeid (Ot.prp. nr. 92 1998-1999, 30).

Politiregisterutvalget ble nedsatt av Justis- og politidepartementet⁶ 28. august 2000. Utvalget skulle gjennomgå strafferegistreringsloven og utarbeide forslag til ny lov om politiregistre og fikk følgende mandat:

- gjennomgå eksisterende regler for bruk av politiattest og straffeopplysninger i forbindelse med vandelskontroll og akkreditering/autorisasjon av personell.
- gi en oversikt over eksisterende politiregistre og dagens regelverk for slike, og foreslå nye regler for etablering, bruk og opphør av politiregistre. Utvalget skal legge særskilt vekt på de registre som inneholder personopplysninger og som er etablert til bruk i eller avledet av straffesaksbehandling, herunder etterretningsregistre. Unntatt fra utvalgets arbeid er registre som tjener rent administrative gjøremål, og registre av forvaltningsmessig art som er regulert i eller i medhold av spesiallovgivning. Når det gjelder etablering og bruk av politiregistre, skal utvalget særlig vurdere og foreslå regulering av formål og innhold, ansvar og kontroll, utveksling og innsyn, personvern og informasjonssikkerhet. Forslagene skal være tilpasset den øvrige lovgivning om behandling av personopplysninger, samt eventuelle andre forslag til lovgivning som berører saksområdet. Utvalget skal også ta hensyn til folkerettslige forpliktelser med hensyn til håndtering av personinformasjon og informasjonssikkerhet. Utvalget bør gi en kortfattet oversikt over lovgivningen om politiregistre i andre nordiske land. Utvalget skal også utrede de administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene (NOU 2003: 21, 47).

Om bakgrunnen for oppnevningen, står det i utredningen at:

Politiets og påtalemyndighetens registre og annen behandling av personopplysninger er forankret i ulike lovbestemmelser, forskrifter, rundskriv fra Justisdepartementet og instruksjer fra Kriminalpolitisen (Kripes) eller andre politiorganer. De fleste registre har hjemmel i strafferegistreringsloven 11. juni 1971 nr. 52, *en lov som ble vedtatt på et tidspunkt da politiet behandlet opplysninger manuelt. Politiets arbeidsmåter har endret seg betydelig etter lovens ikrafttredelse, og det samme har kriminaliteten.* Personopplysningsloven trådte i kraft 1. januar 2001, og samtidig ble personregisterloven opphevet. Personopplysningsloven forlater

⁶ Siden 1. januar 2012 heter departementet *Justis- og beredskapsdepartementet*. «Denne endringen kom som en direkte konsekvens av terrorangrepene mot Regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011, og er et uttrykk for at regjeringen Stoltenberg II ønsket å styrke og tydeliggjøre departementets rolle som samordningsdepartement for samfunnssikkerhet og beredskap» (Justis- og beredskapsdepartementet 2017).

registerbegrepet, og kommer til anvendelse på «behandling av personopplysninger». Det har således vært skifte av terminologi innen personvernlovgivningen etter at strafferegistreringsloven trådte i kraft (NOU 2003: 21, 48, min kursivering).

Det var med andre ord mange fornuftige grunner til at en så det som nødvendig å opprette en ny lov på dette feltet. Å implementere taushetspliktreglene i loven gikk i utgangspunktet utenfor hva mandatet skulle tilsi, men var etter utvalgets oppfatning sentralt og riktig. Politiregisterutvalget avga sin innstilling NOU 2003:21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern* 28. august i 2003. Denne utredningen utgjør oppgavens mest sentrale empiri.

Utredningen ble sendt på høring 7. november 2003 med frist for uttalelser 1. april 2004. Herfra ble det en del forsinkelser. Utformingen av loven ble blant annet påvirket av EUs vedtak om rammebeslutning 2008/977/JIS om personvern i tredje søyle, som er en rammebeslutning om personvern i forbindelse med politi- og strafferettssamarbeid som innebar en videreutvikling av Schengen-samarbeidet (Europalov.no 2017). Politiregisterloven skulle også implementeres før Datalagringsdirektivet (Regjeringen.no 2012). I spørretimen på Stortinget 12.mars 2008 kan en se at det ble stilt kritiske spørsmål om politiregisterlovens forsinkelse og Datatilsynets muligheter til å foreta tilsyn av informasjonsflyten til daværende Justisminister Knut Storberget (Stortinget 2008, 2454-2455). I 2009 ble Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) fremmet. Denne proposisjonen (som jeg benytter i studien) inneholder forarbeidene til loven, men ble ikke behandlet i den aktuelle sesjonen. Regjeringen måtte derfor fremme lovforslaget på nytt i Prop. 12 L (2009-2010), men denne inneholder kun lovteksten. I Stortinget ble proposisjonen behandlet av justiskomiteen, i Innst. 139 L (2009-2010). Politiregisterloven ble enstemmig vedtatt på Stortinget 11.mars 2010, og trådte i kraft 1.juli 2014.

Det har også skjedd endringer på feltet siden 2014, men som jeg denne gangen ikke har fokusert på. 17.april 2015 ble det for eksempel fremmet en proposisjon for å tilpasse politiregisterloven med ny straffelov, som blant annet berørte reglene om politiattester (Prop. 94 L 2014-2015). Det bør også nevnes at Europaparlamentet og Rådet for Den europeiske union 27.april 2016 vedtok EU-direktivet 2016/680 om:

[...] beskyttelse av fysiske personer ved behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffeforfølge lovbrudd eller gjennomføring av straffereaksjoner, og om fri utveksling av slike opplysninger (Regjeringen.no 2016).

Direktivet erstatter således rammebeslutning 2008/977/JIS (Regjeringen.no 2016). Direktiv 2016/680 er vedtatt som en del av et nytt europeisk personvernregelverk, i tillegg til en

generell forordning (EU) 2016/679 om behandling av personopplysninger. Den 5.april 2017 ble det således fremmet en proposisjon til Stortinget om visse endringer i politiregisterloven (Prop. 99 L 2016 –2017). De internasjonale reguleringene berører i liten grad mine fokusområder i oppgaven, men innebærer blant annet en del presiseringer som nødvendigvis vil få betydning for politiets generelle behandling av opplysninger.

1.5 Oppgavens struktur

I *kapittel 2* vil jeg redegjøre for og drøfte metodiske valg som er foretatt i studien samt reflektere omkring de dokumentene som benyttes. Deretter vil jeg i *kapittel 3* skissere mitt teoretiske rammeverk som belyser og gir grunnlag for drøfting av empirien. I *kapittel 4* tar jeg for meg to lovbestemmelser om begrensninger i politiets taushetsplikt. Det neste området jeg tar for meg er vandelskontroll i *kapittel 5*. I begge disse kapitlene ser jeg på hvordan avveiningene mellom sikkerhet og frihet gjør seg gjeldende ved å analysere tekster fra lovprosessen og drøfte hvordan ulike hensyn forstås. Analysen består av beskrivelser, tolkning og diskusjon. *Kapittel 6* markerer avslutningen på oppgaven, her forsøker jeg å se drøftingene mine i en videre kontekst.

2 Metode

2.1 Dokumentanalyse – aspekter jeg har vektlagt

Spørsmålet jeg ønsker å besvare i denne studien, kan som enhver problemstilling besvares på forskjellige måter gjennom ulike metodiske innfallsvinkler og tilnærminger. Et sentralt tema for rettssosiologien er imidlertid å studere lovgivning, der en gjerne forsker på lovprosessen (Andenæs og Mathiesen 2003, 5). Relativt tidlig i arbeidet med denne oppgaven, da tilnærmingen fremdeles var noe uviss, ble jeg gjort oppmerksom på at det nettopp kunne være spennende og ta utgangspunkt i en lovprosess. Som blivende rettssosiolog tenkte jeg det ville være interessant å få en nærmere innsikt i utredningsarbeid og lovers tilblivelse. Når det i tillegg er et uttalt behov for flere rettssosiologiske studier som forsker på lovprosesser, bestemte jeg meg for at politiregisterlovens lovprosess skulle utgjøre det empiriske tyngdepunktet for min oppgave.

Videre, når jeg i denne studien stiller spørsmålet om hvilke bakenforliggende avveininger mellom frihet og sikkerhet som ligger til grunn politiets utlevering av opplysninger, oppfattet jeg det som nærliggende og hensiktsmessig å foreta en dokumentanalyse. Nærmere bestemt en dokumentanalyse av de offentlige og skriftlige dokumentene tilhørende prosessen forut for politiregisterloven. Det er nærliggende å benytte denne typen dokumenter, da de i juridisk metodelære og terminologi omtales og anses som forarbeider, og utgjør en sentral rettskilde for tolkning av lover (Andenæs 2002, 79-80).⁷ I mange tilfeller kan for eksempel lovtekster ha en utforming og ordlyd som gjør at den kan forstås på ulike måter. Dette er ofte meningen fordi de skal favne og anvendes på mange ulike situasjoner (Fredriksen og Myhrer 2016, 32). Forarbeider er altså en udiskutabel viktig rettskilde og det gjerne her en finner motivene som foranlediget loven, samt hvordan ulike hensyn har blitt drøftet og avveid. Dette betyr som nevnt ikke at det ikke finnes andre metoder som kunne vært brukt for å svare på problemstillingen min. Reza Banakar og Max Travers hevder at det å basere seg utelukkende på rettslige tekster også kan ha sine særlige begrensninger i en rettssosiologisk studie. De ikke-rettslige aspektene som er sentrale når man ønsker å se retten i et samfunnsvitenskapelig

⁷ Forarbeider kan man si har en *opplysningsverdi*, i den forstand at de er en viktig kilde til kunnskap om de livsforhold loven regulerer og den rettsstilstand som gjaldt tidligere. Forarbeidene kan også inneholde argumenter og vurderinger som gjør inntrykk på dommeren og kan dermed også ha en *overbevisningsverdi* (Andenæs 2002, 79).

perspektiv, kan i så fall utebli (Banakar og Travers 2005, 135-137). Som et supplement til dokumentanalysen, kunne jeg for eksempel foretatt intervjuer. Å intervju politiansatte og Datatilsynet (to sentrale aktører i høringsrunden til ny politiregisterlov) og noen fra politiregisterutvalget, ville trolig gitt meg en dypere innsikt i lovprosessen. Jeg ville sannsynligvis også fått frem holdepunkter som ikke er å finne i de offentlige dokumentene, som kunne tilføyd oppgaven andre perspektiver. Ved siden av de begrunnelsene som formelt blir 'utførlig beskrevet' av lovgiver, er det nettopp en viktig oppgave for retts sosiologien å lete frem til de begrunnelsene som ikke blir beskrevet i lovens forarbeider (Andenæs og Mathiesen 2003, 4).

Jeg mener det er hensiktsmessig å foreta en dokumentanalyse av flere grunner. De teoretiske perspektivene som er valgt, mener jeg muliggjør en drøftelse av implisitte forestillinger om frihet og sikkerhet bak de eksplisitte begrunnelsene. Jeg mener og at det teoretiske rammeverket mitt sikrer det samfunnsvitenskapelige perspektivet i oppgaven på en god måte. Tilgangen jeg fikk på høringssvarene til utredningens lovforslag, gir meg også et innblikk i relevante aktørers perspektiver, selv om jeg kanskje ville fått mer og annerledes informasjon gjennom intervjuer. Her blir det med andre ord viktig for meg å ha et bevisst forhold til hva slags status for eksempel høringssvar har som dokument, noe jeg kommer litt tilbake til senere i kapitlet. Videre vil jeg hevde at dokumentene jeg benytter utgjør en tilstrekkelig empiri for å besvare min formulerte problemstilling. Uansett hvilke(n) metoder jeg hadde valgt, anså jeg det som nødvendig å lese og sette meg inn i forarbeidene til politiregisterloven. Jo mer jeg leste om politiregisterloven, ble det stadig tydeligere for meg at jeg måtte foreta klare avgrensninger. De offentlige dokumentene jeg har lest og benyttet er også svært omfattende, noe som betyr at mye av tiden har måttet reserveres til møysommelig lesning, refleksjon og (kontinuerlig) analysearbeid. Dette bringer oss videre til viktige premisser for den kvalitative innholdsanalysen.

2.2 Kvalitativ innholdsanalyse

En kvalitativ innholdsanalyse bygger på en systematisk gjennomgang av dokumenter med formål om å kategorisere innholdet og registrere data, som er relevante for å besvare den aktuelle problemstillingen (Grønmo 2004, 187). Der Sigmund Grønmo gir et grundig innblikk i den kvalitative innholdsanalysen, beskriver Øivind Bratberg (2014) i tillegg ulike aktuelle

måter å utøve dokumentanalysen på.⁸ Han skisserer en rekke kvalitative analyseteknikker, som diskurs-, idé- og argumentasjonsanalyse. En diskursiv tilnærming fortolker tekst med utgangspunkt i at mening skapes og opprettholdes gjennom språklig kommunikasjon og derfor også må gripes gjennom å analysere språket. Diskursenes eventuelle implikasjoner er også svært sentrale her (Bratberg 2014, 32-33). Bak eller innenfor diskursene kan en også kanskje identifisere idéer som ligger til grunn for en tekst. Fortolkning er en vesentlig side ved idéanalysen, og dette betyr at en ofte vil gå bakenfor teksten for å få tak på dens underliggende antakelser og overbevisninger. Ved å identifisere idéer søker forskeren her, som jeg tidligere har antydnet kan være et relevant poeng, å ta et steg videre fra det umiddelbart observerbare innholdet i teksten (Bratberg 2014, 57). Kanskje en også kan finne ulike argumenter bak en idé. Argumentasjonsanalysen har som formål å avdekke hvordan et argument er satt sammen og bygger på evnen til å overbevise gjennom redelig og logisk bevisførsel. Påstand, belegg og hjemmel er tre komponenter som må være til stede før vi kan kalle noe et argument (Bratberg 2014, 120-122). En påstand om at personvern er viktig, vil for eksempel kunne anses som en normativ idé.

Selv om de skisserte teknikkene har ulikt fokus, ser vi at det på den andre siden skal lite til før de glir over i hverandre. I min studie opplevde jeg det som mest fruktbart å forholde meg pragmatisk til de ulike analyseinnretningene og valgte heller å ha en eklektisk tilnærming til dem. Å utelukke analytiske observasjoner fordi de ikke samsvarte med én spesiell analyseteknikk, ville etter min oppfatning ført til en mindre levende analyse. De har likevel inspirert meg drøftingene, da det å forsøke å se «bak» eller forbi de formelle beskrivelsene tidvis har vært utfordrende. Overordnet sett, kan en si at et felles formål med en kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter er å rekonstruere innholdet i tekster og tolke dem i lys av teorier.

2.2.1 Fortolkning og disiplin

Bratberg (2014) påpeker at samfunnsvitenskapelige fag befinner seg i et evig spenningsfelt mellom naturvitenskap på den ene siden og humanistiske fag på den andre siden. De aller fleste teknikkene en benytter ved tekstanalyse, er riktignok som oftest forankret i de humanistiske fagenes fortolkende tradisjon (Bratberg 2014, 13). Det fortolkende element i

⁸ En innholdsanalyse kan i midlertidig også gjøres kvantitativt, noe både Bratberg (2014) og Grønmo (2004) er inne på. Men ønsker en som meg å få innsikt i hvilke argumenter, standpunkter, holdninger eller verdier som står sentralt i ulike tekster, er det en *kvalitativ* innholdsanalyse som best egnet til dette (Grønmo 2004, 128).

tekstanalysen bringer således humaniora og samfunnsvitenskapen nærmere hverandre og står i denne sammenhengen tilsynelatende langt unna naturvitenskapen. En metodisk tilnærming som på mange måter kan nyansere avstanden mellom naturvitenskap på den ene siden og humaniora og samfunnsvitenskap på den andre, er ifølge filosofen Dagfinn Føllesdal (1979) den hypotetisk-deduktive metoden. En slik fremgangsmåte innebærer at en formulerer hypoteser, utleder empiriske konsekvenser av hypotesene og tester de empiriske konsekvensene mot data. Denne metoden synes i all hovedsak å ha blitt forbeholdt det naturvitenskapelige forskningsfeltet. Føllesdal (1979) mener derimot at den hermeneutiske⁹ metoden er den samme som hypotetisk-deduktiv metode, når den anvendes på et meningsfylt materiale. Med meningsfylt materiale, referer han noe som uttrykker en aktørs oppfatninger/og eller verdier (Føllesdal 1979, 320). Et litteraturvitenskapelig eksempel som Føllesdal viser til, er ulike tolkninger av den gåtefulle skikkelsen «den fremmede passasjer» i Ibsens Per Gynt. Vi kan fremsette en hypotese om at skikkelsen gjenspeiler Henrik Ibsen selv, for deretter å lete etter slutninger som støtter opp under hypotesen:

The pattern of this interpretation is clearly hypothetico-deductive. One sets forth an hypothesis, that the strange passenger is Ibsen, and then deduces a number of consequences from it, that are shown to fit in with the text (Føllesdal 1979, 324).

Tekstfortolkning kan ifølge Føllesdal altså sies å følge strukturen i den hypotetisk-deduktive metoden. I denne studien vil jeg tolke dokumentene ut i fra teoretiske perspektiver og antakelser.

Som blant annet indikert ovenfor i forbindelse med fortolkning, er det i retts sosiologiske studier vanlig å benytte verktøy fra andre disipliner. Det er på mange måter i den retts sosiologiske natur å gjøre dette, kanskje særlig med tanke på grunddikotomien; juss – sosiologi. Retts sosiologien «låner» forskningsmetoder- og verktøy fra det generelt samfunnsvitenskapelige felt, på lik linje med for eksempel kriminologien. Samtidig skriver Banakar og Travers (2005) at det tidvis vært noe underkommunisert hvordan en eksplisitt kan eller bør utføre samfunnsvitenskapelige studier med retten som forskningsobjekt (Banakar og Travers 2005, introduction, x). Hvorvidt en slik tverrfaglighet eller eklektisk tilnærming i større grad er en styrke eller en svakhet, finnes det ulike meninger om. Jeg vil for eksempel hevde at en intuitiv problemløsning kan hemme forskerens kreativitet. Det overordnede fokuset mitt er uansett å se jussen med et samfunnsvitenskapelig blikk, der både det

⁹ Hermeneutikk er læren om tolkning og hvordan imøtekomme problemer som oppstår når man studerer meningsfulle menneskelige handlinger, handlingenes produkt og viktigst av alt, tekst (C. Mantzavinos 2016, 1).

fortolkende element fra humaniora men også aspekter fra juss, sosiologi og kriminologi anvendes i oppgaven. Når Banakar (2009) på et overordnet nivå forklarer hvordan sosiologien forholder seg til retten, mener jeg han samtidig også sammenfatter min rolle som rettssosiolog og mitt fokusområde i oppgaven på en treffende og enkel måte: «[...] a sociologist is often not satisfied with the self-descriptions of law, behind which he or she searches for layers of meaning, social functions and power structures» (Banakar 2009, 62). På et generelt grunnlag vil jeg uansett hevde at det er en styrke og mange ganger et stort fortrinn særlig som rettssosiolog, nettopp å kunne hente inspirasjon fra og analytiske metoder fra andre fagdisipliner. For at innholdsanalysen skal være fruktbar, må den imidlertid først og fremst hvile et spesifikt utvalg av dokumenter, samt kildekritiske og kontekstuelle vurderinger av dem.

2.3 Dokumentene som er valgt

Da gjennomføringen av datainnsamling bygger på stor fleksibilitet, er det viktig å ha et avklart fokus på forhånd. En bør ha det klart for seg hva som er siktemålet med studien, og for meg var dette å identifisere og forstå hvilke avveininger mellom frihet og sikkerhet som ligger til grunn for politiets utlevering av opplysninger. Når den valgte metoden er dokumentanalyse, avdekker problemstillingen også implisitt hvilke temaer som prioriteres under innsamlingen (frihet og sikkerhet) samt hvilke type tekster som skal velges (lovforarbeider) (Grønmo 2004, 189). Dette er de dokumentene jeg anså som relevante og som jeg har benyttet i studien:

***Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterloven)**

Regelverket tar for seg den gjeldende reguleringen av politiets behandling av opplysninger og begrensninger i taushetsplikten, og er ikke minst sluttresultatet av lovprosessen som jeg ønsker å ta utgangspunktet i. Av lovens 13 kapitler, er det kapittel seks og sju som primært er tema her. Som nevnt i innledningen, handler kapittel seks om begrensninger i politiets taushetsplikt, mens kapittel sju tar for seg vandelskontroll og attester.

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

Ved større lovarbeider er det vanlig at et utvalg får i oppdrag å utrede et område og komme

med nye forslag (Andenæs 2002, 61). Dette var politiregisterutvalgets utredning og forslag til ny politiregisterlov, og vil i min oppgave være det mest sentrale dokumentet jeg benytter for å besvare studiens problemstillinger.

***Høringssvar til NOU 2003: 21**

Høringssvarene er min kilde til relevante aktørers perspektiver. Jeg trekker frem ulike synspunkter der jeg anser det som relevant ved ulike anledninger i oppgaven.

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

Regjeringens lovforslag til Stortinget. «Ot.prp» står for odelstingsproposisjon. Skillet mellom odelsting og lagting ble opphevet i 2009 (SNL 2016a). Siden, har tilsvarende forslag fått betegnelsen «proposisjon til Stortinget» (Prop. L).

***Innst. 139 L – Innstilling fra justiskomiteen til Stortinget**

Lovforslaget ble sendt til den relevante fagkomite, som i dette tilfellet var justiskomiteen. Her ble lovforslaget avdrøftet av ulike partipolitiske representanter og endte siden opp i denne innstillingen.

I tillegg til dokumentene jeg har skissert ovenfor som er tilknyttet den formelle lovprosessen, vil jeg nevne at jeg også i stor grad har benyttet meg av aktuelle avisartikler, forskningsrapporter, statistikk samt annen relevant akademisk litteratur både for og supplere, aktualisere eller for å belyse dokumentene i en videre kontekst.

2.3.1 Avgrensninger og presiseringer

For å få et helhetlig og mer presist bilde av politiregisterlovens utstrakte virkningsområde, ville det vært både vært hensiktsmessig og naturlig og inkludere politiregisterlovens tilhørende forskrift. Her finnes mer detaljerte og utfyllende beskrivelser til politiregisterloven, men forskriften (og prosessen forut for denne og videre endringer) har jeg imidlertid bevisst valgt å utelate fra studien. Jeg er hovedsakelig opptatt av hvordan de etablerte unntakene fra taushetsplikten har blitt begrunnet på et mer overordnet nivå. Disse begrunnelsene mener jeg beskrives tilstrekkelig og godt i forarbeidene til loven, selv om enkelte endringer og detaljer i reguleringene også er aktuelt å redegjøre for og reflektere over i analysen. Med tilstrekkelig, ligger det implisitt at jeg samtidig mister noen drøftinger, begrunnelser og

endelige lovreguleringer som kanskje ville gitt en mer helhetlig analyse. Samtidig ville jeg ikke hatt muligheten til å gå i dybden på utvalgte aspekter fra lovprosessen, slik jeg opplever at jeg gjør i oppgaven nå.

Jeg vil også gjerne understreke at denne studien ikke tar sikte på å gi en komplett juridisk fremstilling av lovprosessen og gjeldende regelverk på de utvalgte lovområdene, jamfør også betraktningene innledningsvis i 1.4 «Lovprosessen». Et enkelt aspekt ved en paragraf eller et helt lovområde vil også alene innebære svært mange avveininger¹⁰. Mitt hovedanliggende er for det første å gi jussen en samfunnsvitenskapelig forankring, og for det andre velger jeg å trekke ut de elementene ved lovprosessen jeg anser som *relevante* og *interessante* for min problemstilling og mine teoretiske utgangspunkt. I praksis betyr dette at jeg bevisst rett og slett har måttet utelate en rekke lovendringer, praksiser og enkelte aspekter fra lovprosessen. Når jeg mener det er nødvendig å presisere dette er det fordi jeg ser at man uten, ville kunne innvende at studien gir en skjev eller ufullstendig fremstilling av de aktuelle feltene. Fordelen med at jeg foretar visse avgrensninger, er til gjengjeld at jeg også har kunnet gi meg selv et større rom til å foreta det som forhåpentligvis betraktes som grundige drøftinger av de aspektene jeg faktisk trekker frem.

2.3.2 Kildekritiske og kontekstuelle vurderinger

En mindre god studie, vil blant annet mangle kritiske vurderinger av de kildene som benyttes. I kvalitative innholdsanalyser er kildekritikk spesielt viktig (Grønmo 2004, 190). Grønmo fremhever fire typer kildekritiske vurderinger: Tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet. Felles for alle dokumentene skissert ovenfor, er at de er offentlig dokumenter som er forholdsvis enkelt *tilgjengelige*. Disse fant jeg via stortinget.no, regjeringen.no og lovdata.no, gjennom søkeord som «politiregisterloven», og «lov om behandling av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten». Jeg møtte riktignok på en utfordring når det gjaldt høringsvarene til utredningens lovforslag, det kun var noen få av dem jeg fant tilgjengelig via internett. Dette var problematisk, da jeg for å danne et godt utgangspunkt til analysen ønsket å tilegne meg alle relevante dokumenter fra lovgivningsprosessen. Noen av

¹⁰ Det er ikke bare avveininger knyttet til forholdet mellom frihet og sikkerhet jeg ikke får gitt et helt og komplett bilde av, men også andre hensyn. En lov vil nødvendigvis bygge på en hel rekke avveininger og prioriteringer av ulik art. For eksempel står IKT-utvikling i politiet, effektivitet, ressurser, økonomi etc. helt utenfor min problemstilling. Datatilsynet påpekte for eksempel i 2012 at: «Det er en kjensgjerning at politiets informasjonssystemer vanskelig vil kunne tilfredsstille de krav som politiregisterloven oppstiller – blant annet med tanke på informasjonssikkerhet» (Datatilsynet 2012, 8).

høringssvarene er for eksempel skissert og kommentert i Ot.prp, men jeg har vært bevisst på at dette er utvalgte kommentarer fra Justis- og beredskapsdepartementets side og gir dermed ikke en helhetlig oversikt over relevante aktørers offisielle kommentarer og innvendinger. For å løse dette sendte jeg en mail til Justis- og beredskapsdepartementet og fikk etter noen uker tilsendt høringssvarene på mail. Blant de tilgjengelige kildene, velger en også de som kan bidra med den mest *relevante* informasjonen i henhold til problemstillingen. Dokumentene jeg har valgt mener jeg er relevante for oppgavens problemstillinger, fordi det er her en som nevnt finner de offisielle begrunnelsene for lovens utforming og avveiningene som er foretatt.

Ikke bare anser jeg dem som relevante, men jeg mener også at de danner gode utgangspunkt for å hevde at gyldigheten (validiteten) i denne oppgaven er relativt høy. Samtidig kommer en ikke utenom at datamaterialet mitt er sekundærdata og det er ikke alltid empirien har belyst problemstillingen min like godt. I noen av disse tilfellene har jeg i oppgaven forsøkt å reflektere eksplisitt over på hvilke måter dokumentene ikke belyser de samme spørsmålene som mine, og eventuelle årsaker til dette. Jeg anser også dokumentene som *autentiske*, da det er liten grunn til å tvile på hvorvidt norske offisielle dokumenter er ekte. Grønmo påpeker at selv om forskeren anser kildene som autentiske, må jeg også vurdere hvorvidt jeg kan ha tillit til den informasjonen jeg får gjennom innholdsanalysen. Hvis et dokument er utformet for å fremme bestemte interesser, kan vi ikke overse muligheten for at dokumentet for eksempel kan inneholde feilaktig informasjon (Grønmo 2004, 123). Jeg syns likevel det er vanskelig å finne argumenter som skulle tale for at dokumentene ikke skulle være *troverdige*.

Selv om jeg anser en kilde som relevant for å svare på problemstillingen min, vil en videre ekte og plausibel tolkning basere seg på en *kontekstuell* forståelse av det aktuelle dokumentet. En kontekstuell vurdering av et intervjumateriale er muligens lettere å redegjøre for, da en kanskje har en umiddelbar forståelse for hvorfor dette er viktig. Er et av intervjuene for eksempel foretatt på et offentlig sted, vil man kanskje på en intuitiv måte kunne hevde at forholdene rundt eller konteksten omkring datainnhenting kan ha påvirket informantens svar og derav produksjonen av dataene. Det er imidlertid tilsvarende viktig å foreta disse vurderingene i en dokumentanalyse, selv om vurderingene her bygger på helt andre premisser. Siden materialet mitt er sekundærdata, må jeg for det første enda lenger tilbake i tid og danne meg en forståelse av ikke egne, men andres intensjoner med teksten og av de formelle premissene for dokumentenes tilblivelse. For å forstå tekstenes representativitet og mening er det viktig å vurdere hvem som lagde tekstene, hvem som leste dem, hvilken bakgrunn både

leser og forfatter hadde og i hvilken situasjon de ble utformet, formidlet og lest (Grønmo 2004, 190-191). Tekstenes opprinnelige kontekst er kortfattelig beskrevet under oversikten over de aktuelle dokumentene. Videre representerer for eksempel innstillingen drøfting som er foretatt av politiske representanter, mens NOU-en kan sies å være upartisk i partipolitisk forstand, og bestod stort sett av jurister som kom med anbefalinger til lovgiver. Samtidig kan en heller ikke overse det at utredningens sammensetning også var (som ved enhver utredning) resultatet av en politisk prosess som i praksis kan avspeile politiske prioriteringer. Det blir også feil å si at et utvalg er rettspolitisk 'nøytral', da den skal foreslå normative, rettslige endringer. Når det for eksempel gjelder høringssvarene, kan det være viktig å være klar over at dette er *formelle* uttalelser. Som nevnt kan jeg ikke utelukke at jeg kunne fått et annerledes datamateriale dersom jeg i tillegg eller i stedet for dokumentanalyse, hadde intervjuet ulike aktører fra lovprosessen. Det kan for eksempel og videre tenkes at jeg ville funnet mer utfyllende høringssvar på de aktuelle lovområdene mine i forslaget til politiregisterlovens forskrift. Kontekstuelle betraktninger er viktig å ha med seg, og vil drøftes videre eksplisitt i oppgaven der det er aktuelt.

2.3.3 Beskrivelser kontra tolkninger

Så langt har jeg skissert og drøftet viktige premisser for tolkning, samt for vurderinger av dokumentene. Et siste nærliggende moment som jeg ønsker å trekke frem, er forholdet mellom beskrivelser og tolkninger. Selv om jeg mener at datamaterialet i all hovedsak sikrer oppgaven høy validitet, er det også viktig for studiens datakvalitet å sikre en høy pålitelighet (reliabilitet). Faktisk regnes høy pålitelighet som en viktig forutsetning for høy gyldighet, selv om dette alene ikke garanterer høy validitet. For å sikre oppgaven en god reliabilitet, mener jeg det er viktig å ha et klart skille mellom beskrivelser og tolkninger. Jeg har i midlertid valgt en struktur der både beskrivelsene og tolkningene av dataene i analysen vil inngå som en helhet. Dette betyr at skillet mellom datamaterialet og min fortolkning ikke vil bli illustrert like tydelig, som hvis jeg hadde valgt å separere analysen inn i enda flere ulike kapitler som tok for seg det ene, og deretter det andre. En kan likevel hevde at det er vanskelig å presentere datamateriale uten at en viss fortolkning er til stede (Everett og Furseth 2012, 154). I analysekapitlene har jeg vært opptatt av å tydeliggjøre eksplisitt hva dataene beskriver og hva som er mine fortolkninger av dem. Bratberg mener at en måte å sikre reliabiliteten på ved diskursanalyse er å gi tilstrekkelig med sitater, noe som jeg også mener er treffende for min oppgave (Bratberg 2014, 54). Jeg har derfor bevisst gjort et rikelig bruk av sitater, både når

det gjelder skrevne tekster fra politiregisterutvalget, proposisjonen, innstillingen og høringsinstansene. Filosof Charles Taylor (1971) hevder at en vellykket tolkning klargjør den opprinnelige teksten: «[...] in a confused, fragmentary, cloudy form» (Taylor 1971, 5). Fordi koblingen mellom beskrivelser og tolkning er så tett sammenvevd i denne oppgaven, vil jeg understreke at diskusjonen også er inkorporert i analysekapitlene.

2.4 Forskningsetiske refleksjoner

Når en benytter seg av offentlige dokumenter slik jeg gjør, innebærer dette sjeldent noen forskningsetiske problemstillinger hva gjelder personvern. I mitt prosjekt benytter jeg meg av dokumenter som ikke inneholder noen personsensitive opplysninger. Forskningsetikk dreier seg også om å utføre studier i tråd med etablerte forskningsnormer. Robert K. Merton fremsatte for eksempel; *universalisme, offentlighet, organisert skepsis, og uavhengighet* (Merton 1973, 270). Grønmo skriver at disse normene er blitt videreutviklet, og at en ut i fra dette også kan si at samfunnsvitenskapenes forskningsetiske grunnlag omfatter normer om *originalitet, ydmykhet og redelighet* (Grønmo 2004, 19). Jeg opplever normen om originalitet og normen om ydmykhet, som særlig relevant for meg og min studie. På bakgrunn av at det ikke finnes noen lignende eller tilsvarende samfunnsvitenskapelige studier som har analysert avveininger mellom frihet og sikkerhet i begrensningene ved politiets taushetsplikt gjennom lovprosessen til politiregisterloven, bidrar jeg på en intuitiv måte til ny innsikt. Samtidig vil jeg gjerne minne om studiens avgrensninger og derav begrensninger, jamfør seksjon 2.3.1. Det kan være verdt å understreke at min forankring er i samfunnsvitenskapen og jeg har således ingen bakgrunn i den juridiske disiplinen. Selv om rettssosiologien som fagfelt har et naturlig og fortrolig forhold til å analysere rettslige tekster, har jeg personlig tilnærmet meg dem fra et ydmykt utgangspunkt.

3 Teoretiske perspektiver

3.1 Innledning

Ettersom avveiningene mellom frihet og sikkerhet er det sentrale spørsmålet i denne studien, har jeg valgt å strukturere kapittelet i henhold til de to verdiene. I seksjonen om *frihet*, vil jeg først redegjøre for hvordan dette begrepet kan forstås. Deretter skriver jeg om retten til privatliv, og redegjør for relevant personvernsteori. I neste seksjon tar jeg for meg hvordan *sikkerhet* kan forstås. Refleksjoner om hva slags betydning sikkerhet har i dagens samfunn og hvordan vi forholder oss til det ukjente foretas med utgangspunkt i Ulrich Becks makroteori om «risikosamfunnet». Fordi politiet utgjør den mest sentrale aktøren i denne studien, vil jeg fra makroteori og ned til mesonivå kaste et blikk over hvordan sammenhengen mellom politiprofesjonen og rettslig styring kan tenkes å gjøre seg gjeldende. Her vil jeg redegjøre for teorier om politiets regelskeptisisme, der politiets forankring i sikkerhetsperspektivet vil stå sentralt.

3.2 Frihet

I moderne, liberale samfunn anses frihet som en grunnleggende verdi. Hvordan en skal forstå begrepet er imidlertid ikke alltid like intuitivt, da ordet ofte brukes i flere betydninger. I moderne filosofi tar en gjerne utgangspunkt i Isaiah Berlins essay (1969) *Two Concepts of Liberty*¹¹, som fremsetter og drøfter et skille mellom positiv og negativ frihet. En enkel forståelse av positiv frihet, er på den ene siden å ha frihet *til* noe. Retten til utdanning, vil for eksempel ses på som en positiv frihet. Friheten til å kunne realisere sine valg og muligheter står sentralt i dette perspektivet på frihet. Berlin skriver:

The 'positive' sense of the 'liberty' derives from the wish on the part of the individual to be his own master. I wish my life and decisions to depend on myself, not on external forces of whatever kind [...] I wish to be a subject, not an object [...] (Berlin 1969, 8).

Negativ frihet, innebærer på den andre siden frihet *fra* noe. Frihet fra tortur, kan tjene som et (ekstremt) eksempel. Denne negative forståelsen og vektleggingen av frihet er helt sentral for liberalister. Frihet anses som noe gitt og verdsetter man individuell frihet, bør en sette klare

¹¹ Essayet var opprinnelig fra en tildedelsesforelesning i 1958 (Berlin 1969, 1), men ble utgitt i «Four Essays on Liberty» 1969.

begrensninger på statlige inngripen. Personvernlovgivning tar for eksempel sikte på å minimere slike inngrep. Lee. A Bygrave hevder at lovgivning som skal beskytte den enkeltes personvern, samtidig også *muliggjør* behandling av personopplysninger (Bygrave 2001). I Berlins drøfting av negativ frihet, trekker han for eksempel frem hvordan Jeremy Bentham i sin tid var av den oppfatning at enhver lov er en krenkelse av frihet, selv om krenkelsen i seg selv skulle føre til «mer» frihet (Berlin 1969, 18).

De fleste anser frihet som en grunnleggende verdi det er viktig å ivareta. Samtidig ville en total frihet ført til kaos, eller som kontraktteoretikeren Thomas Hobbes definerte det i sitt hovedverk *Leviathan* (1651); et tilbakefall til naturtilstanden. En manglende samfunnskontrakt ville resultert i en «alles krig mot alle». «For Hobbes, as we all know, the whole point of the political enterprise is security. It is for the sake of security – security against each other and security against outsiders – that we set up a sovereign» (Waldron 2006, 456). Selv om Hobbes anså ivaretakelsen av sikkerhet som naturlig og nødvendig i opprettholdelsen av staten, står han i dag likevel igjen som en stor inspirasjonskilde for liberalismen. Hobbes var med å utvikle et negativt frihetsbegrep, der han definerte frihet som fraværet av fysiske hindringer til å gjøre det en vil.

Innbyggerne har overgitt sin suverenitet til en stat, der forholdet mellom borgerne reguleres av lover og regler. Når borgerne oppgir noen av sine individuelle rettigheter, blir det statens oppgave å ivareta disse rettighetene. Friheten kan altså krenkes på ulike måter, for eksempel gjennom politiets utlevering av taushetsbelagte opplysninger og av kriminalitet. Sett at hensikten med frihet er å ha muligheten til å leve et autonomt liv, må retten til privatliv ivaretas og beskyttes. Vår frihet vil i teorien kunne begrenses, dersom andre har tilgang til opplysninger om oss, eller kanskje verre hvis vi er usikre på hva slags informasjon andre besitter om deg. Filosof Beate Röessler skriver at personers autonomi kan bli utfordret på måter som ikke direkte kan relateres til sivile rettigheter i seg selv, og «[...] it is because of this possibility that people are dependent in their autonomy upon the protection of privacy» (Röessler 2005, 10).

3.2.1 Retten til privatliv

Som nevnt, er taushetsplikten blant annet begrunnet i den enkeltes rett på privatliv. Gjennom historien har man gjerne forstått ‘privacy’ i lys av Aristoteles distinksjon mellom den offentlige sfære med politisk aktivitet på den ene siden, og den private sfære med det

familiære og det hjemlige på den andre (DeCew 2013, 1). Hva en anser som privat vil imidlertid variere og har variert gjennom ulike tider og kontekster. I likhet med «frihet» er det derfor ikke helt enkelt å slå fast en enhetlig definisjon av dette begrepet heller. Hvilke områder som kan sies å være private i Norge i dag, er annerledes enn det var for 100 år siden. Det som er å anse som privat i Europa, vil for eksempel kunne være annerledes i Asia. Eller slik Adam Moore konkluderer med i sin artikkel, vil reguleringen av privatlivet i ulike kulturer være avhengig av en rekke variabler som klima, religion, teknologiske fremskritt og politiske konstellasjoner (Moore 2003, 223).¹² Hva som er en krenkelse av privatlivet vil også derfor variere. For eksempel viser historiker Jørn Sandnes i *Kniven, ølet og æren: kriminalitet og samfunn i Norge på 1500- og 1600-tallet* hvordan enkeltes ære og omdømme på mange måter var en større krenkelse av den personlige integritet enn det kanskje er i dag. Han skriver:

Mer allment kan en si at ord som gjorde skår i æren, egen ære og ættes ære, var særskilt farlige og krevde hevn. [...] Vi står ovenfor en gammel æreskodeks, som vi kan gjenfinne de fleste trekk av i vikingtid og tidlig middelalder. Dette avspeiler seg i lover, ættesagaer og annen litteratur» (Sandnes 1990, 117).

Nils Christie (1982) viser i boken *Hvor tett et samfunn* til en dramatisk nedgang i nettopp antall æreskrenkelser. Han legger til grunn at ære betydde mindre enn før, og dette bruker han som et eksempel for å illustrere hvordan kriminalitet henger sammen med øvrige samfunnsforhold (Christie 1982, 12). «Ære»¹³ er kanskje ikke lenger det begrepet en benytter når en snakker om krenkelser av personlig integritet, selv om det også må presiseres at ulike grupper sannsynligvis legger ulikt meningsinnhold i begrepet. Mye personlig informasjon som deles i sosiale medier i dag, ville for eksempel kanskje vært utenkelig å dele med allmennheten bare for noen tiår tilbake. Her har nok både teknologi og sosiale normer spilt en viktig rolle, selv om det nok aller mest nærliggende eksemplet i teknologisammenheng, er hvordan overvåkingsteknologi muliggjør observasjon og kontroll av mennesker på en helt ny måte. Privatliv kan derfor defineres og har vært definert, på en rekke ulike måter. Selv om det blir vanskelig å gi en komplett oversikt over dem alle, er det likevel på sin plass å trekke frem

¹² Selv om det er kulturelt og historisk betinget hva man anser som privat, kan man også samtidig argumentere for at privatliv til og med er en helt nødvendig og viktig forutsetning for mennesker og deres relasjoner seg i mellom. «It would seem impossible to have an "intimate" relationship where there was also no control over access [...] we should not just jump to the conclusion that because the forms of privacy are culturally dependent that privacy is subjective "all the way down"» (Moore 2003, 233).

¹³ Ærekrenkelser ble for eksempel avkriminalisert ved straffeloven av 2005 med virkning fra 1. oktober 2015. Det kan fortsatt i visse tilfelle straffes etter bestemmelsene om privatlivets fred, men skal nå primært avbøtes ved erstatningssøksmål og ikke straff (SNL 2016b).

noen akademiske tilnærminger som har blitt skissert for hvordan en kan og bør forstå 'privacy'.

William Parent tar for eksempel til ordet for det han mener er et enkelt, men presist vilkår for privatliv: «[...] the condition of not having undocumented personal knowledge about one possessed by others» (Parent 1983, 269). Med dokumentert informasjon sikter han for eksempel til opplysninger i mediene, domstolsbehandling og generelt offentlig tilgjengelig informasjon. Legger en denne definisjonen til grunn, blir andre utbredte forståelser av privatliv feilaktige eller upresise, hevder han. For eksempel forstod Samuel Warren og Louis Brandeis (1890) privatliv som 'retten til å være i fred' gjennom en artikkel med samme navn. Blir en person slått i hodet av en annen, så vil retten til å være i fred absolutt være krenket, men dette handler ifølge Parent i større grad om tvang, vold og trakassering enn det handler om privatliv. Vi kan ikke med Parents definisjon i mente, si at privatlivet som sådan er krenket (Parent 1983, 272). Videre, selv om det er svært vanlig å se privatliv i et 'kontrollperspektiv', er ikke dette heller ifølge Parent en adekvat måte å betrakte og definere privatliv ut i fra. Han skriver for eksempel at selv om en person utøver kontroll over hva vedkommende i fortrolighet forteller til sin venn, blir ikke privatlivet beskyttet, da vedkommende nettopp frivillig deler denne informasjonen. Personer kan utlevere privatlivet sitt av mange grunner, og vi trenger derfor en definisjon som tar dette i betraktning, hevder han (Parent 1983, 273).

Jeg kan være enig i at «retten til å være i fred» synes å være en vag og upresis beskrivelse av privatliv, i alle fall som utgangspunkt for denne studien. Den kan og rett og slett forstås som en type negativ frihet (Rössler 2005, 7). I forbindelse med legalisering av abort i 1972 i USA, ble det for eksempel sagt i en kjent formulering at «retten til å være i fred» var bred nok til og også omfatte kvinners valg om hvorvidt hun vil avslutte svangerskapet (Rössler 2005, 13-14). Til tross for Parents skeptisisme mot en kontrollbasert forståelse av privatliv, er den denne tilnærmingen som vil være mest relevant når jeg studerer begrensinger i politiets taushetsplikt.

Blant annet vektlegger (Moore 2003) og (Westin 1967) denne typen forståelse av privatliv. Alan Westins definisjon er blant de mest siterte: «Privacy is the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others» (Westin 1967, 7). Til Parents definisjon, kan en slik Moore gjør, innvende at i likhet med at selve begrepsforståelsen 'privacy' avhenger av tid og

kontekst, vil det samme gjelde for hvilke dokumenter man anser som 'offentlige' og hva som anses som 'dokumentert' informasjon. Hva som er offentlig tilgjengelig informasjon vil for eksempel kunne være avhengig av teknologi, og det er heller ikke rent lite informasjon som er offentlig tilgjengelig som samtidig også er privat:

One's image, height, weight, eye color, approximate age, and general physical abilities are all readily available. Moreover, biological matter will also be left in the public domain - strands of hair and the like may be left behind. Since this matter, and information contained within, is publicly available it would seem that all of one's genetic profile is not private information (Moore 2003, 217-218).

Når det blir opp til ethvert samfunn å definere hva som er offentlig, blir Parents definisjon problematisk (Moore 2003, 217). Selv om det å ha 'kontroll over egen informasjon' også kan trenge noen presiseringer, vil jeg hevde at den ikke trenger i samme grad som Parents begrep om «udokumentert informasjon». Det gir langt på vei mening å snakke om ens person kontroll over informasjon om en selv uavhengig tid og sted. Holdningen om at en i størst mulig grad bør få bestemme over opplysninger om en selv, er også kanskje den mest utbredte tilnærmingen for å definere privatliv. En bør imidlertid minne om at Parent kan sies å være opptatt av å definere *vilkår* for hva det vil si å ha et privatliv, mens min tilnærming samt andre forfattere snakker om en *rett* til privatliv.¹⁴

Retten til privatliv er lovfestet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)

Artikkel 8:

Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv,

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter (EMK artikkel 8).

I Norge vedtok Stortinget den 13.mai 2014 å integrere personvern inn i Grunnloven, der § 102 lyder:

Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller. Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet (Grunnloven § 102).

¹⁴ Se (Parent 1983) og (Moore 2003) for en diskusjon om dette.

3.2.2 Personvern

For å verne om den enkeltes rett til privatliv, sier vi gjerne at «personvernet» må ivaretas. Personvern er et særnorsk begrep, mens en for eksempel på engelsk gjerne bruker «data protection» som ofte kobles til personvernbegrepet, eller «privacy protection» om privatlivets fred. Kanskje «personvern» kan karakteriseres som et slags moteord, i den forstand at det ofte brukes i samfunnsdebatten og i det daglige uten at en nødvendigvis alltid har et like avklart forhold til hva slags meningsinnhold en tillegger begrepet. Etter hvert som begrepet har blitt allemannseie, mener Dag Wiese Schartum og Lee. A Bygrave (2016) i hvert fall at det langt på vei har fått en mye videre begrepsforståelse enn det hadde opprinnelig. I den allmenne debatten, mener de at personvern nærmest har blitt synonymt med beskyttelse av personlig integritet. I sin opprinnelse ble personvern imidlertid definert som vernet av den enkeltes interesser i å kontrollere behandling av opplysninger om seg selv, særlig i forbindelse med store organisasjoners bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (Schartum og Bygrave 2016, 19). Personregisterlovutvalget som utredet ny personopplysningslov, skriver at personvern generelt kan sies å gjelde «[...] krav til behandling av personopplysninger når kravene er begrunnet ut i fra visse *ideelle* (ikke-økonomiske) interesser som en tillegger fysiske (og eventuelt juridiske) personer» (NOU 1997: 19, 21, kursivering i originalen). Datatilsynet, som er det sentrale ombud og tilsyn¹⁵ på feltet i Norge skriver at:

Personvern handler om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger. [...] Personvernbegrepet refererer ikke bare til vernet av privatlivets fred og den enkeltes personlige integritet. I norsk forståelse innebærer begrepet i stor grad også vernet av individers rett til å ha innflytelse på bruk og spredning av personopplysninger om seg selv. Den enkelte skal i størst mulig grad kunne bestemme over egne personopplysninger (Datatilsynet 2016b).

Schartum og Bygrave (2016) har kalt boken sin for *Personvern i informasjonssamfunnet*. De anser imidlertid «personopplysningsvern» som en mer dekkende betegnelse for deres fokus, der personopplysninger står mer sentralt enn det noe videre uttrykket 'personlig integritet'. På samme måte som jeg her betrakter personvern som en underkategori av frihet, betrakter de personopplysningsvern som en underkategori av personvern som tar sikte på å verne om personlig integritet samt autonomi og privatlivets fred (Schartum og Bygrave 2016, 20). Personopplysningsvern er et mindre brukt begrep, og man har de siste årene vært opptatt av hvorvidt en bør lage et skille mellom dette begrepet og personvern. Personvernkommissjonen

¹⁵ Datatilsynet fører blant annet tilsyn med politiregisterloven. Etter politiregisterloven § 58 skal de føre tilsyn med at politiregisterlov og politiregisterforskrift blir fulgt og at feil og mangler blir rettet (Politiregisterloven 2010).

tok i NOU 2009: 1 *Individ og integritet* til ordet for et slikt skille, og mente dette er «[...] formålstjenlig for å bringe personverndebatten fremover og på høyde med den internasjonale utviklingen» (NOU 2009: 1, 32). I denne oppgaven skriver jeg imidlertid «personvern», fordi jeg av og til ønsker å ha en litt bredere tilnærming.

Datatilsynet skriver at de viktigste personvernprinsippene regnes som «samtykke eller annet rettslig grunnlag», «formålsbestemthet», «relevans og minimalitet», «fullstendighet og kvalitet» og «informasjon og innsyn». Proporsjonalitetsprinsippet er også viktig i en slik sammenheng, som blant annet vektlegger at behandlingen av opplysninger må stå i et proporsjonalt forhold til formålet (Datatilsynet [årstall ikke oppgitt]). Hvilket «ståsted» en betrakter personvernet fra, vil også videre kunne påvirke hva en anser som et godt personvern. Det har vært formulert tre hovedperspektiver på personvernet og disse er det integritetsfokuserte, det beslutningsfokuserte og til slutt det maktfokuserte personvern (NOU 1997: 19, 21).

I det *integritetsfokuserte personvernet* trekkes det gjerne en «sirkel» av privatsfære rundt enkeltpersonene. Skal noen nærme seg dette feltet, må de enten eksplisitt eller implisitt ha tillatelse eller en legitim grunn for gjøre det. Fokuset her er nettopp på den personlige integriteten, der en har et grunnleggende ønske om å ha kontroll over opplysninger om en selv (NOU 1997: 19, 22). Utgangspunktet for dette perspektivet er at vi er frie og ukrenkelige mennesker. Ved siden av stedlig, - kroppslig, - psykisk, - kontekstuell, - og kommunikasjonsintegritet har vi informasjonsintegritet, som innebærer at vi skal kunne generere, bearbeide og ellers behandle informasjon om oss selv. For å kunne ivareta dette, må det hvile på en frivillighet. Det må altså være frivillig å gi fra oss og gjøre denne informasjonen tilgjengelig (Schartum og Bygrave 2016, 32-33). Schartum og Bygrave mener en mulig innvending mot sfæretenkningen er at den kanskje i for stor grad fremstiller sensitivitet og intimitet som faste, objektive gitte og kontekstuavhengige størrelser (Schartum og Bygrave 2016, 31).

Taushetsplikten kan nettopp sies og bygge på det integritetsfokuserte personvernet. Det kan være verdt å nevne at taushetspliktbestemmelser imidlertid også kan ha andre motiver enn å sikre folks privatliv:

F eks kan taushetsplikten for forvaltningstjenestemannen delvis ses som en forutsetning for å sikre en tilstrekkelig opplysning av en sak. Uten taushetsplikt kunne det f eks skje at sakens parter ble mindre åpne og meddelssomme (NOU 1997: 19, 22).

Å verne om den personlige integritet trenger altså ikke være det eneste formålet med taushetsplikten. Politiets taushetsplikt kan for eksempel ses som en forutsetning for politiets innhenting og besittelse av opplysninger i utgangspunktet. Det er likevel et hovedprinsipp bak taushetsplikten at ingen skal nærme seg den personlige sfæren uten legitim grunn, og integritetsperspektivet regnes som den klassiske måten å betrakte personvern på (Schartum og Bygrave 2016, 30).

Det *beslutningsfokuserte personvernet* tar utgangspunkt i at personopplysninger brukes som grunnlag for beslutninger i offentlig og privat virksomhet. I tillegg kan det beslutningsorienterte personvernet sies å representere et utvidet rettssikkerhetsperspektiv, der det vektlegges at opplysningene må være korrekte (NOU 1997: 19, 23). Dette blir ifølge Schartum og Bygrave særlig tilfelle når vi inntar beslutningsperspektivet og samtidig avgrenser oss til offentlig sektor. I det beslutningsfokuserte personvernet kan det enten være tale om en aktuell sak, eller man kan også anta at personopplysningene vil bli brukt som beslutningsgrunnlag en gang i fremtiden, slik som mulig utskrivning av politiattest. Schartum og Bygrave er av den oppfatning av at det ikke bør defineres noen nedre eller faste krav til hva slags type virkninger beslutninger skal ha for at personvernteori skal være relevant, selv om det likevel særlig er enkeltavgjørelser, enkeltvedtak i forvaltningen som avgjør plikter og rettigheter for dem det gjelder (Schartum og Bygrave 2016, 36). Dette synes å være fornuftig, ettersom det ved noen tilfeller kan være vanskelig å fastslå virkningen av beslutningen.

Når beslutninger treffes, innebærer dette maktutøvelse. Det *maktfokuserte personvernet* er en politisk betont synsvinkel på spørsmål om behandling av personopplysninger, «[...] da spørsmålet om hva som er en akseptabel maktfordeling i samfunnet neppe kan avgjøres ut i fra kriterier som det er en samstemmighet om i befolkningen» (NOU 1997: 19, 22). Hvis kunnskap er makt, vil kunnskap om andre mennesker både gi en generell makt og ikke minst en spesiell makt ovenfor den det gjelder. Et maktperspektiv på personvern gir nettopp en foranledning til å diskutere spørsmål av politisk eller filosofisk art, skriver Schartum og Bygrave. Selv om vi for eksempel aksepterer hvert kontrolltiltak som legitimt og nødvendig, kan *summen* av tiltakene fremstå som uakseptabel og overdreven (Schartum og Bygrave 2016, 39).

Det integritetsfokuserte-, beslutningsfokuserte-, - og maktfokuserte personvernet står imidlertid ikke i noe motsetningsforhold, de kan tvert imot supplere hverandre. Idéen er heller at personvernet kan *betraktes* fra ulike vinklinger (Schartum og Bygrave 2016, 30). I norsk

juridisk teori er det også utviklet en modell som beskriver de antatte interessene hos dem som blir registrert, det vil si interessene bak personvernet. Vektleggingen av interessene vil variere ut i fra hvilke måter man velger å betrakte personvernet på. Interessemodellen skiller overordnet mellom individuell og generell interesseavveining. Mens den individuelle avveiningen dreier seg om situasjoner der den enkelte tar stilling til hvor stor vekt han eller hun vil tillegge personvern hensyn i forhold til andre private hensyn, betegner de generelle interesseavveiningene;

[...] de allmenne vurderinger som politiske myndigheter, tilsynsmyndigheter, behandlingsansvarlige og andre må gjennomføre av forholdet mellom personvernmessige, økonomiske og andre konsekvenser av et generelt opplegg for behandling av personopplysninger (Schartum og Bygrave 2016, 47-48).

«Krav om konfidensialitet» er for eksempel en helt nærliggende personverninteresse i denne studien, som innebærer at spredningen av opplysninger om den registrerte skal begrenses i et omfang som er ønskelig hos den enkelte (Schartum og Bygrave 2016, 56). «Eiendomsrett» til opplysninger om en selv, er generelt en vanlig oppfatning av et godt ivaretatt personvern. Schartum og Bygrave skriver at denne oppfatningen muligens kan passe godt inn i informasjonssamfunnet, der personinformasjon ofte har økonomisk verdi. Som teoretisk utgangspunkt kan eiendomsrettanalogien likevel bli noe misvisende, da det kan assosiasjoner om en langt videre råderett enn det som normalt er tilfellet (Schartum og Bygrave 2016, 51). Forfatterne skriver at personvern primært handler om ivaretakelse av ideelle verdier og interesser, der blant annet økonomiske spørsmål skal veies opp mot personvernet. Så selv om en anlegger eiendomsrett som utgangspunkt er det «[...] åpenbart at det i alle samfunn eksisterer en rekke legitime begrunnelser for å overstyre en slik individuell rett» (Schartum og Bygrave 2016, 51). Schartum og Bygrave minner om at personvern er et *ideal*:

Personvernidealet er som andre idealer, det representerer en rendyrket tilstand, det høyeste mål vi streber mot. Idealene kan imidlertid ikke oppfylles fullt ut. Det er særlig to grunner til et slikt resignert syn. For det første er ikke personvern det eneste idealet. Andre idealer kommer i konflikt med personvernidealet og leder til at ingen av idealene kan realiseres fullt ut. Slike konflikter skaper dermed behov for avveininger [...] (Schartum og Bygrave 2016, 40).

3.3 Sikkerhet

I det daglige forbinder vi kanskje sikkerhet med at noe er trygt, forutsigbart og ivaretatt. Når en diskuterer sikkerhet i sammenheng med frihet, mener Waldron at en både i dagligdagse og akademiske debatter sjeldent adresserer spørsmålet om hva sikkerhet faktisk betyr (Waldron

2006, 455). Selv om akademia langt på vei anerkjenner kompleksiteten i begrepet, kan en i alle fall kanskje hevde at sikkerhet i det politiske ordskifte ofte anses som noe intuitivt og selvsagt. Filolog Finn-Erik Vinje påpeker at «sikkerhet» på norsk, først og fremst er et hypernym; et overbegrep som kan beskrive ulike ting på en gang. Begrepet er relativt vidt i den forstand at det kan sies og favne flere aspekter ved sikkerhet til forskjell fra det som gjøres i engelske språket, der en skiller mellom «security» på den ene siden og «safety» på den andre. Begge begrepene brukes for å beskrive sikkerhet mot uønskede hendelser, men innebærer et skille på hvorvidt hendelsene anses som et resultat av tilfeldigheter (safety) eller av overlegg (security)¹⁶. På norsk har ‘security’ alternativt blitt stipulert til «sikring» og ‘safety’ til «trygghet» (NOU 2006: 6, 38). I likhet med «frihet», kan også «sikkerhet» defineres og forstås på mange ulike måter. I oppgaven brukes begrepet «sikkerhet» i betydningen sikkerhet mot uønskede intenderte handlinger.

Lucia Zedner (2009) skriver at sikkerhet lenge ble forbundet med statens forsvar mot eksterne trusler. Siden kan en hevde at begrepet har fått et utvidet anvendelsesområde og ikke minst et økt og nytt fokus (Zedner 2009, 9-10)¹⁷. Hun skriver videre at sikkerhet kan referere til en objektiv og en subjektiv tilstand. Den subjektive sikkerheten handler om den enkeltes oppfatning av sikkerhet, og innebærer: «[...] either the absolute condition of feeling safe or, more usually, a qualified condition of freedom from anxiety or apprehension because feelings of insecurity have been allayed» (Zedner 2009, 16). Den subjektive oppfatningen av sikkerhet, samsvarer ikke nødvendigvis med den objektive sikkerheten. Et aktuelt og nærliggende eksempel på dette, kan være folks redsel for å bli utsatt for terroranslag, til tross for at sjansen for at dette skal skje er svært liten. Les Johnston og Clifford Shearing (2003) hevder samtidig at den subjektive sikkerheten er like viktig for oss som den objektive (Johnston og Shearing 2003, 3). Dette gir mening, da det ville være vanskelig å ferdes rundt i samfunnet uten en subjektiv følelse av vår sikkerhet på en eller annen måte er ivaretatt. Om den «er» det, kan vi snakke om den objektive og ‘reelle’ sikkerheten. En «absolutt» sikkerhet indikerer «[...] a condition of being without threat, which, even if it could be achieved today, always remains liable to negation by new threats tomorrow» (Zedner 2009, 14). En slik optimal sikkerhet vil med andre ord være umulig å opprettholde. Statsmakten er likevel pliktige til å beskytte oss mot uønskede intenderte handlinger, da kriminalitet hemmer vår

¹⁶ «Tilfeldigheter» kontra «overlegg» kan egentlig bli noe misvisende. Et jordskjelv er for eksempel ikke tilfeldig, men skyldes heller ikke menneskelig forsett.

¹⁷ ‘Sikkerhetslitteraturen’, som den gjerne betegnes, har derfor de siste tiårene blitt omfattende. Min intensjon er ikke å gi en komplett oversikt over denne, men avklare noen sentrale forståelser av og aspekter ved sikkerhet.

frihet og truer våre rettigheter. En av politiets fremste oppgaver, er nettopp å ivareta befolkningens sikkerhet. I politiloven § 2 nr. 1, står det for eksempel at politiet skal:

Beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet (Politiloven 1995).

3.3.1 Risiko

Beck (1992) har karakterisert og dernest diagnostisert det moderne (vestlige) samfunnet som et «risikosamfunn». Risiko er et finurlig ord, som først og fremst krever en begrepsavklaring. I en statistisk kontekst må en skille mellom risiko (kvantifiserbar sannsynlighet for at noe negativt kan skje) og usikkerhet (ikke-kvantifiserbar sannsynlighet). I dagligspråket bruker vi ofte disse begrepene om hverandre. Industrisamfunnet har imidlertid skapt sine egne farer, mener Beck¹⁸:

The concept of risk is directly bound to the concept of reflexive modernization. Risk may be defined as a systematic way of dealing with hazards and insecurities induced and introduced by modernization itself. Risks, as opposed to older dangers, are consequences which relate to the threatening force of modernization and to its globalization of doubt. They are politically reflexive (Beck 1992, 21).

Becks prosjekt, innledet med *Risk society – towards a new modernity* i 1992, har blitt kritisert for å mangle empirisk forankring samt inneha et altfor høyt abstraksjons- og generaliseringsnivå, der den erfaringsbaserte kunnskapen synes og utebli og at «[...] altfor mange ulikeartede fenomener presses inn i bokser [...]» (Aakvaag 2008, 285). Det høye abstraksjonsnivået kan også videre bety at det vil være vanskelig å forklare hvordan forskjellige samfunnsområder kan sies å opptre. En samfunnsdiagnose som utpeker risiko som det sentrale aspekt ved samfunnet, eller mer presist anses å være såpass karakteristisk og fremtredende at samfunnet bør betegnes som et «risikosamfunn», indikerer likevel noen premisser for hvordan nettopp sikkerhet kan sies å operere i våre moderne omgivelser. Beck (2002) skriver at risiko og kontroll er tett sammenvevd:

¹⁸ Det er viktig å presisere at Beck i begynnelsen av sitt forfatterskap var mer opptatt av forholdet mellom trygghet (altså safety) og risiko, der for eksempel bedre rutiner i kjernekraftindustrien ville økt vår trygghet uten og dermed nødvendigvis redusere vår frihet. Det var ikke før senere at han inkluderte risikoer som innbefatter security-aspektet, eksempelvis terrorisme. Beck er heller langt i fra den eneste forfatteren som har vært opptatt av og reflektert omkring risiko, Anthony Giddens og Niklas Luhmann er to andre eksempler.

‘Risk’ inherently contains the concept of control. Pre-modern dangers were attributed to nature, gods and demons. Risk is a modern concept. It presumes decision-making. As soon as we speak in terms of ‘risk’, we are talking about calculating the incalculable, colonizing the future (Beck 2002, 40).

I et samfunn der det er et stort fokus på risiko, vil det være nærliggende å anta at dette fører til et økt behov for sikkerhet. Det kan i alle fall på generelt grunnlag se ut til at «risiko» ofte er en del av det diskursive rammeverket når en diskuterer sosial orden. En bevissthet om risiko forutsetter som skissert ovenfor at det foretas beslutninger, som videre kan tenkes å styrke vår sikkerhet fremfor noe annet. Bevisstheten omkring risiko, er også et selvstendig poeng hos Beck. Aakvaag (2008) tolker og sammenfatter Becks oppfatning av risiko, når han sier at vår tid har avmystifisert fremtiden, men også troen på at fremtiden lar seg kontrollere fullt ut. «Denne dobbeltheten i forhold til fremtiden – vi må forsøke å kontrollere den, men vet at vi aldri vil klare det fullt ut, og at det kan gå virkelig galt – kjennetegner risikosamfunnets mentalitet» (Aakvaag 2008, 268). Richard V. Ericson og Kevin. D Haggerty (1997), som mener det er mest fruktbart å se «dagens» *policing*¹⁹ i et risikoperspektiv, skriver at styringen i risikosamfunnet nettopp vil dreie seg mot bestemmelser av sikkerhet (Ericson og Haggerty 1997, 85). Selv om Ericson og Haggertys studie er fra 1997 og utført i en canadisk kontekst, kan deres refleksjoner likevel være relevant. De skriver at: «Collective fear and foreboding underpin the value system of an unsafe society, perpetuate insecurity, and feed incessant demands for more knowledge of risk» (Ericson og Haggerty 1997, 6). Basert på 155 intervjuer med canadiske politibetjenter, administrativt personell samt observasjoner og dokumenter, fremsetter de i sin bok en tese om at politiarbeid har gått fra å handle om tradisjonelle metoder innenfor kriminalitetskontroll og opprettholdelse av orden, til bestemmelser om sikkerhet gjennom overvåkingsteknologi designet for å identifisere, predikere og håndtere risiko. Politiet har riktignok alltid vært risikoorienterte, men ved at andre sider av samfunnet også er blitt det, har politiet fått en posisjon som «kunnskapsarbeidere»: «The police are knowledge workers who join other major institutions in believing that the world can be made more secure by ever more perfect knowledge of risk» (Ericson og Haggerty 1997, 295). «Kunnskapsarbeidere» kan i en slik kontekst forstås som noen som samler inn risikobasert informasjon, sorterer ut og predikerer kunnskap og til slutt utleverer den til relevante institusjoner (O'Malley 1999, 139-140).

¹⁹ ‘Policing’ viser til det vi på norsk kan definere som «polisiær virksomhet». Begrepet viser til en særegen aktivitet og et sett med oppgaver. (Det refererer altså ikke til *hvem* som utøver virksomheten) (Gundhus og Larsson 2007, 11).

3.3.2 Politiprofesjon og rettslig styring

Rettsfilosof Wibren van der Burg, hevder at profesjonsutøvere og de som representerer statlige reguleringer har inkompatible perspektiver på profesjonell praksis. De som regulerer har et ovenfra- og ned perspektiv, mens de profesjonelle har et «centre-periphery perspective», der profesjonen står i sentrum (van der Burg 2009, 147). Profesjoner verdsetter gjerne selvregulering, i den forstand at de øvrige rettslige reguleringene helst kan anses som «tommelfingerregler» (van der Burg 2009, 158). Han skriver:

[...] law is an instrument in the hands of regulators to guide and control the behavior of citizens. For the autonomous professional, this may seem preposterous. Who do these incompetent people in the capital think they are – looking for instruments to guide and control the behavior of expert professionals? (van der Burg 2009, 156-157).

Ut i fra disse refleksjonene fremgår det at regler og retningslinjer myndighetene setter for å regulere politiet, i utgangspunktet vil kunne bli møtt med skepsis av profesjonen som ivaretar en profesjonell kompetanse. Jerome H. Skolnick omtales ofte som en pionér innen policing (Kimora 2013). Skolnick hevder for eksempel at politiet trekker en moralsk distinksjon mellom strafferett og straffeprosess. Mens strafferetten søker å kontrollere de kriminelle, tar straffeprosessuelle reguleringer sikte på å kontrollere autoritetene (Skolnick 1994, 192). Strafferetten er på denne måten et moralsk system som politiet skal beskytte, der straffeprosessen representerer eksterne barrierer som hindrer politifolk i å forsvare godtfolks rettigheter. Advokat Jon Wessel-Aas (2010) hevder det langt på vei er helt naturlig at myndigheter og deres byråkrati vil søke mot mest mulig kontroll med sine borgere, nettopp fordi myndighetenes jobb *er* å ha kontroll (Wessel-Aas 2010, 296-297). Når politiets samfunnsmandat allerede er godt forankret i sikkerhetsaspektet, kan en på bakgrunn av disse perspektivene hevde at det vil være nærliggende å anta en viss skepsis hos politiet mot at staten pålegger profesjonen å ivareta personvern hensyn på en måte som potensielt kan hindre politiet i å løse sine oppgaver.

Politiets antatte regelskeptisisme kan også ses i videre sammenheng med det «autonome» synet på politirollen. I politilitteraturen er en opptatt av spenningen mellom det som kan anses som et autonomt-orientert politi på den ene siden og et legalistisk-orientert politi på den andre. «Legalism has often characterized the self-presentation of police organizations: as a central tenet of the police claim to legitimacy is their subordination to law (Dixon 1997, 1-2). Et politi som handler i tråd med lover og regelverk kan altså i utgangspunktet sies å være det som legitimerer deres virksomhet. Mens det for det legalistisk-orienterte politiet blant annet er

viktig å utføre alle handlinger i tråd- og dekning med loven, er det autonomt-orienterte politiet i større grad villig til å tøyne reglene for å oppnå resultater, da målet kan sies å hellige middelet (Fekjær, Petersson, og Thomassen 2014, 749). En annen sentral forfatter innenfor policing er kriminolog Robert Reiner. Han skriver i boken *The politics of the police* blant annet om «the vigilante» som gjerne er en politibetjent som typisk kan karakteriseres som en «ensom ulv» (eller en misfornøyd samfunnsborger), der han også skriver at: «The vigilante story is an implicit denial of the procedural's values» (Reiner 2010, 194).

4 Begrensninger i politiets taushetsplikt

4.1 Innledning

Med utgangspunkt i perspektivene på frihet og sikkerhet, ønsker jeg i dette kapittelet å gi en nærmere fremstilling av hvordan noen av begrensningene i politiets taushetsplikt er blitt begrunnet og avveid. Helt innledningsvis vil jeg kort nevne noen sentrale hensyn og forslag til lovendringer på feltet, som siden resulterte i politiregisterlovens kapittel seks; «begrensninger i taushetsplikten». Jeg har valgt å ta utgangspunkt i to konkrete bestemmelser. Disse er i politiregisterloven: § 34 «*Taushetsplikt ved utlevering til allmennheten i straffesak*» (kapittel 4.3) og § 27 «*Taushetsplikt ved avvergende og forebyggende virksomhet*» (kapittel 4.4). Grunnen til at jeg velger å trekke frem akkurat disse paragrafene er at de potensielt sett innebærer en stor inngripen i den enkeltes frihet, og dermed fremstår de også som svært sentrale.

Opgavens analyse består som nevnt innledningsvis av to kapitler, der kapittel fem er ment som en selvstendig analyse og diskusjon av aspekter ved politiets unntatte taushetsplikt. Samtidig utgjør dette et fornuftig utgangspunkt for å diskutere avveiningene mellom de to hensynene gjennom en mer konkret test-case; nemlig praksisen og lovreguleringen av vandelskontroll i kapittel seks.

4.2 Lovendringer og sentrale hensyn

Forut for politiregisterloven var taushetspliktsreglene for politi og påtalemyndigheten nedfelt i ulike lover, forskrifter og instruksjer. Taushetsplikt i straffesak ble regulert i straffeprosesslovens § 61a-§ 61e. For politiets øvrige virksomhet så man til politilovens § 24, forvaltningsloven § 13-13f og daværende strafferegistreringslov § 8. I tillegg fantes det en rekke spesialbestemmelser som for eksempel straffeprosessloven § 216i for kommunikasjonskontroll (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 101). Politiregisterutvalget drøftet hvorvidt alle taushetspliktsreglene skulle samles på ett sted, samt forene taushetspliktsbestemmelsene med personvernreglene. Hensynene bak taushetspliktsbestemmelsene og personvernlovgivningen ble ansett som såpass forskjellig at

man kunne tale for at begge regelverkene var nødvendig. Etter en gjennomgang av de to regelverkene, mente utvalget at man burde forene regelverkene til ett, noe også Justis- og beredskapsdepartementet sluttet seg til. De skrev i proposisjonen:

Fordi taushetspliktreglene tar opp i seg flere hensyn og har flere rettsvirkninger, er hensynene bak den alminnelige personvernreguleringen søkt ivaretatt gjennom visse endringer i taushetspliktreglene. Dette får praktisk betydning ved at utlevering av opplysninger, der utvalget har tilstrebet at politiet ikke må foreta en ytterligere vurdering av adgangen til å utlevere opplysningene etter at det er konstatert at taushetsplikten ikke er til hinder for utlevering (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 102).

For eksempel uttrykte Oslo politidistrikt i sitt høringssvar til politiregisterutvalgets utredning at «[...] for en etat hvor opplysninger i det alt vesentlige er taushetsbelagt vil det være kunstig og kompliserende om man måtte forholde seg til to regelsett» (Oslo politidistrikt høringssvar NOU 2003: 21,2004, 4). Også hvorvidt og når opplysningene skal gjøres kjent for andre enn politiet, var sentralt for politiregisterutvalget:

En ting er at politiet selv benytter opplysningene, men på grunn av opplysningenes karakter, bør adgang til å gå ut med opplysningene være begrenset. En begrenset utleveringsadgang gjør det også enklere å gi politiet adgang til en vid innsamling av opplysninger og forholdsvis fri bruk av opplysningene internt (NOU 2003: 21, 151).

For personvernets del, vil en nærliggende tolkning av dette være at utvalget anser det som mindre integritetskrenkende at politiet oppbevarer opplysninger om deg enn at andre gjør det. Ofte er det gjerne en enkeltstående aktør eller en institusjon som mottar informasjonen fra politiet. Som jeg snart vil vise, er det imidlertid ikke alltid det kun er mottakeren som får innblikk i opplysningene.

4.3 En orientert allmennhet

«Politiet går ut med bilde av antatt gjerningsmann»

Dersom politiet utleverer informasjon fra en straffesak til media, kan dette oppleves som inngripende og krenkende for de som blir berørt. Norsk Gallup gjennomførte i 2000 en publikumsundersøkelse om hva eksponering i mediene betyr for de involverte, der de stilte spørsmålet om hva de trodde var den største belastningen ved å bli innblandet i en straffesak. Svaralternativene var «pågrepelse», «varetektsfengsling», «avhør hos politiet» eller «omtale med navn og bilde i mediene», der over 70 % mente at det sistnevnte alternativet måtte være det aller verste (Politidirektoratet 2005, 17). At varetektsfengsling ikke anses for å være en større belastning enn eksponering i media, viser kanskje til oppfatningen om at eksponering i

media på mange måter representerer det motsatte av privatliv, jamfør Aristoteles' skille mellom den private og offentlige sfære. En kan samtidig innvende at de andre svaralternativene i undersøkelsen bærer preg av mer midlertidige situasjoner, og at respondentene derfor muligens var mer tilbøyelige til og benytte seg av det siste alternativet. Samtidig er dette et poeng som kanskje nettopp understreker de spesielle og langvarige effektene av medieeksponering²⁰, og som i min studie gjør det ekstra relevant å stille spørsmål ved hvordan en slik utleveringsadgang er begrunnet. Igjen kan en kanskje heller ikke utelukke muligheten for at noen ville svart annerledes dersom «navn» og «bilde» ikke var nevnt. Sitatet i tekstboksen jeg har inkludert innledningsvis, er egentlig hentet fra en artikkel i en nettavis. En slik setning kan man imidlertid stadig vekk lese, og av hensynet til personvernet har jeg utelatt kildehenvisning. Navn²¹ og bilde er på mange måter så personlig det kan bli, men opplysninger politiet utleverer kan gjerne være av langt vagere karakter. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er krenkende av den grunn. «Mørk mann, 1.87, rød joggedress» er en tilsynelatende vag beskrivelse av en mann i Oslo, men kan i stor grad for eksempel være gjenkjennbart på et lite ruralt tettsted.

Retten til privatliv er en viktig prinsipiell rett, og vi kommer altså ikke utenom at en krenkelse av privatlivet på denne måten kan oppleves som svært ubehagelig og belastende. Såfremt mediene velger å bruke informasjonen de mottar av politiet, er det ikke bare en spesifikk aktør som får innblikk i opplysningene, men altså allmennheten i sin helhet. Det er ganske interessant at artikkelen *The right to privacy* av Warren og Brandeis som nevnt i teorikapittelet fra så tidlig som i 1890, var foranlediget av at pressen i økende grad hadde oppslag om kjente personers private forhold. Da oppfinnelsen av rotasjonspressen i 1863 gjorde det mulig å trykke flere avsier, førte dette til en økt leserkrets og spredning av opplysningene (NOU 1997: 19, 21), der de uttrykte at: «Instantaneous photographs and newspaper enterprise have invaded the sacred precincts of private and domestic life [...]» (Warren og Brandeis 1890, 194). En innføring i den teknologiske utviklingen fra den gang og frem til i dag synes å være noe overflødig, en kan i alle fall konstatere at den har utvidet og endret seg radikalt.

²⁰ «Taushetsplikt ved utlevering til *allmennheten* i straffesaker» omfatter mer enn bare mediene, men jeg har hatt dette som utgangspunkt for mine refleksjoner.

²¹ En nærmere regulering av anonymisering og vilkår for hva slags type personopplysninger som kan utleveres til allmennheten, finner i politiregisterforskriften. Som nevnt i metodekapittelet har jeg valgt å utelate forskriften fra studien denne gangen.

4.3.1 Belastning og usikkerhet gis sekundær betydning

Etter drøfting av hensyn som talte for i og mot et unntak i taushetsplikten, anbefalte politiregisterutvalget å videreføre politiets rett til å utlevere opplysninger fra straffesak til allmennheten. Også Justis- og beredskapsdepartementet sluttet seg til denne konklusjonen, og hadde heller ingen betydelige innvendinger. Tidligere var politiets adgang til å utlevere informasjon om straffesaker til offentligheten regulert i et rundskriv fra Riksadvokaten, der adgangen drøftes noe beskjedent og fremsetter 11 regler om politi og påtalemyndighetens opplysningsadgang (Riksadvokat Magnar Flornes' rundskriv av 12.februar 1981, 3-5). Reguleringen av dette feltet skulle tydeliggjøres og forankres i politiregisterloven. Advokatforeningen skrev i sitt hørings svar at «[...] særlig avklaringen av forholdet til utlevering av opplysninger til allmennheten, som har skapt debatt, er et viktig skritt i riktig retning» (Den Norske Advokatforening hovedstyret hørings svar NOU 2003: 21,2004, 1). De hensyn som politiregisterutvalget mente talte imot en slik rett; usikkerhet og belastning, ble gitt en sekundær betydning. Andre hensyn som blant annet var begrunnet med hensynet til sikkerhet, fikk forrang. Med utgangspunkt i utredningens uttrykte hensyn og argumenter, vil jeg se nærmere på de personvernmessige aspektene som kompliserer en slik utleveringsadgang.

Siste gang gapestokken ble benyttet i Norge var i Moss 11.oktober 1840, før den endelig ble avskaffet ved lov 17.mai 1848. Gapestokken var et strafferedskap der forbryteren ble lenket fast med hodet på en stokk, slik at vedkommende kunne observeres av de som gikk forbi. Ofte stod derfor gapestokken plassert på torget eller ved kirken (SNL 2009). Her var det med andre ord en fysisk og kroppsliggjort krenkelse av privatlivet som var en viktig del av avstraffelsen og som stod sentralt. Politiregisterutvalget mente at formålet med gapestokk ikke lenger er holdbart. Plausibelt nok, vil en kanskje tenke. For å forhindre promillekjøring i desember måned kunne vi på BBC News imidlertid lese at politiet i Sussex og Surrey annonserte at fyllekjørere ville bli hengt ut på twitter, eller bli «named and shamed» (BBC News 2014). Dette er et nokså iøynefallende eksempel på det mange mener kanskje kan anses som en moderne gapestokk²², der informasjonskontroll i henhold til internett og kanskje særlig mediene spiller en sentral rolle. I sin behandling av forholdet mellom politi og allmennheten, presiserte politiregisterutvalget at offentliggjøring av opplysninger ikke kan brukes som et

²² Eksemplet fra England er noe kontroversielt. Mer nærliggende eksempler på moderne gapestokk i Norge kan for eksempel være kommentarfelt i nettaviser osv. Se for øvrig (Braithwaite 1989) om generelt «reintegrative shaming».

argument for å påføre den som er mistenkt, siktet eller dømt for en ytterligere belastning. De anførte at: «Stigmatiseringen er en uønsket bieffekt, og ikke et mål» (NOU 2003: 21, 211). Dette poenget var riktignok en presisering i forbindelse med politiregisterutvalgets drøfting av den allmennpreventive effekt (et hensyn og formål som naturlig nok taler *for* politiets utleveringsrett). Det tas likevel med som et implisitt hensyn i helhetsbetraktningen når politiregisterutvalget anbefalte å videreføre praksisen. Dette forteller oss at formålet med å utlevere personopplysninger til mediene, helt enkelt ikke kan være å påføre den enkelte ytterligere belastning. Etter mitt synspunkt vil en nærliggende tolkning være at stigmatisering anses som en uunnværlig konsekvens av praksisen, mens det på den andre siden ikke anses som et holdbart argument for utlevering. En kan dermed hevde at den uunngåelige stigmatiseringen vil oppfattes som og vil innebære en sterk krenkelse av den personlige integritet. Stigmatisering nevnes som sagt i forbindelse med diskusjonen om den allmennpreventive effekt, og dette aspektet vil jeg snart komme tilbake til. Selv om stigmatisering ikke nevnes under dette punktet, må det utvilsomt imidlertid anses som en *belastning* for den enkelte.

Slik jeg ser det, var altså usikkerhet og belastning de to hensynene politiregisterutvalget definerte som motargumenter for en utleveringsadgang. Utvalget mente det økte tilfanget av informasjonskanaler har ført til at dekningen av saker i alle fall kan oppleves som mer *belastende* enn tidligere, da også muligheten for å formidle informasjon raskt er betydelig forbedret (NOU 2003: 21, 211). De skriver:

Samtidig har befolkningens interesse i å høre om kriminelle handlinger som er begått i alle fall ikke avtatt. Press mot politiet for å få tilgang til slik informasjon har økt. Interessen må også ses i sammenheng med at presentasjonen stadig skjer nærmere den kriminelle handlingen i tid. Både TV og nettaviser presenterer stoff like etter handlinger er begått. Dette fører til at den som rammes ofte opplever pressdekningen som like stor eller større belastning enn selve straffen (NOU 2003: 21, 211).

To koordinerte og sentrale høringsinstanser på dette området var Norsk Presseforbund og Norsk redaktørforening. De hevder at politiregisterutvalget delvis tar feil når de skriver at dekningen er blitt mer belastende enn tidligere, og savnet generelt mer grunnleggende drøftinger:

Det faktiske forhold er at den identifiserte omtale av lovbrutere, i aggressivitet og detaljskildring, er langt mindre enn tidligere, selv om den totale dekning i enkelte spesielle saker kan ha et større omfang enn før. [...] Vi antar at det også må være utvalgets generelle holdninger til mediene og deres arbeidsoppgaver som er årsaken til at forholdet mellom åpenhet og taushet er så stemoderlig behandlet i denne utredningen. [...] Avveiningene

mellom allmennhetens, myndighetenes og personvernets interesser hadde fortjent en langt mer grunnleggende drøfting enn den som utvalget har levert (Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening høringsvar NOU 2003: 21,2004, 4).

Jeg kan være enig i at politiregisterutvalget med fordel kunne drøftet disse avveiningene noe mer detaljert enn de gjorde. Det ville i så fall vært naturlig å se for seg at Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening ville verdsatt en konklusjon om mer åpenhet fremfor taushet. Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening henviste til hvordan rundskrivet fra Riksadvokaten tidligere hadde vektlagt muligheten til å 'advare mot fare' og de mente at dette burde formuleres i paragrafens første ledd (Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening høringsvar NOU 2003: 21,2004, 4). Politiregisterutvalget fremsatte «Advare mot fare og oppklaring av lovbrudd» som ett av formålene for politiets utleveringsrett til allmennheten, men i lovutkastet (og i politiregisterlovens § 34) står det i § 26 «Taushetsplikt ved utlevering til allmennheten i straffesak» første ledd imidlertid ikke noe om å advare mot fare, men at «Det kan også gis opplysninger med det siktemål å bidra til oppklaring av straffbare handlinger» (NOU 2003: 21, 387). På denne måten fremstår mediene, representert ved Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening, som særlig opptatt av å avverge og forebygge allmennheten mot aktuelle risikoer i samfunnet. En kan på den ene siden ikke utelukke at deres ønske om å advare eller forebygge også kan være et påskudd for å tilegne seg mest mulig opplysninger i salgsperspektiv. På den andre siden har mediene har en naturlig og legitim formidlingsrolle når det kommer til å informere og advare mot trusler i samfunnet. Selv om «advare mot fare» ikke er gjengitt i paragrafens ordlyd, konstaterer politiregisterutvalget samtidig at de støtter at politiet må kunne gå ut med opplysninger dersom det foreligger en reell fare. De anfører også at dette åpner for eksempel for å etterlyse personer som anses farlig, hvilket jo kan være et viktig virkemiddel for å ivareta sikkerhet. Her skriver politiregisterutvalget eksplisitt at: «Befolkningens sikkerhet må gå foran den enkeltes personvern» (NOU 2003: 21, 213).

Med *usikkerhet* refererte politiregisterutvalget til den uvisshet som kan råde på et tidlig stadium i en politietterforskning. Er det begått en straffbar handling? Og er opplysningene korrekte? De påpekte raskt at det likevel kan være fordelaktig at det er nettopp politiet som oppgir korrekt informasjon, fremfor at mediene trykker stoff basert på usanne spekulasjoner (NOU 2003: 21, 211). Det var ingen ytterligere drøfting av hvorfor eller hvordan usikkerheten som sådan kan ha implikasjoner for personvernet. Ved å understreke at informasjonen blir mer korrekt dersom det er politiet som kommer med informasjonen, kan en hevde at

politiregisterutvalget her vektlegger viktigheten av opplysningskvalitet. På generelt grunnlag kan en si at det fortrinnsvis alltid er bedre at opplysningene er korrekte og at de baserer seg på fakta fremfor noe annet. At informasjonen bygger på korrekte opplysninger, vil på den andre siden ikke nødvendigvis legitimere en utleveringsadgang. Et integritetsfokuserert personvern vil for eksempel ikke anse opplysningenes korrekthet som den mest relevante indikatoren for et godt personvern. Her stiller en heller spørsmålet om det finnes legitime grunner til at politiet eksponerer informasjon om noens personlige forhold på denne måten.

Implisitt svarte politiregisterutvalget ja på dette, da de blant annet løftet frem «straffeforfølgningens allmennpreventive virkning» som ett av seks²³ formål de mente burde begrunne politiets utleveringsrett i straffesaker. Belastning og usikkerhet, ble dermed gitt sekundær betydning. Jeg vil nå trekke frem og diskutere hvilke hensyn som enten søker å ivareta - eller som på andre måter berører aspekter ved befolkningens sikkerhet og som legitimerer en utleveringsadgang.

4.3.2 Gjetninger om den allmennpreventive virkning

I et strafferettslig perspektiv er den grunnleggende tanken bak allmennprevensjonen at straffelovens og straffehåndhevelsen skal skape lovlydighet hos borgerne (Andenæs 1990, 25). Når vi leser at en person blir dømt av en domstol for sine handlinger, kan det for eksempel tenkes å ha en advarende virkning for folk flest. Da allmennprevensjon i dag utgjør den mest sentrale begrunnelsen for straff i Norge, ønsker samfunnet (bredt forstått) å hindre fremtidige kriminelle handlinger. En kan således si, at en gjennom allmennprevensjonens tiltenkte virkning søker å ivareta samfunnsmedlemmenes fremtidige sikkerhet. Og skal straffeforfølgningen i det hele tatt kunne ha en preventiv effekt, så er det helt avgjørende at borgerne får *innsikt* og kunnskap i slike strafferettslige prosesser, der mediene som tidligere nevnt har en naturlig formidlingsrolle. Helt siden innføringen av bestemmelsen i straffeprosessloven (nå opphevd) § 61c, ble offentlighet i straffesaksbehandlingen ansett som en nødvendig forutsetning for at et av primærformålene med straffeforfølgningen, nemlig allmennprevensjon, skulle oppnås (NOU 2003: 21, 210). Den preventive virkningen var et viktig og sentralt hensyn for politiregisterutvalget, da det ble presentert som det første formålet de mente burde tale for å begrunne et unntak i politiets taushetsplikt.

²³ Jeg vil hovedsakelig kun berøre tre av dem.

I hvilken grad straffen har en allmennpreventiv virkning og om straff *bør* begrunnes med dette formål, reiser svært brede og sentrale spørsmål innenfor både rettssosiologiske, så vel som kriminologiske og strafferettslige debatter. Hensikten min er ikke å gi en fullstendig innsikt i disse, da de kunne utgjort en egen studie i seg selv. Likevel, når hensynet til allmennprevensjon av utvalget nettopp oppfattes å være mer tungtveiende enn den enkeltes rett til privatliv, mener jeg det er helt essensielt å drøfte rundt premissene for dette hensynet.

En kan for eksempel som Johs Andenæs gjør i *Straff, almenprevesjon og kriminalpolitikk*, påpeke at dersom allmennprevensjonen var 100 % effektiv ville det ikke blitt begått noen kriminelle handlinger (Andenæs 1990, 25). I Norge der vi har forholdsvis høye strafferammer for narkotikalovbrudd sammenlignet med andre kriminalitetskategorier, ser ikke dette ut til å hindre mennesker fra å begå narkotikakriminalitet i noen nevneverdig grad.²⁴ Selv om mediene benytter informasjon fra politiet for å dekke straffesaker, er det for det første ikke en opplagt konsekvens at befolkningen har god innsikt i strafferettslige prosesser. Leif Petter Olaussen sine forskning viste for eksempel at selv om folk flest mener å hevde at straffenivået er for lavt, ga de likevel tilsvarende straffer som domstolene (Olaussen 2013). Folks manglende kunnskaper og innsikter i strafferettssystemet har også fått støtte i tidligere forskning, blant annet i Horsens i Danmark (Balvig 1978). Denne type forskning kan i alle fall tilsynelatende være med på å så tvil om den allmennpreventive effekten, som er med på å begrunne og dermed også legitimere politiets utleveringsrett av opplysninger til allmennheten.

Politiregisterutvalget hadde imidlertid en relativt nyansert tilnærming til visse aspekter ved den tiltenkte effekten. For det første foretok de et skille mellom lovovertrедelser som allerede gjerne møtes med moralsk bebreidelse og de som sannsynligvis ikke gjør det. De fremholdte at den avskrekkende virkningen knytter seg særlig til for eksempel formalovertrедelser på veitrafikkens område, som vanligvis ikke møter den store moralske bebreidelsen (NOU 2003: 21, 212). De skriver:

Skal straffeforfølgningen kunne ha den tilsiktede virkningen i slike tilfeller, er det nær sagt en nødvendighet at politi og påtalemyndighet har adgang til å orientere allmennheten om forfølgningen. Skulle taushetsplikten hindre dette, ville overtrедelsene i stor utstrekning bli avgjort i det skjulte gjennom betaling av en ilagt bot. For den overtrедelse det her er snakk om, vil den allmennpreventive virkning av straffetrussel nærmest være fraværende, all den tid en stor del av befolkningen ser overtrедelsene bare som «straffbare», men ikke som «ulovlige». Allmennprevensjonen vil ligge i oppdagelsesrisikoen og håndhevingen av normene (NOU 2003: 21, 212).

²⁴ Det må samtidig understrekes at det å «måle» den allmennpreventive effekten selvsagt er vanskelig.

Anders Bratholm påpeker at en tilbaketrukket avgjørelsesmåte har liten stigmatiserende virkning, men beskjedne effekt på andre slik allmennprevensjonen tilsikter å ha (Bratholm 1980, 117). Fra et generelt sikkerhetsperspektiv kan man derfor argumentere for at det er fornuftig at slike tilfeller synliggjøres, sånn at den allmennpreventive effekten med dette muliggjøres. Det kan være verdt å huske på det som tidligere ble nevnt om stigmatisering, når politiregisterutvalget skriver videre at:

[...] selv om straffens stigmatiserende virkning ikke skal være noe mål i seg selv, er det temmelig klart at også den individualpreventive virkningen vil bli redusert hvis lovovertrедeren kan føle seg rimelig sikker på at straffen reduseres til en anonym betalingsforpliktelse (NOU 2003: 21, 212).

Ut i fra sitatet ovenfor kan det altså virke som om den 'uønskede bieffekten' ved enkelte tilfeller, kanskje til en viss grad er ønsket likevel. Om eksponeringen endelig fører til lovlydighet eller det motsatte, er imidlertid ikke alltid like godt å si. Samtidig er det i disse tilfellene med formalovertredelser, nærliggende å se for seg en skjerpene effekt. For lovovertrедelser som derimot møtes med en moralsk bebreidelse, ser utvalget for seg at allmennprevensjonen skal bidra til å bygge opp under de moralske normer. For å ivareta straffeforfølgningens preventive virkning her, er det helt nødvendig at politiet og påtalemyndigheten orienterer og gir allmennheten informasjon om straffbare forhold. Ikke minst, er det avgjørende at allmennheten blir kjent med hvilken intensitet overtrедelser forfølges og straffes (NOU 2003: 21, 212).

Morten Kinander som er filosof, jurist og skribent i det konservative tidsskriftet *Minerva*, retter i en artikkel et kritisk blikk på prevensjonsteoriene og hevder det er feil å si at disse er mer siviliserte enn gjengjeldelsen. I den forbindelse påstår han at prevensjonsteoriene bruker gjerningsmannen som *middel* for å styre andres atferd (Kinander 2012). Denne tankegangen kan synes å stride imot et av Kants kjente formuleringer, at mennesket må betraktes som et 'formål i seg selv', og ikke bare som et middel (Storheim 1970, 41). Han mener også at når samfunnsnytt (herunder den utilitaristiske tankegang) er den største begrunnelsen for å straffe, er det helt vilkårlig om gjerningsmannen er bevist uskyldig. Med denne tankegangen, kan vi ved «verst» tenkelig scenario se for oss at politiet utleverer informasjon til mediene som (ubevisst) forhåndsdommer feil gjerningsperson, og med dette også bruker vedkommende for å sette «et eksempel» og en advarsel, med tanken om at andre ikke skal gjenta handlingen. Andre igjen, vil heller påpeke at allmennprevensjonen retter sin trussel om straff til oss alle og at det derfor blir uholdbart å anse personen som et middel, i dette tilfellet

manifestert gjennom politiets utlevering av opplysninger til allmennheten. Et eksempel er R.A Duff som innvender at: «[...] if the citizen is given fair warning that, and how, he will be punished if he breaks the law, he is not being used *merely* as a means (Duff 1986, 179, kursivering i originalen). Trusselen om straff retter seg mot alle, og hva som avgjør hvorvidt den eller den personen blir straffet er rett og slett at vedkommende har begått en type lovbrudd (Duff 1986, 172).

4.3.3 Den sosiale ro

En føler seg sannsynligvis trygg fordi en tenker at den allmennpreventive virkningen fungerer. Et annet formål politiregisterutvalget mente var med på å berettige en utleveringsadgang, betegnet de som «den sosiale ro»:

Adgangen til å gi opplysninger fra straffesaker uten hinder av taushetsplikten kan også bidra til å øke tryggheten i befolkningen. Dersom det i massemedia blir kjent at en innbruddstyv som har herjet i området er tatt, vil det øke den enkeltes følelse av sikkerhet. Det styrker også tilliten til politiet som organ at de kan opplyse om sine aksjoner. Det har utviklet seg en praksis hvor politiet i forbindelse med etterforskning av straffesaker uttaler at siktede «*er en kjenning av politiet*». Utvalget mener at slike uttalelser bør være tillatt. Det har en beroligende effekt på befolkningen å få vite at handlingen begås av et miljø politiet tross alt har kunnskap om, og er i stand til å bekjempe kriminaliteten i dette (NOU 2003: 21, 212, kursivering i originalen).

Her kan en kanskje si at den subjektive og den objektive sikkerheten «møtes», det kan i alle fall virke som det er det utvalget her ser for seg. En føler seg trygg når en leser at politiet har en siktet i saken og vedkommende reelt sett er under politiets oppsyn og uskadeliggjort for en periode. En «kjenning» av politiet kan umiddelbart på den ene siden virke som en mindre personsensitiv opplysning. På den andre siden vil den anonymiserende effekten kunne variere, og den kan allikevel oppfattes som stigmatiserende for den det gjelder. Likevel skal en heller ikke underspille viktigheten av den enkeltes subjektive sikkerhet, slik jeg også opplever ligger implisitt i sitatet ovenfor (Johnston og Shearing 2003). Det vil i aller høyeste grad også hemme noens fysiske frihet, dersom de lar være å oppholde seg på et bestemt sted i en by fordi det er blitt anmeldt flere voldtekter på et område man på grunn av dette oppfatter som utrygt. Myhrer påpeker imidlertid et komplekst spenningsfelt her, når han skriver at den alminnelige trygghetsfølelsen også vil kunne ta skade av medias søkelys mot særlig alvorlige overtredelser, da det kan oppfattes som generelt farlig å ferdes ute (Myhrer 2001, 101). Friheten til å bestemme over hvilke opplysninger som andre skal få tilgang på om en selv er

uansett i noen situasjoner altså et sekundært hensyn, når det er viktig å formidle opplysningene til allmennheten for å opprettholde den sosiale roen i samfunnet.

Et annet underliggende aspekt jeg synes å skimte i sitatet ovenfor, er at politiet gjennom mediene ikke bare får mulighet til å informere, men (i motsetning til den som får informasjon som kan knyttes til sin person eksponert for allmennheten) – muligheten til å fremstå i positivt lys og vise seg som en handlekraftig etat. «[...] siden politiets primære oppgave både er å skape og gi allmennheten en følelse av trygghet, er det i kriminalitetsbekjempelsen viktig at befolkningen kan få informasjon om hva politiet gjør» (Fredriksen og Myhrer 2016, 91). James E. Guffey (1992) skriver generelt at politiet trenger media for å styrke deres image (Guffey 1992, 33). I så måte kan vi si at adgangen til å utlevere opplysninger til allmennheten gir politiet mulighet til å fremstille seg selv i et godt lys – noe som bekrefter den «objektive» sikkerheten (dersom politiet har pågrepet de de tror er rett gjerningsperson), i alle fall tilsynelatende - som igjen styrker den enkeltes subjektive sikkerhetsfølelse.

4.3.4 Lekkasjer og kontroll

Politiregisterutvalget skissert også «offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen» som et formål, men det konstateres at hensynet til den mistenktes rettssikkerhet i betydelig grad er ivaretatt på andre måter enn ved offentlig innsyn i straffeforfølgningen. Det politiregisterutvalget legger til grunn med den offentlige kontrollen, er kontroll av likebehandling, allmennhetens kontroll med tvangs- og etterforskningsmetoder, og til slutt kontroll av hvordan politiet og påtalemyndigheten bruker og fordeler sine ressurser (NOU 2003: 21, 212). En annen type 'kontroll' av politiet, som etter min mening blir interessant å trekke frem i denne sammenhengen, var det nye forslaget om å loggføre politiets behandling og uthenting av informasjon fra de ulike elektroniske registrene. Politiregisterutvalget skriver:

Utvalget anbefaler at politiets informasjonssystemer, som da omfatter all elektroniske behandling av opplysninger, skal være sporbare. Dette vil i prinsippet være et kontrollerende tiltak i forhold til at reglene i politiregisterloven overholdes. *I flere straffesaker har det vært problemer med lekkasjer, trolig fra politiet, og det har vist seg at kravet til tjenstlig behov for å innhente opplysninger ikke alltid respekteres»* (NOU 2003: 21, 287, min kursivering).

Kravet til sporbarhet ble av justiskomiteen ansett som viktig, og ble til slutt lovfestet²⁵:

²⁵ Kravet til sporbarhet finner vi under «informasjonssikkerhet og internkontroll» i politiregisterlovens kapittel fire, § 17 (Politiregisterloven 2010). For øvrig viser denne seksjonen hvordan loven ideelt sett bør ses i en større sammenheng enn det jeg i utgangspunktet gjør i denne studien.

Ved å loggføre hvem som har hentet ut ulik informasjon i registrene, sikrer en etterprøvbarehet når det gjelder uautorisert bruk. Etter komiteens mening kan dette bidra til å hindre lekkasjer til media, samt at den enkelte registrerte har en form for trygghet for at sensitive opplysninger om vedkommende ikke når ut til andre enn de som opplysningene er relevante for i deres politimessige arbeid (Innstilling 139 L 2009-2010, 9).

En «lekkasje» henviser til informasjon som er på avveier, som er gitt videre uten lov og hjemmel – altså en klar krenkelse av personvernet på alle mulige måter, og særlig av kravet om konfidensialitet. Som kjent, er det fra det som antas å være politiet gjennom tidene blitt lekket informasjon om straffesaker til media. Poenget med en politiregisterlov må jo være at den skal overholdes og at lekkasjer i så måte anses som noe særskilt negativt, især for personvernet. Daværende leder for *Stiftelsen for en kritisk og undersøkende presse* (SKUP) Kjetil Stormark, uttalte imidlertid i en artikkel 04.september i 2003 at lovforslaget fra politiregisterutvalget var en krigserklæring mot pressen, og ba daværende justisminister Odd Einar Dørum om å endre forslaget til ny politiregisterlov allerede før loven ble sendt ut på høring. Stormark uttalte: «Dersom regjeringen velger å fremme dette forslaget er det en krigserklæring mot pressen og en programerklæring om å svekke dens evne til å utføre jobben som samfunnets vaktbikkje» (Journalisten 2003). Bekymringen til SKUP-lederen rettet seg mot at det nå ville bli lettere å avsløre politiansatte som lekker informasjon til pressen. Stormark presiserte at gode arbeidsvilkår for pressen også er en rettssikkerhetsgaranti. Han henviste blant annet til Liland-saken og hevdet at den ga «[...] støtet til et mer kritisk søkelys på politiet, påtalemyndigheten og domstolenes arbeid» (Journalisten 2003).

Selv om det på den ene siden godt kan hende at lekkasjer til mediene har vist seg å være til nytte for samfunnet i noen tilfeller og godt kildevern er viktig for en fri og kritisk presse, mener jeg på den andre siden at kravet om sporbarhet er et godt og viktig tiltak for å ivareta personvernet. Som Datatilsynet også anførte i sitt høringssvar, er loggføringen et viktig ledd i kontrollen med de registrertes personvern. Samtidig understreker Datatilsynet at det imidlertid er viktig at også *politiansattes* personvern her blir ivaretatt (Datatilsynet høringssvar NOU 2003: 21,2004, 3). Blant de ulike politidistriktene²⁶ var det slik jeg ser det, en overordnet positiv holdning til å styrke personvernet ved politiets behandling av opplysninger på generell basis. Helgeland politidistrikt skrev for eksempel at personvern hensynet må vektlegges sterkere enn det som er tilfellet i dag (Helgeland politidistrikt høringssvar NOU 2003: 21,2004, 1). I forbindelse med forslaget til sporbarhet ble det imidlertid uttrykt følgende:

²⁶ 1.januar 2016 gikk norsk politi fra 27 til 12 politidistrikter, jamfør nærpolitireformen (Politi.no 2017).

Først og fremst tror jeg at "trusselen" om sporbarhet vil kunne hindre en optimal kriminalitetsbekjempelse. Hvis ønsket er at alt politiooperativt personell skal bidra i dette arbeidet, må det ikke legges for sterke begrensninger – selv om politimannen ikke direkte arbeider med den konkrete saken. Hvor ofte er det ikke at tjenestemenn på nattevakter eller en stille søndag formiddag har spanet i tilgjengelige registre eller lest i en aktuell straffesak, og på denne måten fått på plass brikken som manglet i puslespillet? [...] Med sporbarhet tror jeg etaten taper mer enn den vinner (Helgeland politidistrikt hørings svar NOU 2003: 21,2004, 2, understrekning i originalen).

Her kan en se at det helt eksplisitt anføres at et forslag som primært søker å ivareta de registrertes personvern kan stå i konflikt med og hindre en optimal kriminalitetsbekjempelse for politiet. Politiets langt på vei naturlige og antatte forankring i sikkerhetsperspektivet synes å illustreres her, og det samme kan kanskje sies om Skolnicks (1994) påstand om at politiet trekker en moralsk distinksjon mellom strafferett og straffeprosess. Ved å loggføre hvem som søker opp hvilke opplysninger, kan man på en helt eksplisitt måte si at en søker å kontrollere kontrollørene (eller 'autoritetene'), noe som i dette høringsutspillet møter stor motstand. Dette kan også eksemplifisere et tilfelle der profesjonen i større grad anser reguleringen som en byrde, fremfor et verktøy som bidrar til deres profesjonsbestemte oppgaver (van der Burg 2009). Samtidig må det umiddelbart understrekes at høringsutspillet ikke på noen måte nødvendigvis er representativt for politiets holdning til lovverk generelt eller til denne reguleringen spesielt. Tvert imot var det ingen andre politidistrikter som hadde tilsvarende oppfatning til dette kravet, hvilket kanskje heller tyder på en modifisering av teoriene om politiets regelskeptisisme. Det er og noe uvanlig å skrive «jeg»-form i høringsuttalelser, og det er derfor også usikkert hvor mange denne uttalelsen er ment å representere. Samtidig kan vi heller ikke utelukke at det eksisterer meninger fra ulike hold i politiet, som ikke nødvendigvis kom frem i hørings svarene. Kravet til sporbarhet må for de registrertes personvern uansett kunne anses som en særlig god ting. Det er i denne sammenhengen for eksempel svært lite ønskelig at politiet lekker informasjon fra straffesaker til mediene og sporbarhet antas å redusere mulighetene og dermed sannsynlighetene for dette.

En kommer likevel ikke utenom at det er de sikkerhetsmessige aspektene som nødvendigvis tillegges størst vekt på dette feltet, da politiet på bestemte vilkår *har* adgang til å utlevere opplysninger fra straffesaker til allmennheten som opprinnelig er taushetsbelagte. En kan nok lese nesten hvilken som helst avis på hvilken som helst dag og innse at denne muligheten i høyeste grad er til stede. I den forbindelse kjennes det viktig å minne om at dette likevel er et unntak og ikke en generell utleveringsadgang, noe også Datatilsynet klart understrekte i sitt hørings svar: «Unntakene fra taushetsplikt fremstår som en klar rett til å utlevere, som

enkeltstående hovedregler, mens de i realiteten er unntak» (Datatilsynet høringsvar NOU 2003: 21, 2004, 2). Basert på utredningens lovforslag etterlyste Datatilsynet også derfor en generell utleveringsbestemmelse, og dette ble siden fulgt opp av lovgiver²⁷. Et av de fremste hensynene bak utleveringsadgangen – straffeforfølgningens allmennpreventive virkning, har på mange måter som iboende formål å forebygge intenderte uønskede og kriminelle handlinger i bred forstand. La oss se nærmere på politiets eventuelle behov og mulighet for å utlevere opplysninger i et mer nærstående og enda mer konkret forebyggende øyemed.

4.4 Et forebyggende politi

«Forebygging av kriminalitet er en sentral samfunnsoppgave. Redusert kriminalitet sparer samfunnet for store økonomiske kostnader og betydelige menneskelige lidelser. Satsning på forebygging er således en investering i en bedre fremtid» (Handlingsplan for forebygging av kriminalitet 2013-2016, 9).

Det har de siste tiårene vært et større uttalt fokus på at politiet skal ha en forebyggende rolle. Et reaktivt politi som agerer på faktiske lovbrudd, ses gjerne i sammenheng med den tradisjonelle forståelsen av kriminalitetsbekjempelse. Den håndhevende virksomheten har på mange vis blitt forstått som forebyggende gjennom sin nære linje til straffens begrunnelse (Gundhus 2014, 178). Et eksempel på dette er nettopp allmennprevensjonen som ble diskutert i det foregående. Det er likevel mange som hevder den politisære virksomheten i enda større grad handler om å håndtere og predikere risiko og således har en mer proaktiv innretning enn tidligere (Ericson og Haggerty 1997) (O'Malley 2010). Det meste av det politiet opptrer reaktivt i forhold i dag er ordensforstyrrelser. Begrepet «forebygging» peker i sin opprinnelse på 'å bygge før'. Målet i et forebyggende øyemed vil være å bygge en barriere mot noe som er forventet negativt (Gundhus 2014, 179). Forebygging utgjør i dag en av politiets mest sentrale oppgaver. Politiet skal blant annet etter politilovens § 2 annet ledd «[...] forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet» (Politiloven 1995). Fredriksen og Myhrer presiserer at forebygging ikke er en egen oppgave, men en strategi for å sikre ro, orden, sikkerhet og bedrive kriminalitetsbekjempelse. Slik det særlig fremgår av politiinstruksen, skal forebygging imidlertid være politiets hovedstrategi (Fredriksen og Myhrer 2016, 45). I politiinstruksen § 2-1 annet ledd står det nemlig at: «I ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser» (Politiinstruksen 1990).

²⁷ «Utlevering og tilgang til opplysninger» i politiregisterloven kapittel fem.

Svært få eller ingen vil ha vanskeligheter med å anerkjenne fordelene ved å ha et forebyggende politi. Det er rett og slett vanskelig å være uenig med det som hevdes generelt om forebygging i tekstboksen, hentet fra «Handlingsplan for forebygging av kriminalitet 2013-2016» innledningsvis. Å forhindre kriminelle handlinger i å utspille seg er på alle måter ønskelig fra et allment synspunkt og vil på en helt opplagt måte være med å optimalisere vår sikkerhet. Jeg vil bemerke at ordet «forebygging» generelt synes å formidle særlige positive assosiasjoner. Spørsmålet som videre melder seg og som i større grad blir gjenstand for debatt, er hvilke *virkemidler* politiet bør ta i bruk for å realisere forebyggingen, da dette kan gjennomføres på forskjellige måter og på ulike nivåer. «Overfor hele befolkningen vil oppgaven først og fremst bestå i opplysning og holdningsskapende arbeid» (Fredriksen og Myhrer 2016, 45).

Mens jeg i det foregående spesielt diskuterte politiets adgang til å utlevere informasjon fra en konkret straffesak til mediene særlig, er det i forbindelse med forebyggende virksomhet tale om opplysninger utover den enkelte straffesak, noe som politiregisterutvalget mente burde innebære en strengere utleveringsadgang. En kan kanskje si at politiet i mange tilfeller søker å kontrollere en «ikke-hendelse». Det er vanskelig å finne tilsvarende statistikk som i eksemplet med medieeksponering, som gir empiriske indikasjoner på hvordan befolkningen kan tenkes å oppfatte et slikt potensielt inngrep på privatlivet. Denne informasjonsutvekslingen vil i kontrast nødvendigvis foregå skjult for allmennheten.

Nært beslektet med forebygging er politiets mulighet til å avverge en kriminell handling. Får politiet kjennskap om at noen for eksempel har planlagt et ran i en bestemt bankfilial på et bestemt tidspunkt, er det gjerne ønskelig at politiet kan gå ut med disse opplysningene til banken (NOU 2003: 21, 205). Politiregisterutvalget mente det var hensiktsmessig å på den ene siden foreta et skille mellom denne typen avvergende virksomhet, kontra opplysninger som søker å forebygge handlinger som er antatt vil skje litt lenger frem i tid på den andre.²⁸ Ved en avvergelsehandling vil treffsikkerheten sannsynligvis være mye større og sjansen for at politiet tar feil mindre. Politiregisterutvalget ønsket derfor at det skulle være en *smalere adgang* til å utlevere ved forebyggende virksomhet enn ved avvergende, og dette synes å være fornuftig. Opplysninger som ikke knytter seg til en konkret straffesak og som har en lavere treffsikkerhet taler altså i følge politiregisterutvalget for en streng utleveringsadgang.

²⁸ Mitt fokus vil altså utelukkende være på situasjoner som man mener kan 'forebygges'.

4.4.1 Mottaker, sannsynlighet og konsekvens

Siden «forebygging» har særlige positive assosiasjoner og fordi det kan sies å være vanskelig å avgjøre hva som karakteriserer en slik situasjon, sier det seg selv at det ved en eventuell utlevering bør være tydelige avveininger politiet i så fall legger til grunn. Datatilsynet på sin side, karakteriserte for øvrig begrepet i paragrafens tittel 'forebyggende virksomhet' som et «[...] ullent og lite konkret begrep» (Datatilsynet hørings svar NOU 2003: 21,2004, 3).

Politiregisterutvalget la for det første, i tråd med tidligere rettspraksis, vekt på at det burde være et sentralt skille på hvorvidt mottakeren av opplysningene er vant til å håndtere sensitive og taushetsbelagte opplysninger eller ikke. I lovutkastet foretok de derfor et skille mellom private og offentlige mottakerorgan (NOU 2003: 21, 206). Fra et personvernsrettslig ståsted virker dette å være hensiktsmessig og kanskje særlig fra et rettsikkerhetsperspektiv, da offentlige organer på grunn av erfaring gjerne behandler opplysningene på en mer varsom og rett måte.

Rettshjelpiltaket Juss-Buss hevdet i sin høringsuttalelse at det imidlertid ikke var noen gode grunner for at offentlige organer skulle motta mer enn private organer, ettersom det er en tradisjon for at offentlige organer får flere opplysninger fordi de selv har taushetsplikt. Juss-Buss innvendte: «At mottakerorganet selv har taushetsplikt ivaretar nødvendigvis ikke hensynet til personvernet» (Juss-Buss hørings svar NOU 2003: 21,2004, 1). Innspillet ble verken kommentert eller tatt til følge i proposisjonen. Dette er kanskje ikke så oppsiktsvekkende heller. Sannsynligvis oppfatter Justis- og beredskapsdepartementet det som en selvfølge at offentlige organer, i alle fall kontra private, står godt rusta til å håndtere taushetsbelagte opplysninger på en god måte. Juss-Buss' innspill kan samtidig bevisstgjøre at integritetskrenkelsen ved slike utleveringer må kunne anses som stor, selv om opplysningene i beste fall blir behandlet på en god måte (av offentlige organer). Med et maktperspektiv på personvernet, kan en på generelt grunnlag alltid stille spørsmål om det finnes noen betenkeligheter ved at andre aktører skal få innblikk i og dermed makt over opplysninger som angår deg og din person.

I tillegg til betydningen av mottaker, mente politiregisterutvalget også at «[...] opplysningens art vil være sentrale momenter i vurderingen om politiet kan utlevere opplysningene, eller om andre virkemidler bør vurderes» (NOU 2003: 21, 206). Politiet må vurdere *sannsynligheten* for at handlingen faktisk vil skje, men styrken bak denne antakelsen bør manøvreres ettersom

hvilken *type straffbar handling* det er snakk om og bør også ses i lys av handlingens *konsekvenser*:

Har politiet kommet under vær med at en misfornøyd skattebetaler planlegger å sprengne ligningssjefens hus i luften, stiller det seg annerledes enn om vedkommende bare planlegger å gi uttrykk for sin misnøye ved å legge en kinaputt i ligningssjefens postkasse (NOU 2003: 21, 206).

I en slik konkret og nærstående balanseavveining mellom sikkerhet og frihet, virker denne tilnærmingen å være fornuftig. *Kvaliteten* på opplysningene vil også være av betydning, og utvalget vekta at det skulle være særlige strenge regler for ikke-verifiserte opplysninger. Å utlevere ikke-verifisert informasjon har naturligvis noen personvernmessige betenkeligheter, men politiregisterutvalget mente at hvorvidt informasjonen er verifisert eller ikke bør være et moment i vurderingen av om utlevering er forholdsmessig. Hensynet til 'konsekvensene' var ikke heller bare knyttet til selve handlingen. Personvern kan etter politiregisterutvalgets oppfatning ved visse tilfeller tillegges en særlig betydning:

I noen situasjoner vil også *personvernkonsekvensene* i form av stigmatisering eller redusert mulighet for resosialisering for den mulige gjerningsmannen av at politiet går ut med sine mistanker være et element» (NOU 2003: 21, 206, kursivering i originalen).

4.4.2 Andre muligheter først

«At politiet mistenker noen for å ville begå et straffbart forhold, er i seg selv sensitivt» (NOU 2003: 21, 206). En kan si «så» sensitivt, at det understrekes at andre muligheter for å forebygge må prøves først, jamfør politiloven § 6. Kanskje kan politiet varsle den mulige gjerningspersonen om at de vet om hans eller hennes hensikter, eller kanskje kan spaning være et tilsvarende effektivt forebyggende tiltak, eksemplifiserer de. Samtidig er politiregisterutvalget oppmerksomme på at dette ikke alltid vil være like hensiktsmessig. Det ville for eksempel virke direkte imot sin hensikt, dersom politiet skulle varslet en person fra et kriminelt miljø om at de er på sporet av deres narkotikaleveranse, da dette sannsynligvis bare ville resultert i endring eller utsettelse av leveringen (NOU 2003: 21, 207). Selv om det ikke alltid lar seg gjøre, legger politiregisterutvalget imidlertid tydelig vekt på at andre muligheter enn en utlevering skal vurderes først og anfører at det å varsle den som antas å begå den straffbare handlingen vil oppleves som minst inngripende. Fra et generelt personvernperspektiv kan vi si at denne metoden naturligvis er foretrukket, da premisset her er at politiet allerede besitter informasjonen, men lar den forbli konfidensiell mellom de aktuelle partene. Politiregisterutvalget konstaterer og henviser også til at denne tilnærmingen

er i samsvar med hva Høyesterett kom til i Rt. 1994 s. 1632, i vurderingen av at en lensmannsbetjent på sin fritid utlevert taushetsbelagte opplysninger om en annen person mens han var på en pub i forbindelse med en krangel (NOU 2003: 21, 204).

Kjennelsen fra Høyesterett dreier seg altså om adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til privatpersoner. Både i politiregisterutvalgets lovforslag og gjeldende lovtekst i politiregisterloven, uttrykkes det at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene utleveres til «[...] private, dersom det er nødvendig for å forebygge lovbrudd og andre løsninger må antas å være utilstrekkelige» (Politiregisterloven 2010, § 27 annet ledd, min kursivering). En finner imidlertid ikke den samme presiseringen om at «andre løsninger må antas å være utilstrekkelig» i paragrafens første ledd om utlevering til *offentlige* organer. Juss-Buss etterlyste presiseringen også i dette leddet (Juss-Buss høringssvar NOU 2003: 21,2004, 1). Selv om det er viktig at politiet vurderer andre muligheter før de eventuelt utleverer taushetsbelagte opplysninger til offentlige organer også, er det generelt naturlig å anta at ivaretagelsen av opplysningene vil kunne være svakere hos private aktører. Hva en privat aktør vil gjøre med informasjonen etter at den er mottatt er ikke helt enkelt å forutse og kravet til konfidensialitet vil kunne bli videre utfordret. Av hensyn til den enkelte, kan det i alle fall anses som positivt at lovens ordlyd eksplisitt anfører at politiet først må ha overveid mindre inngripende muligheter før de utleverer opplysninger til private.

4.4.3 En pedofil i nabolaget

Med jevne mellomrom reises spørsmålet om politiets rett eller plikt til å varsle befolkningen om farer de utsettes for på bakgrunn av politiets kjennskap til andre personers atferd. Det temaet som har vært mest fremme i pressen, er politiets rett og plikt til å varsle et lokalsamfunn om at det bor en pedofil i nabolaget (NOU 2003: 21, 207).

Bør familier og andre private få tilgang på slik type informasjon? I USA er denne problemstillingen søkt løst på en svært omfattende og en radikalt annerledes måte, enn politiets mulighet til å eventuelt gå ut med taushetsbelagte opplysninger til et konkret nabolag eller lokalsamfunn som politiregisterutvalget skisserer ovenfor. På ulike nettstedet kan ikke bare vanlige amerikanske borgere, men også personer fra Norge med internettilgang, lokalisere personer som er dømt for seksuelle lovbrudd ved å søke på bestemte adresser eller områder i USA²⁹. Personene er ikke her bare navngitt: «As an extra bonus they are also presented with a “mug-shot” of the offender» (Johnston og Shearing 2003, 92). Veien fra

²⁹ En bakgrunnsfaktor for denne tilgangen er «Megan’s Law» (Jacob og Crepet 2008, 203).

politiets primærforebyggende virksomhet med 'holdningsskapende arbeid' til dette, synes å være særdeles lang. *Family Watchdog* er en nettside med en slik funksjon, der formålet er å tilby beskyttelse: «Our goal at Family Watchdog is to provide you with the information you need to protect your loved ones» (Family Watchdog 2017). Når Johnston og Shearing (2003) i sitatet ovenfor benytter ordet «bonus», forstår en raskt at forfatterne stiller seg skeptiske til praksisen. Det virker nærmest unødvendig å presisere det, men menneskers personvern i disse tilfellene, er fullstendig nedprioritert til fordel for amerikanske borgeres (tilsynelatende) sikkerhet.

Sikkerheten ivaretas «tilsynelatende», fordi risikohåndteringen synes å være forankret i og består også i seg selv av *usikkerhet* (Hebenton og Thomas 1996, 440). Bill Hebenton og Terry Thomas er to forfattere som har forsket mye på rehabiliteringsutfordringer samt bruken av politiattester. I artikkelen *Sexual Offenders in the Community: Reflections on Problems of Law, Community and Risk Management in the U.S.A, England and Wales* (1996) problematiserer de tilbakeføringen av seksuelle lovbrøyttere og hevder blant annet at all forsøk på å redusere risiko gjennom rettslig beskyttelse og regulering, er avhengig av nye eller ulike risikoer og den usikkerheten som følger. De mener at denne typen registrering og eksponering av seksuallovbrøyttere er irrasjonell og blir gjenstand for det motsatte av den tiltenkte effekten, nemlig usikkerhet fremfor sikkerhet. Dette mener de er typisk for den moderne risikotilnærmingen til sikkerhet (Hebenton og Thomas 1996, 440). En kan imidlertid kanskje ikke utelukke muligheten for at praksisen i USA har noen 'rasjonelle' aspekter ved seg. Hvis en familie planlegger å bosette seg et sted, men finner ut at det bor en tidligere dømt pedofil i nabolaget og heller velger å flytte et annet sted, så vil jo familien på et vis sannsynligvis ha skjermet seg fra akkurat denne personens potensielle kriminelle handlinger rundt det spesifikke geografiske området. Samtidig ville det kunne dukke opp nye spørsmål som: Er det bedre at noen andre flytter inn på adressen? Hva hvis det etter at familien har flyttet inn i den andre boligen, flytter inn en annen tidligere dømt pedofil i nærheten? Hvis familien heller hadde krevd at vedkommende skulle flytte i stedet, gir det da mening å forflytte den opplevde risikoen for kriminalitet til et annet sted? Johnston og Shearing trekker på sin side frem usikkerheten folk kan få knyttet til informasjonens troverdighet, samt i hvilken grad kan en faktisk stole på ekspertinformasjonen (Johnston og Shearing 2003, 92). Sikkerhet, som på mange måter nødvendigvis er tuftet på usikkerhet, synes dermed nettopp å ha noen paradoksale egenskaper ved seg. Tiltaket om et offentlig tilgjengelig register over seksuallovbrøyttere kan til tider kanskje virke mot sin hensikt, i den forstand at den tiltenkte

sikkerheten kan bli en grobunn for en ny og ytterligere usikkerhet. I min studie ville USAs (risiko)håndtering av tilbakeføring av seksuallovbrytere, kunne blitt integrert i den foregående drøftingen om utlevering av opplysninger til *allmennheten*.

Tilbake i den norske konteksten som denne studien fokuserer på, var det til fordel for personvernet ikke noen drøfting av tilsvarende utlevering til offentligheten som sådan. I tillegg mente politiregisterutvalget at utleveringsadgangen i et forebyggende øyemed til private, burde være streng:

Utvalget har forståelse for at det fra foreldres synspunkt er ønskelig å bli varslet om de farer som finnes i nabolaget. Utvalget anbefaler likevel strenge grenser for politiet til å gå ut med opplysninger til private personer i disse tilfellene. Utvalget kan ikke se at det har en positiv virkning om politiet på generelt grunnlag skulle få en rett til å informere et nabolag om at det er flyttet inn en vinningskriminell eller pedofil. I de langt fleste tilfeller vil dette spre unødvendig frykt i lokalmiljøet (NOU 2003: 21, 207-208).

Politiregisterutvalget er altså skeptiske til å varsle et helt lokalmiljø. De ser heller for seg at en slik utlevering av opplysninger kunne utløse uønskede virkninger som redsel og mistenksomhet, enn en realisering av den ønskede kriminalitetsbekjempende effekten (NOU 2003: 21, 208). I likhet med Johnston & Shearing (2003) og Hebenton & Thomas (1996), har politiregisterutvalget et fokus på og en bevissthet rundt visse sikkerhetstiltaks manglende effekt. Når det ikke kan tenkes å ha den ønskede effekten blir det irrasjonelt og ikke verdt en slik inngripen i den enkeltes privatliv, jamfør proporsjonalitetsprinsippet. Den subjektive sikkerhetsfølelsen (som her kan tenkes at svekkes ved at det oppstår ny redsel og usikkerhet) vil slik jeg ser det, også på denne måten kunne ende opp med å begrense den enkeltes frihetsfølelse.

4.4.4 Politiets optimale handlingsrom

En «fullstendig» (dog reelt sett ikke mulig) ivaretagelse av samfunnsborgernes sikkerhet, ville etter flertallets oppfatning og som generelt indikert i oppgaven, resultere i en enorm innskrenkelse vår frihet. Ønsket om å ha et politi som særlig fokuserer på forebygging, viser imidlertid at man søker å forhindre uønskede hendelser så langt det lar seg gjøre innenfor de rammene vi anser som legitime. Forebygging blir en naturlig måte å eliminere uønskede handlinger på. Kommunikasjonssperrer vil generelt hindre politiets ideelle, forebyggende virksomhet:

For i det hele tatt å drive forebyggende virksomhet på en hensiktsmessig og effektiv måte må politiet til en viss grad kunne utlevere opplysningene, både til offentlige organer eller private parter. Dersom kommunikasjonssperrer innebærer at politiet ikke blir så effektivt som det ellers kunne ha vært, kan det sette både allmennhetens tillit og *tjenestemennenes arbeidsmoral på prøve* (NOU 2003: 21, 205, min kursivering).

Den siste setningen i sitatet indikerer videre at politiregisterutvalget har en oppfatning om at politiets arbeidsmoral vil kunne svekkes, dersom kommunikasjonssperrere blir for store. En god arbeidsmoral blir her koblet til politiets mulighet til å operere effektivt, hvilket i seg selv ikke er spesielt oppsiktsvekkende. Selv om det ikke finnes et entydig svar på hva det vil si å ha en høy eller god arbeidsmoral, er det to tolkninger jeg har lyst trekke frem. «Arbeidsmoral på prøve» kan etter min oppfatning både referere til en nedsatt arbeidsmoral på den ene siden og en lav arbeidsmoral på den andre. Med *nedsatt*, mener jeg ufrivillig passivitet og kanskje dermed også en svakere motivasjon for å utføre arbeidet. Her kan det altså tenkes at politiet vil kunne oppleve store kommunikasjonssperrer som lite tilfredsstillende og blir langt mer passive enn det de ellers skulle ønske, da de ikke har det kommunikasjonsbaserte handlingsrommet de egentlig opplever trengs. Fra et sikkerhetsperspektiv, ville dette representert en lite ønskelig situasjon. «Arbeidsmoral på prøve» mener jeg også kan tolkes som en *lav* arbeidsmoral, som særlig i denne konteksten kan referere til en vilje til å overstyre aktuelle lovverk og reguleringer. Hvis loven ikke strekker til kan målet antas å hellige middelet, og dette samsvarer med og er et sentralt aspekt innenfor et autonomt perspektiv på politirollen. I lys av min terminologi er det imidlertid paradoksalt nok nettopp et '*moralsk* mandat' politiet verdsetter og forsøker å etterleve med en autonom tilnærming til politirollen, slik det uttrykt i følgende sitat: «[...] officers see themselves as agents with a mission to strike against acts or values that run counter to norms cherished by the vast majority» (Fekjær, Petersson, og Thomassen 2014, 749). Ut i fra dette perspektivet kan en hevde at selv om det er umoralsk å bryte lover og regelverk, vil det ved visse tilfeller være enda mindre moralsk forsvarlig og ikke reagere på handlinger som bryter med allmenne aksepterte normer (og regelverk). Handlinger som muligens kan være en overtredelse av for eksempel straffeloven, blir ut i fra dette perspektivet viktigere å slå ned på enn å forsikre seg om at taushetspliktreglene overholdes. Her vil taushetsplikten i dobbelt forstand nettopp kunne anses som en kommunikasjonssperre. Oppsummert vil en «nedsatt» arbeidsmoral kunne opprettholde en *begrenset* sikkerhet, da vi her kan se for oss et legalistisk orientert politi som handler i samsvar med det som på den ene siden kunne tenkes var et alt for strengt og begrensende regelverk. På den andre siden ville politiet med det jeg betegner som en «lav»

arbeidsmoral tillagt et autonomt perspektiv på politirollen, kanskje *styrket* vår sikkerhet (men det på et illegitimt eller uakseptabelt vis).

Det er mest nærliggende å tenke seg at politiregisterutvalget refererte til meningsinnholdet jeg har beskrevet som 'nedsatt' arbeidsmoral, da utvalget i utgangspunktet kobler moralen til effektivitet. Et plausibelt resonnement vil være at dersom lovgiver ikke gir politiet et fornuftig kommunikasjonsbasert handlingsrom, vil ikke profesjonen kunne forebygge på en tilfredsstillende og ønsket måte (og dermed *reducere* vår sikkerhet). Å indikere at politiet i det hele tatt bevisst ville kunne bryte taushetspliktbestemmelsene for å forsvare godtfolks rettigheter er urimelig, samtidig som det også sannsynligvis bygger på et feilaktig og uriktig premiss hva gjelder flertallet av norske politibetjenters integritet. Som vist, mener jeg likevel at «arbeidsmoral på prøve» er en vid formulering som kan bety ulike ting og indikere forskjellige scenarier. En kan dermed på denne måten heller ikke utelukke muligheten for at meningsinnholdet jeg tillegger en 'lav' arbeidsmoral også kanskje var et implisitt hensyn. Å utforme et regelverk som ikke er for strengt, men som samtidig heller ikke utgjør et uforholdsmessig stort inngrep i folks privatliv, var uansett kjernesporsmål for politiregisterutvalget og for lovgiver i politiregisterloven.

Jeg mener sitatet fra politiregisterutvalget ovenfor også indikerer at kommunikasjonssperrer i utgangspunktet vil hindre en generelt mest mulig effektiv forebygging. Som redegjort for og drøftet i de forrige seksjonene om forebygging, er likevel ikke dette et grunnpremiss som garanterer sikkerhet uten videre. Hvis dette hadde vært tilfelle, ville ikke politiregisterutvalget til slutt anbefalt at utlevering av opplysningene fortrinnsvis bør skje skriftlig, som de blant annet mente til slutt ville høyne terskelen for å utlevere dem (NOU 2003: 21, 209). Østfold politidistrikt innvendte i sitt høringssvar at dette imidlertid ikke nødvendigvis er gunstig for personvernet og påpekte et interessant poeng om at: «Vedkommende vil da for alltid være i besittelse av et dokument med sensitive opplysninger om en annen person» (Østfold politidistrikt høringssvar NOU 2003: 21, 2004, 4). Det legges uansett relativt store begrensninger for informasjonsflyt i politiets forebyggende virksomhet. Det 'optimale' handlingsrommet til politiet bremses blant annet med argumenter for en generell ivaretagelse av den enkeltes personvern. Samtidig vil jeg understreke at selv om for eksempel 'andre mindre inngripende muligheter' «først» er gunstig for personvernet, er det nødvendig å minne om at politiets forebyggende virksomhet er forbundet med stor usikkerhet og kan by på en rekke viktige spørsmål om inngripen i personvernet. Ikke minst er dens forholdsmessighet

med kriminalitetsbekjempelsen sentral, jamfør proporsjonalitetsprinsippet. Igjen, bare det at politiet i det hele tatt mistenker noen for å ville begå en straffbar handling, er i seg selv sensitivt (NOU 2003: 21, 206). Datatilsynet var i sitt høringssvar opptatt av at politiets adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger i et forebyggende øyemed, ikke burde 'utvanne' vandelskontrollinstituttet:

For situasjoner utover disse, der slik forebygging kan være aktuelt, har man vandelskontrollinstituttet som et virkemiddel i en eventuell forebygging. Dette instituttet har nettopp et forebyggende formål. En utstrakt bruk av hjemler for utlevering i forebyggende øyemed, vil kunne utvanne dette instituttets betydning (Datatilsynet høringssvar NOU 2003: 21,2004, 4).

5 Vandelskontroll – det særskilte unntak

«june johnsen»: Lurer på om jeg kommer meg inn på førskolelærerlinjen. Ble tatt med to valium løs i vesken + at jeg hadde spist 1. Fikk en bot på 3000kr. dette e ca litt over 2 år siden

«bjørn»: Ble dømt for å ha samleie med ei på 15 år, jeg var 25. hu ble sjalu fordi jg var sammen men noen andre. hadde aldri noe sex med hun. måtte sone 50 dager, sitte sammen med drapsdømte og pedofile. jeg anka så klart, men ble nektet fremmet pga var ikke alvorlig nok. rettsystemet har ødelagt mye får meg. søkte på ny autorisasjon som hjelpe pleier etter 10 år. men fikk avslag!! hva faen skal jeg gjøre??

Sitater hentet fra (Ung.no 2017).

5.1 Innledning

Vandelskontroll ble gjennom lovprosessen til politiregisterloven omtalt som et *særlig* eller *selvstendig* unntak fra politiets taushetsplikt, og reguleres i dag under «vandelskontroll og attester» i politiregisterlovens kapittel sju. Politiregisterutvalget behandlet også dette emnet i et eget kapittel i utredningen. Innledningsvis kan en spørre: Indikerer dette en særlig bevissthet om opplysningenes sensitivitet, eller betyr det frem for noe annet at vandelskontroll er et særegent institutt som det ikke gir juridisk mening å plassere under taushetspliktens «begrensninger»? Vandelskontrollen skiller seg ut ved at den har en bestemt hensikt, nemlig å kontrollere en persons vandel (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 145). Politiregisterutvalget definerte praksisen slik:

Med vandelskontroll mener utvalget bruk av opplysninger for å vurdere om en fysisk eller juridisk person er egnet til en bestemt stilling, funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende (NOU 2003: 21, 233).

Siden vandelskontroll regnes som et særskilt unntak fra politiets taushetsplikt, har jeg ikke tatt for meg noen konkrete paragrafer slik jeg gjorde i forrige kapittel. I dette kapittelet jeg vil trekke frem mer overordnede avveininger, men samtidig også rette et blikk mot konkrete situasjoner og tilfeller jeg opplever som sentrale i spørsmål knyttet til vandelskontroll med særlig vekt på politiattester.

Jeg tror det er mindre sannsynlig at den norske befolkningen i nevneverdig grad anerkjenner vandelskontroll som et unntak *fra* noe, men anser den heller som en etablert og i de aller fleste

tilfeller legitim ordning. I motsetning til utlevering av opplysninger til allmennheten fra straffesak og ved forebyggende virksomhet, vil det i alle fall være rimelig å hevde at vandelskontroll er et område folk flest har bedre kjennskap til. Fremleggelse av politiattest er for eksempel et krav for å tiltre ved ulike arbeidsforhold, og berører dermed også personer som tilsynelatende aldri har vært på kant med loven. Videre, er praksisen knyttet til vandelskontroll på mange måter heller ikke noe nytt. Hebenton og Thomas (2013) skriver at moderne vandelskontroll, som et fysisk dokument med opplysninger fra politiet eller en 'information file' slik vi kan dra kjensel på i dag, oppstod i Frankrike mot slutten av 1800-tallet. For at retten skulle kunne utmåle passende straff, var det relevant å se på lovbrüterens tilbakefall (Hebenton og Thomas 2013, 229). Det var imidlertid heller ikke fravær av sosiale og rettslige sanksjoner for den domfelte i eldre tidsepoker heller. Tilleggsmessige eller «collateral» konsekvenser ved domfellelse, har forankring langt tilbake i historien. Både i romersk og middelalders tradisjon kunne alvorlig kriminalitet innebære et tap av sivile rettigheter, der for eksempel en «sivil død» førte til tap av enhver rett til å arve eiendom. Denne tankegangen ble under opplysningstiden på midten av 1700-tallet etter hvert ansett som utdatert de fleste steder i Europa (Hebenton og Thomas 2013, 228). Som den svenske sosiologen Christel Backman skriver, gir den forholdsvis tydelige interessekonflikten knyttet til vandelskontroll, som jeg snart skal si mer om, for øvrig en god mulighet til å analysere hvordan privatliv har blitt forstått, formet og definert i ulike historiske tider (Backman 2011, 112).

5.1.1 Avveiningsproblemet

Sitatene jeg har valgt å inkludere innledningsvis vitner om det som etter alt å dømme er to ungdommers bekymring, frustrasjon og forvirring knyttet til spørsmål om vandelskontroll i Norge i dag. Et uformelt googlesøk på det mer brukte begrepet «rulleblad», viser at det er blitt stilt en rekke spørsmål om dette temaet. Det er liten tvil om at opplysningene politiet besitter i disse tilfellene kan legge store hindringer for dem som blir berørt, dersom andre utover politi og påtalemyndigheten får innblikk i opplysningene. Å bli utestengt fra visse samfunnsarenaer resulterer ikke bare for eksempel i færre legitime karrieremuligheter, men innebærer også generelt et tydelig inngrep i den personlige integritet. Samtidig vil nok de aller fleste oppleve det som svært problematisk, dersom politiet skulle latt være å videreformidle informasjon (i dette tilfellet utskrive en barneomsorgsattest) hvis en barnehage var i ferd med å ansette en tidligere dømt pedofil. I det tenkte scenariet der slike opplysninger tilbakeholdes, ville politiet

på en direkte måte utsatt barn for potensiell kriminalitet og fare på en måte som majoriteten vil mene er uholdbar. Ved at opplysninger fra politiet fremgår gjennom en vandelskontroll og utstedes til relevante aktører, reduseres sjansene for at vedkommende får en stilling, funksjon, tillatelse eller oppgave han eller hun ikke er egnet til. Opplysningene er på denne måten med på å begrense mulighetene for at overgrep og annen kriminalitet finner sted på den aktuelle arbeidsplass eller i andre relevante settinger. Et sentralt spørsmål her er altså for eksempel i hvilken utstrekning politiet bør kunne utlevere taushetsbelagte opplysninger til arbeidsgivere for å beskytte dem, mennesker på arbeidsplassen og det øvrige samfunnet mot kriminalitet. Denne utfordringen illustrerer med andre ord avveiningsproblemet mellom frihet og sikkerhet på en veldig konkret måte.

5.2 Høy terskel

«With the creation of the ‘criminal record’ came the issue of access to the information» (Hebenton og Thomas 2013, 229). Politiregisterutvalget anførte at det synes å være flere arbeidsgivere enn tidligere som er opptatt av å kunne innhente politiattest fra sine ansatte. De uttrykte: «Slik situasjonen er i dag, særlig for politiattest, er det et sterkt press fra mange grupper for at det skal kunne utstedes politiattest innenfor deres felt» (NOU 2003: 21, 233). Noen felt er mer opplagte enn andre. Å innhente politiattest fra en som for eksempel søker jobb i politiet, vil nok de fleste anse som naturlig og legitimt. Andre eksempler kan kanskje være noe mindre opplagt: En artikkel i Stavanger Aftenblad (2013) tok opp spørsmålet om hvorvidt ansatte på Mini-SATS, (et tilbud om barnepass for foreldre som trener på SATS),³⁰ burde oppgi politiattest. Det er u diskutabelt at barn alltid vil utgjøre en sårbar gruppe. Samtidig kan en stille seg spørrende til hvorvidt treningsentre utgjør et område der det bør være legitimt å kunne kreve politiattest fra de ansatte. I den forbindelse uttrykte daværende fagdirektør i Datatilsynet Cecilie Rønnevik en frykt for at hvis en stadig større del av arbeidslivet får denne adgangen, vil arbeidsmarkedet for de som har gjort noe galt en gang bli stadig mindre:

Opplysninger om vandel skal ikke flyte rundt i samfunnet. Det er taushetsbelagte opplysninger. Den enkelte skal ha mulighet til å legge ting bak seg og få en ny sjanse. Terskelen for å kunne kreve politiattest ligger høyt, og bør gjøre det (Stavanger Aftenblad 2013).

³⁰ (Nåværende *Satselixa*)

I en artikkel fra 2016 på nrk.no kan vi lese at hovedorganisasjonen Virke, som blant annet representerer 370 treningssentre i Norge, i 2012 sendte ut en anmodning om å få be de ansatte som jobber med barn på treningssentre om politiattest. Grunnet manglende hjemmel for dette tilfellet fikk de avslag, og Virke har siden purret på dette (NRK 2016). Et annet felt, men som også relaterer seg til barns sårbarhet, finner vi i et brev som Bioteknologirådet under ledelse av Kristin Halvorsen sendte til Helse- og omsorgsdepartementet i 2014. Der presiseres det at det blant annet må foretas en medisinsk og psykososial vurdering av barnets foreldre i forbindelse med assistert befruktning:

Rådets medlemmer foreslår derfor at alle som søker om assistert befruktning, må levere barneomsorgsattest eller en lignende politiattest sammen med søknaden (Bioteknologirådet 2014, 3).

Dette handler selvsagt om veldig forskjellige saker, men viser likevel at vandelskontroll kan gjøre seg gjeldende ved ulike områder. Politiregisterutvalget på sin side, inkluderte i utredningen et ønske som ble fremsatt av Norske Rasekattklubbers Riksforbund (NRR), som utvalget brukte for å konstatere hvordan de mente at uttømmende oppregning i lov eller i medhold av lov av hvilke situasjoner hvor det kan utstedes politiattest burde opprettholdes. NRR ønsket å føre et register over de som ved dom har fått forbud mot å ha kjæledyr eller som på en annen måte har forbrutt seg mot dyrevernloven. I samsvar med Datatilsynets anbefaling, var politiregisterutvalget enig i at et slikt register ikke burde opprettes da dette ville vært en omgåelse av politiattestreglene (NOU 2003: 21, 236). Dyrs velferd er viktig, men spørsmålet er også om en anser det som forholdsmessig å kreve politiattest i slike situasjoner. Etter politiregisterutvalgets oppfatning er det ikke det (NOU 2003: 21, 235). Eksemplet de inkluderer i utredningen gir i alle fall et inntrykk av en generell restriktiv holdning til den økte etterspørselen av politiattest på ulike områder.

Mine eksempler er imidlertid hentet flere år etter at politiregisterutvalget avga sin utredning. Dette kan kanskje illustrere at ønsket om å kunne foreta vandelskontroll på en rekke og kanskje delvis nye områder ikke har avtatt, selv om flere aktører i lovprosessen den gang anså de nye retningslinjene for vandelskontroll som klargjørende, men riktignok til dels strengere i den nye politiregisterloven. Til tross for at politiregisterutvalgets utredning ble sendt ut på høring til forholdsvis mange instanser, er det ved siden av de innvendingene som ikke blir tatt til følge, selvsagt viktig å være klar over alle aktørene som verken blir spurt eller hørt i en slik sammenheng. Kanskje nettopp fordi regelverket synes å være noe strengere enn tidligere, vil det på den måten ikke være unaturlig hvis ulike aktører i arbeids- og samfunnslivet fremmer

sin misnøye eller ønsker enten via media eller andre kanaler. Aktører som eventuelt ytrer dette føler åpenbart et behov for å ivareta et eller annet aspekt knyttet til sikkerhet. Det er likevel ikke nødvendigvis sann at dette behovet alltid lar seg realisere gjennom lov, noe eksemplet med NRR viste.

På grunn av tendensen til å ville utvide bruksområdet for politiattest, så politiregisterutvalget det for 14 år siden som sin oppgave å se vandelskontrollinstituttet fra et mer «overordnet perspektiv» (NOU 2003: 21, 233). Dette var også noe av bakgrunnen for at de skisserte premissene for når det burde gis hjemmel for politiattest i fem typetilfeller. Dette var ikke bare ment å være klargjørende, men ble også ansett som nødvendig for å harmonisere med EMK artikkel 8. Utlevering må falle innenfor de legitime formålene i EMK, og:

«[...] videre må utleveringen anses å være nødvendig i et demokratisk samfunn, da utleveringen i tilstrekkelig grad fremmer kriminalitetsbekjempelse uten å være et uforholdsmessig inngrep» (NOU 2003: 21, 235).

Tidligere var det Justis- og beredskapsdepartementet som hjemlet utstedelse av politiattester og som ble forankret i strafferegistreringsforskrift. Hjemmelen for politiattester har siden blitt forankret i spesiallovgivningen. Bakgrunnen for dette var blant annet EMK, og nå er det de ansvarlige fagdepartementene som fremmer forslag om utstedelse av politiattester (Innstilling 139 L 2009-2010, 4). Dette viser på en konkret måte hvordan personvernet blir ivaretatt, i dette tilfellet gjennom en harmonisering av internasjonal lovgivning.

5.3 Ulike typer vandelskontroll

Vandelskontroll er et samlebegrep. Innholdet utdypes slik av justiskomiteen:

[...] begrepet "vandelskontroll" brukes som en felles betegnelse for de ulike kontroller av hvorvidt en person er egnet for en stilling, funksjon, tillatelse, oppgave eller lignende eller om han har hatt befatning med straffbare handlinger som gjør ham uegnet. Komiteen er kjent med at vandelskontroll kan skje i form av politiattest, vandelsvurdering og straffattest (Innstilling 139 L 2009-2010, 10).

Politiattest er nok det begrepet folk flest kjenner til og er den vanligste formen for vandelskontroll. Attesten er ment for annet bruk enn for straffepleien, med opplysninger «[...] om hvorvidt en person har vært gjenstand for strafferettslige reaksjoner eller for andre tiltak i anledning av straffbare handlinger som han har begått» (NOU 2003: 21, 234).

Vandelsvurdering «[...] betegner den situasjonen hvor det foretas en vandelskontroll av hensyn til en plikt den enkelte er pålagt å utføre. Typisk er kontroll før valg og uttaking av

meddommere og lagrettemedlemmer og til bruk for militær» (NOU 2003: 21, 234). Det som særlig kjennetegner vandelsvurderingen er at den foretas uten at den registrerte kjenner til det. I motsetning til politiattest, brukes *straffattest* i strafferettspleien og kan begjæres av politi, påtalemyndigheten og domstolene (NOU 2003: 21, 234).

I tillegg har en det som kalles *skikkethetsvurdering*, og er «[...] en form for vandelskontroll, hvor politiet kontrollerer og vurderer skikkethet ut fra et bredere grunnlag enn ilagte reaksjoner» (NOU 2003: 21, 254). Det å være «skikket» til noe, gir kanskje også umiddelbart noen andre assosiasjoner enn det å være «egnet» til noe. Politiregisterutvalget drøftet hvorvidt skikkethetsvurderingen burde opprettholdes som en type vandelskontroll, og kom frem til at den burde gjøre det. For å gi et tilstrekkelig bilde av om en person er skikket, vil ilagte straffereaksjoner alene kanskje ikke alltid være nok. De viste til et praktisk eksempel på skikkethetsvurdering i lov, nemlig alkoholloven. Politiet kan for eksempel ha kjennskap til at en person har et betydelig alkoholproblem, uten at vedkommende nødvendigvis har gjort noe som har ført til straff. Politiregisterutvalget mente det vil være:

[...] naturlig og rettmessig at politiet gjør bevillingsmyndighetene oppmerksomme på dette, til tross for at vedkommende ellers har et plettfritt rulleblad. [...] Det er en innarbeidet ordning som det vil være vanskelig å gå bort i fra (NOU 2003: 21, 255).

Et annet eksempel de viste til, var at en rekke anmeldelser for antastelser av forskjellige kvinner burde kunne være med i en vurdering av om en person skal få utstedt løyve for persontransport (NOU 2003: 21, 256). Justis- og beredskapsdepartementet derimot, falt på sin side ned på motsatt konklusjon og skrev i proposisjonen:

Som utvalget selv påpeker, vil en ordning om skikkethetsvurdering undergrave de strenge rammene som gjelder for politiattester. Det blir således ingen sammenheng i systemet dersom man på den ene siden oppstiller strenge regler for når en politiattest kan kreves og hvilke opplysninger slike attester skal inneholde, samtidig som man åpner for å kunne utøve vandelskontroll i form av skikkethetsvurdering, der det nærmest ikke finnes noen begrensninger med henblikk på hvilke opplysninger som kan utleveres (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 191).

Justis- og beredskapsdepartementet uttrykte også en bekymring for at flere forslagsstillere heller ville velge skikkethetsvurdering fremfor politiattest. Justis- og beredskapsdepartementet skrev at de var kjent med at det i disse høringssakene ofte foreslås at politiattesten også skal vise henlagte straffesaker (selv om det i daværende strafferegistreringslov bare tillater at politiattester anmerkes med strafferettslige reaksjoner) (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 191). Justiskomiteen sluttet seg også til denne konklusjonen og

var enige med Justis- og beredskapsdepartementet i at dette hadde uheldige personvernmessige konsekvenser:

Komiteen merker seg at det ved skikkethetsvurdering også kan utleveres opplysninger om for eksempel anmeldelse av straffbare forhold eller ikke-verifiserte opplysninger. Komiteen er enig i begrunnelsen for dette som er at det ut fra et personvernmessig perspektiv er uheldig at slike opplysninger utleveres til for eksempel arbeidsgivere (Innstilling 139 L 2009-2010, 10).

Sett fra et overordnet personvernrettslig ståsted, kan det være en god ting at skikkethetsvurdering ikke ble videreført som en form for vandelskontroll³¹. Slik utdraget fra justiskomiteen viser, var personvern et eksplisitt hensyn som gjorde at fordelene med en skikkethetsvurdering måtte vike. Skulle anmeldelsene for antastelser av forskjellige kvinner tas med i vurderingen av om en person skal få utstedt løyve for å kjøre drosje, ville det tilsynelatende ha styrket kanskje særlig kvinnelige drosjekunders sikkerhet. Likevel kan en innvende at det for det første er langt fra er alle lovbrudd som blir anmeldt til politiet. Politiets innbyggerundersøkelse, foretatt av Ipsos MMI i 2015, viste for eksempel at det kun var 41 % av dem som hadde vært utsatt for en kriminell hendelse det siste året som valgte å anmelde (Ipsos MMI 2015, 29). Ut i fra denne undersøkelsen kan det altså virke som det er flere som *ikke* velger å anmelde en kriminell hendelse enn de som gjør det. En kan naturligvis argumentere for at de hendelsene som *blir* anmeldt, burde kunne være med på å gi en relevant indikator for hvorvidt en person er egnet som et element i en skikkethetsvurdering. Likevel kan denne praksisen i teorien gi en type falsk sikkerhet, i den forstand at en ikke har et bevisst forhold til anmeldelsesstatistikk- og trender, og i tillegg anser dette som et tilstrekkelig bilde på hva slags type person en har med å gjøre. For det andre vil ikke en anmeldelse kunne slå fast at det faktisk har blitt begått et lovbrudd, det er det derimot opp til våre rettslige instanser å avgjøre. Selv om man på alle mulige måter skal ta anmeldelser på alvor, kan en nettopp derfor heller ikke utelukke muligheten for at vedkommende er uskyldig.

Det kan altså være mye usikkerhet knyttet å benytte skikkethetsvurdering som en vandelskontroll. 'Usikkerhet' som sådan manifesterte seg også på en annen tydelig måte, når politiregisterutvalget i tillegg mente lovgiver burde legge til rette for at politiet kunne utlevere ikke-verifiserte opplysninger i forbindelse med skikkethetsvurderingen. Det beslutningsfokuserte personvernet tar utgangspunkt i at personopplysninger nettopp brukes

³¹Departementet presiserte likevel at dette ikke medfører endringer «[...] i forhold til den skikkethetsvurderingen politiet selv foretar, som for eksempel i forbindelse med våpen- og førerkortsaker. Derimot ønsker departementet ikke å videreføre den for skikkethetsvurdering der det utleveres opplysninger til andre og i mottakerens interesse» (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 191). Akkreditering og personkontroll ble heller ikke videreført.

som grunnlag for beslutninger i for eksempel offentlig virksomhet. Fra dette perspektivet vil en kunne se betenkeligheter ved at en person skal kunne beslutte hvorvidt en bør tildeles skjenkebevilling basert på ikke-verifiserte opplysninger fra politiet. Her er det verdt å presisere at beslutningsgrunnlaget imidlertid ikke ligger hos politiet (uavhengig hvilken type vandelskontroll det er snakk om), men hos mottaker av opplysningene: «Selv om det ikke direkte fremgår av definisjonen, er hensikten at opplysningene skal brukes av den som mottar opplysningene, for selv å foreta vurderingen av om en person er egnet» (NOU 2003: 21, 233).

5.4 Personvernets plass

Da politiregisterutvalget drøftet *formålet* med vandelskontroll og skulle begrunne hvorfor vi har slike kontroller, ble det også lagt forholdsvis stor vekt på de mindre heldige og til dels uønskede konsekvensene av praksisen. De utviste også et relativt stort forbehold omkring den forventede effekten av praksisen, men dette vil jeg komme tilbake til senere.

Politiregisterutvalget mente altså først og fremst at formålet med vandelskontroll er å forebygge kriminalitet ved at visse personer ikke får bestemte stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende de ikke er egnet til, og at den skal skape økt sikkerhet for arbeidsgiver, tjenestemottaker eller andre tredjepersoner. «Slik sett ivaretar vandelskontrollen mottakerorganets og allmennhetens trygghetshensyn» (NOU 2003: 21, 235). Det er med andre ord en begrunnelse som er forankret i et ønske om å ivareta sikkerheten, som er et helt nødvendig og legitimt formål. Gir det mening å ansette en som tidligere er dømt for økonomisk kriminalitet, i en bankfilial? Mange vil i alle fall si at dette neppe gir en følelse av trygghet. Det påpekes imidlertid raskt at: «Trygghetshensynet for arbeidsgiver, tjenestemottaker og andre tredjepersoner står i *motsetning* til den dømtes behov for personvern og mulighet til rehabilitering» (NOU 2003: 21, 235 min kursivering).

Interessekonflikten ble på denne måten for det første ansett som et reelt avveiningsproblem, der trygghetshensynet på den ene siden og hensynet til personvern og rehabilitering på den andre siden neppe lar seg realiseres fullt ut samtidig. Denne diskursive formuleringen var etter det jeg kan se i alle fall mindre fremtredende og tydelig i politiregisterutvalgets drøfting av politiets utlevering av opplysninger fra straffesak til allmennheten og ved forebyggende virksomhet. I en tid der mange mener at ønsket om å ivareta sikkerheten ofte kan overskygge andre viktige hensyn slik min antakelse fra delkapittelet om risiko indikerer, kan det ses som et sunnhetstegn at utvalget utviste en såpass tydelig bevissthet om de hensyn som talte imot

en slik utleveringsadgang. Før jeg reflekterer videre over de «uheldige konsekvensene» som ble aktualisert, vil jeg for ordens skyld konstatere at det er de sikkerhetsmessige fordelene skisserte i forrige avsnitt som implisitt tillegges størst vekt. Dette forklares med og bunner rett og slett i at vandelskontrollinstituttet som helhet blir videreført.

Slik jeg ser det, legges det noe mer vekt på at praksisen med vandelskontroll hemmer 'resosialisering', enn det gjøres på de personvernmessige implikasjonene. «En viktig del av resosialiseringen er å få et fast sted å bo og en jobb. Desto flere formål det kan kreves vandelskontroll for, jo mer ekskluderende vil effekten bli» (NOU 2003: 21, 235). «Personvern» blir nevnt, men det er ingen ytterliggående eksplisitt drøftelse av dette³². De uheldige og til dels paradoksale aspektene ved vandelskontroll som bremser resosialiseringen hos den enkelte, inviterer til viktige debatter som er av stor samfunnsmessig betydning. Likevel, når formålet med vandelskontroll skal diskuteres, hvorfor drøftes det ikke mer eller i alle fall på tilsvarende måte som med resosialisering, i tilknytning til 'personvern'? Det kan imidlertid tenkes at resosialisering og personvern blir ansett for å være to sider av samme sak. Det gir langt på vei mening å betrakte de stengte dørene som vanskeliggjør «tilbakeføringen» til samfunnet som et *resultat* av et «svakt» personvern. Sagt på en enkel måte, kan en si at det er de praktiske konsekvensene ved et svakt personvern som står i fokus. Selv om begrepene 'resosialisering' og 'personvern' på mange måter er sammenknyttet og den stengte døren definitivt fratrar den enkelte en positiv frihet, mener jeg det kan være interessant å diskutere noen ytterligere aspekter ved personvern enn det politiregisterutvalget gjorde i henhold til vandelskontroll.

Med et integritetsperspektiv på personvernet, som taushetspliktbestemmelser gjerne er begrunnet i, kan en spørre om det finnes grunner som er legitime nok til å rukke ved den personlige integriteten på den måten som gjøres gjennom praksisen med vandelskontroll. Implisitt svarer politiregisterutvalget ja på dette, men la oss ta diskusjonen et skritt tilbake og inkludere noen flere nyanser. Den øvrige befolkningen vil nok også hevde at det nettopp eksisterer legitime grunner for dette. Når det kommer til for eksempel politiattest, tror jeg mange er særlig opptatt av det forbryterske og det avvikende aspektet som knytter seg til opplysningene. Jeg tenker at dette kan være en av grunnene til at de fleste kanskje anser praksisen med vandelskontroll som noe legitimt og som selvfølgelig, slik jeg nevnte i

³² Jeg referer fremdeles her til seksjonen der utvalget drøfter formålet med vandelskontroll. Personvern var et implisitt og eksplisitt viktig hensyn ellers andre steder i kapittelet om vandelskontroll og politiattester. Et veldig konkret eksempel på dette er den gjennomgående harmoniseringen med EMK Artikkel 8 på ulike felt.

introduksjonen til dette kapittelet. Diskusjonsklimaet er gjerne annerledes hvis en diskuterer hvorvidt nettleseren Google burde få videresende dine elektroniske spor til andre aktører eller ikke. Standardargumentet som ofte dukker opp i overvåkningsdebatter, er «hvis man ikke har noe å skjule, har man heller ingenting å frykte». Har en gjort noe kriminelt eller umoralsk, så vil mange si at et krenket personvern i mange sammenhenger utgjør et sekundært problem. Et problem som bør forbli sekundært, da det er andre sikkerhetsmessige hensyn som bør ha forrang. Dessuten blir det også feil å si at opplysningene omandel «flyter» rundt i samfunnet, da utlevering av opplysninger i forbindelse med vandelskontroll baserer seg på strenge regler. Såfremt opplysningene behandles på en forsvarlig måte og man vedkjenner dette, blir det noe misvisende å si at personvernet er «dårlig» ivaretatt. Fremholder en derimot oppfatningen om en «ren» eiendomsrett til opplysninger om en selv, kan det allikevel normativt argumenteres for at opplysningene bør forbli konfidensiell og utilgjengelig for alle andre aktører utenom politi og påtalemyndigheten. For at vi i beste fall skal kunne snakke om en fullstendig informasjonsintegritet, må utlevering av personopplysninger som nevnt i teoriseksjonen, basere seg på en *frivillighet*.

Det kan være relevant å minne om Alan Westins definisjon av privatliv, som er: «Privacy is the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others» (Westin 1967, 7).

Vandelskontroll kan ikke sies å basere seg på frivillighet eller selvbestemmelse, da det ikke er opp til den enkelte å bestemme hvorvidt disse opplysningene skal gjøres kjent for andre eller ei. Likevel kan det kanskje være riktig å si at den enkelte til en viss grad i alle fall har kontroll over *når* informasjonen kan bli gjort kjent for andre, for eksempel ved innhenting av politiattest. Vurderer jeg å søke på en jobb, der det i stillingsannonsen står at «for stillingen kreves det politiattest» og jeg har en eller flere domfellelser bak meg, vil jeg sannsynligvis la være å sende inn en søknad. Dette poenget berører således politiregisterutvalgets oppfatning av hva som vil være den mest sentrale effekten av selve praksisen med vandelskontroller: «Det er naturlig å anta at den største effekten ligger i at den som har noe på rullebladet ikke søker stillinger hvor det oppstilles krav om plettfriandel» (NOU 2003: 21, 235). På denne måten kan en kanskje si at det er «trusselen» om å *eksponere* opplysningene som antas å være effekten ved praksisen med vandelskontroll, mens det for eksempel blant annet er straffeforfølgningens allmennpreventive virkning som begrunner politiets utlevering av opplysninger til mediene.

Selv om undersøkelsen fra Gallup (2000) indikerte at folk anser medieeksponering som en stor belastning dersom de skulle bli innblandet i en straffesak (Politidirektoratet 2005, 17), er ikke «trusselen» om eksponering som sådan et aspekt i begrunnelsen for politiets utleveringsrett til allmennheten. Her er det imidlertid 'trusselen' om *straff* som står i fokus og som kan tenkes å ha en avskrekkende effekt. Det er heller ikke en egen bevissthet om å eksponere opplysningene i et forebyggende øyemed, da det her er svært sjeldent at vedkommende selv i det hele tatt vet at politiet er i besittelse av disse opplysningene i utgangspunktet. «Trusselen» eller vissheten om at opplysningene kan bli eksponert for andre aktører er således ikke til stede, slik det kan sies å være i forbindelse med mulig utskriving av politiattest.

Ønsket om å se vandelskontrollinstituttet fra et mer 'overordnet perspektiv' resulterte verken, (slik jeg ser det) i en dyptgående drøftelse av personvernet eller i en såkalt 'prinsipiell' debatt. Jeg vil hevde at det å i alle fall betrakte personvernet fra ulike perspektiver gir et fruktbart bidrag til en mer overordnet og prinsipiell debatt om praksisen. Justis- og beredskapsdepartementet hadde sammenfallende oppfatning som politiregisterutvalget når det gjaldt hvilke hensyn denne kontrollen skulle ivareta, men uttrykte også:

Samtidig må man erkjenne at utviklingen i praksis nok har medført at denne gjennomgangen mister mye av sin betydning ettersom bruk av vandelskontroll, og da særlig politiattester, stadig har fått et større omfang. En prinsipiell drøftelse av vandelskontrollenes berettigelse synes derfor ikke å være aktuelt på det nåværende tidspunkt (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 146).

5.4.1 Å utfordre det etablerte

Justis- og beredskapsdepartementet konstaterte altså at det ikke var aktuelt å løfte debatten om vandelskontroll til et mer overordnet og prinsipielt plan. Min innvending om at politiregisterutvalget ikke foretok en slik debatt, (selv om sitatet fra proposisjonen ovenfor kan vitne om at de i alle fall gjorde et forsøk), er heller ikke fullstendig berettiget hvis vi går tilbake og tar mandatet for utredningen med i betraktningen. De skulle: «[...] gjennomgå eksisterende regler for bruk av politiattest og straffeopplysninger i forbindelse med vandelskontroll og akkreditering/autorisasjon av personell» (NOU 2003: 21, 47). Det lå med andre ord ingen eksplisitte føringer om å ha en prinsipiell debatt om selve praksisen. Som en kan forvente i enhver lovprosess, var det ulike innspill til politiregisterutvalgets betraktninger og regulering av vandelskontroller. Det var likevel en gjennomgående positiv innstilling til at det skulle bli en mer forutsigbar og enhetlig kontroll på feltet. Flere politidistrikter og andre

Øvrige høringsinstanser hadde sammenfallende poenger som Hordaland politidistrikt om reguleringen av vandelskontroller i ny politiregisterlov:

En vil fremheve det som spesielt positivt at man i lovforslaget vil få en mer helhetlig, oversiktlig og strukturert situasjon når det gjelder politiattester. Dagens situasjon når det gjelder politiattester kjennetegnes av betydelig grad av uoversiktlig og delvis vilkårlighet, fordi det har vært en lite koordinert utvikling i form av enkeltvedtak og enkeltskriv m.v. dels forankret i strafferegistreringsloven med tilhørende forskrift, og i betydelig grad forankret i andre departementer utfra ønske om å kreve politiattest på en rekke forskjellige områder (Hordaland politidistrikt høringssvar NOU 2003: 21, 2004, 1).

Generelt kan en si at forutsigbarhet og tydelighet vil være med på å styrke personvernet til den enkelte. Sett fra et overordnet og mer prinsipielt perspektiv, kommer vi likevel ikke bort ifra at det synes å være en klar konsensus knyttet til når den enkeltes rett på privatliv her bør vike for politiets og samfunnets evne til å beskytte oss mot kriminalitet. Selv om en kan diskutere i hvilken grad og i hvilket omfang en bør tillate å utlevere informasjon fra politiet i forbindelse med en vandelskontroll (det var altså på dette planet diskusjonen i lovprosessen foregikk på), var det ingen «prinsipielle» innvendinger mot den generelle tilnærmingen til vandelskontroll med unntak av *Norsk forening for kriminalreform (KROM)*. Når ikke mandatet i noen særlig grad la opp til en slik diskusjon og politiregisterutvalget etter min mening dermed heller ikke foretok seg dette, er det heller kanskje ikke så rart at ikke flere instanser berørte de større og mer overordnede spørsmålene knyttet til praksisen. Samtidig sier det muligens noe om at det oppleves som såpass innlysende at det finnes helt klare legitime grunner for å foreta slike typer inngrep i personers integritet, slik jeg diskuterte tidligere. La oss for ordens skyld si at det gjør det, og at politiets taushetsplikt må kunne opphøre i slike tilfeller. Kanskje det kan være flere relevante personvernproblemstillinger som melder seg hvis vi betrakter personvernet fra enda en synsvinkel.

I sin høringsuttalelse skrev KROM at de var imot enhver form for vandelskontroll og mener at alle har rett til å starte med blanke ark (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 142). For de som kjenner til KROM og deres arbeid med fangers rettigheter siden 1960-tallet, er kanskje ikke dette et uventet standpunkt. KROM er skeptisk til tankegangen om at én gang kriminell betyr «alltid» eller «eventuell» kriminell, og praksisen med vandelskontroller kan gjerne sies å underbygge en slik mentalitet. Jeg mener KROM med sine synspunkter, som i all hovedsak refererer til den hinderfylte rehabiliteringen, gir et utgangspunkt for å betrakte vandelskontroller i et maktfokusert personvernperspektiv. Dette perspektivet regnes altså som en politisk betont synsvinkel, der synet på hva som er en rettferdig fordeling av makt i

samfunnet nødvendigvis vil variere (NOU 1997: 19, 22). Arbeidsgiver og arbeidstaker er to nærliggende aktører i denne sammenhengen, og det vil være ukontroversielt å hevde at de som utgangspunkt har en ulik maktfordeling seg i mellom. Når arbeidsgivere har rett til å motta taushetsbelagte opplysninger fra politiet, kan en videre stille spørsmålet om arbeidsgivermakten trekkes for langt. KROM vil kanskje se det slik. Selv om mange vil være uenig i dette, mener jeg det er viktig å ha maktperspektivet med seg. Hvorvidt en her anser arbeidsgivermakten som overdreven er et viktig spørsmål, men jeg mener at vi uansett er tjent med en *bevissthet* omkring disponering av makt. Selv om en praksis er «etablert», er ikke dette heller nødvendigvis synonymt med at den er god eller at fungerer slik den er intendert. Med utgangspunkt i et makt- og integritetsperspektiv på personvern, kan en si at politiattester representerer en stilisert, veletablert og institusjonalisert oppsamling og utlevering av konfidensielle opplysninger fra politiet til nye aktører. Basert på de overnevnte drøftingene, skulle det som forventet være vanskelig å utfordre det etablerte. Innspillet til KROM ble riktignok inkludert, men ikke motargumentert eksplisitt i Justis- og beredskapsdepartementets drøfting av formålet med vandelskontroll. Det mer overordnede maktforholdet mellom de ulike aktørene i lovprosessen er imidlertid tydelig her og som i øvrige lovgivningsprosesser. Innspill fra relevante høringsinstanser kan spille en viktig rolle i utarbeidelsen av proposisjoner og endelig lovtekst, samtidig som det heller ikke eksisterer noen formelle krav for at lovgiver må ta dem i betraktning.

En «prinsipiell» debatt om temaet ville (sannsynligvis) samtidig ha ført til en konklusjon om at denne praksisen er legitim. I likhet med politiregisterutvalget, de andre høringsinstansene, Justis- og beredskapsdepartementet og justiskomiteen, vil nok også jeg hevde at det finnes gode argumenter for å opprettholde vandelskontrollinstituttet. Selv om Zedner (2009) minner om at den «objektive» sikkerheten ikke er noe statisk, da det som er trygt i dag ikke nødvendigvis er det i morgen, må vi heller ikke underspille statsmaktens og politiets plikt til å beskytte mot kriminalitet. Det kan derfor tenkes at trygghetshensynet til arbeidsgiver og allmennheten i mange tilfeller bør tillegges større vekt enn hensynet til rehabiliteringsprosessen og den enkeltes rett på privatliv.

Vandelskontrollinstituttet anses ikke bare som legitimt, men det kan også tyde på at politiattester har en ekspanderende bruk, både i Norge (NOU 2003: 21, 233) og internasjonalt (Hebenton og Thomas 2013). I artikkelen *Dilemmas and consequences of prior criminal record: a criminological perspective from England and Wales* skisserer Hebenton og Thomas

(2013) fire faktorer de mener kan være med å forklare den utvidede bruken av politiattester, først og fremst innenfor en britisk kontekst. Disse er: «breakdown in social/interpersonal trust», «the need to ‘protect children’», «risk» og «informational technology» (Hebenton og Thomas 2013, 232-233). For å forstå de ulike avveiningene, har de tre førstnevnte faktorene inspirert meg til å strukturere resten av kapittelet deretter. Ved å anse faktorene som fruktbare *utgangspunkt*, vil jeg forsøke å se avveiningene i en større samfunnsmessig kontekst og samtidig også trekke frem enda flere temaer og eksempler fra lovprosessen.

5.5 Moderne tillit

‘Vandelskontroll’ kobles i lovforarbeidene til «velegnethet». Det å være «egnet» er egentlig et noe upresist adjektiv som kanskje bør fylles med tydeligere innhold, men la oss forstå egnethet som fraværet av visse uønskede egenskaper:

I sin alminnelighet er hensynet bak ordningen å forhindre at en person får en stilling eller en offentlig tillatelse eller lignende som han eller hun ikke er egnet for på grunn av reaksjoner ilagt som en følge av straffbare handlinger (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 143).

Det er naturlig at tidligere ilagte straffereaksjoner i noen tilfeller vil kunne gjøre en person mindre egnet³³ for visse stillinger. Hvordan denne typen «egnethet» skulle blitt ivaretatt gjennom andre virkemidler enn en formalisert vandelskontroll, er vanskelig å se for seg. En ansettelsesprosess utelukkende basert på tillit mellom arbeidsgiver og arbeidssøker ville ved enkelte tilfeller fremstå som nokså naivt. Implikasjonene vil være svært høye, dersom en «uegnet» person får tilgang til et felt som ut ifra et sikkerhetsperspektiv er sårbart. Det er noen særlige sårbare grupper i samfunnet vårt som vil ha ekstra behov for beskyttelse, for eksempel barn og eldre mennesker. Hadde for eksempel stillinger i Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)³⁴ imidlertid blitt besatt av personer basert på frivillig og derav vilkårlig oppgitt informasjon, ville en trolig ikke hatt tillit til de ansattes evner til å verne alle samfunnets borgere mot terror og andre samfunnstrusler. En formalisert vandelskontroll vil dessuten samtidig styrke rettssikkerheten og forutberegneligheten for den enkelte. Det vil også kunne styrke personvernet dersom opplysningene er korrekte, fullstendige og behandles på en forsvarlig måte. Eksemplet med å ansette en i PST basert på vedkommendes egne

³³ Som jeg var inne på i forbindelse med de ulike typene vandelskontrollene tidligere, mener jeg at skikkethet og egnethet rent språklig sett har ulike assosiasjoner. Skikkethet kan kanskje i større grad kobles en subjektiv oppfatning av å ‘passe til noe’, mens egnethet har noe mer formelt og mer standardisert over seg.

³⁴ En ansettelse i PST skiller seg naturligvis fra ordinære tilsetninger i andre jobber, og forutsetter et langt mer omfattende kontrollsystem. Her opererer en blant annet med ‘sikkerhetsklarering’, som jeg ikke har valgt å gå nærmere inn på her denne gangen.

oppgitte opplysninger og ikke fra politiet, er riktignok et karikert og kanskje til og med et lite egnet eksempel. Som jeg var inne på tidligere, finnes det andre mindre opplagte tilfeller for å kreve politiattest. Et eksempel kan derfor være treningssentre. Ikke bare vil noen hevde at et slikt inngrep potensielt vil være uforholdsmessig, men kanskje også «egnetheten» en politiattest representerer kan være et uttrykk for en manglende eller «moderne»³⁵ tillit i dagens samfunn?

Thomas og Heberton mener den sosiale tilliten, med særlig henblikk på Storbritannia og USA ikke lenger er like sterkt. Den sosiale ulikheten synes å ha økt den sosiale distansen og redusert den sosiale kapitalen i samfunnet. Forfatterne påpeker imidlertid at den sosiale tilliten i Skandinavia ikke har sunket, men kanskje tvert imot har økt (Heberton og Thomas 2013, 233). Det blir ofte sagt at den sosiale tilliten står sterkt i Norge. En ser imidlertid at ulikhetene øker mer enn tidligere (NAV-rapport 2016: 4, 3). At det synes å være stadig flere som ønsker å få utstedt politiattest innenfor sitt felt tyder iallfall ikke på en økning av den mellommenneskelige tilliten, selv det også kan finnes andre måter å forklare denne tendensen på.³⁶ Hvis vandelskontroll er et uttrykk for en slags moderne tillit, impliserer dette også et underliggende behov for å kunne bevise seg tilliten verdig. I et moderne vestlig informasjonssamfunn som Norge, vil det i mange sammenhenger være viktig å kunne dokumentere opplysninger for å oppnå goder, eller i dette tilfellet dokumentere at du er en lovlydig person.

Justis- og beredskapsdepartementet påpekte at politiregisterutvalget ikke i noen særlig grad drøftet vandelskontroll i henhold til utlendinger i Norge, og presiserer at lovforslaget gjelder for reaksjoner som er registrert i det norske registeret. Hva vedkommende har pådratt seg i utlandet blir dermed utelatt. Disse problemstillingene blir bare mer og mer aktuelle og det samme gjelder for nordmenn i utlandet (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 146). Yrker og/eller stillinger som krever politiattest, kan berøre nettopp særlig utenlandske statsborgere:

Det blir mer og mer vanlig at spesiallovgivningen oppstiller krav om at søkere til bestemte stillinger, tillatelser mv. må fremlegge politiattest. Dette er for eksempel vanlig ved tildeling av drosjeløyve, ansettelser på flyplasser, i helsesektoren, i barnehager og i skolesektoren. Samtidig er det en ikke ubetydelig andel utenlandske statsborgere som søker arbeid i disse sektorene (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 146).

³⁵ Praksisen med vandelskontroller er som tidligere beskrevet ikke noe «nytt», men en formalisert kontroll på stadig flere arbeidsplasser og samfunnsarenaer kan derimot kanskje sies å være en økende tendens i dagens Norge.

³⁶ «Because we can»-argumentet mener Thomas og Heberton ofte er et undervurdert aspekt, jamfør den fjerde forklaringen som forfatterne mener er informasjonsteknologi (Heberton og Thomas 2013, 233).

Som Justis- og beredskapsdepartementet skriver, vil attesten for utlendinger med forholdsvis kort botid i Norge ha begrenset verdi, da den kun dekker vandelen i et avgrenset tidsrom. Å innhente politiattest/annen type vandelskontroller fra utlandet særlig utenfor EØS, synes å by på en rekke utfordringer. Det var derfor Justis- og beredskapsdepartementet konkluderte med at politiregisterlovens bestemmelse om vandelskontroll (kun) skal utstede norsk politiattest med opplysninger fra det norske reaksjonsregisteret (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 146-147). En utlending vil på denne måten ikke ha den samme muligheten til å kunne dokumentere sin lovlighet over et lengre tidsrom, på samme vis som en nordmann. Når attesten har en «begrenset» verdi, fordi det kan tenkes at vedkommende har begått alvorlige forbrytelser i sitt opprinnelsesland, er det vanskelig for den det gjelder å dokumentere sin lovlighet. Dette kan før øvrig kanskje ses i lys av Schartum og Bygrave sitt poeng om at interessen i å ha kontroll over hvem som skal ha tilgang til opplysninger om en selv, lett kan mistolkes som en norm der folk *bør* holde mest mulig personopplysninger for dem selv (Schartum og Bygrave 2016, 51). Den «moderne» tilliten vanskeliggjør uansett en slik norm, da en risikerer å gå glipp av en rekke generelle samfunngoder eller en vil ha problemer med å dokumentere sin lovlighet på fullstendig vis. Poenget er ikke at det nødvendigvis er noe kritikkverdig over denne tilnærmingen mot utenlandske politiattester. Arbeidsgiver og andre tredjeparter er nødt til å ta opplysningene fra det *norske* politiet i betraktning, for og eksempelvis kunne utstede drosjeløyve. Det kan likevel kanskje være med på å belyse et dilemma ved den «moderne» tilliten. Samtidig bør en heller ikke utelukke at det fra et beslutningsorientert personvernsperspektiv, ville kunne vært uheldig dersom norske myndigheter skulle innhentet mangelfulle og mindre troverdige opplysninger fra land som kanskje ikke operer med politiattest slik vi kjenner den i det hele tatt.

Avveiningene mellom frihet og sikkerhet når det kommer til praksisen med vandelskontroller, handler som vist ikke bare om en balansegang mellom 'den enkeltes rett på privatliv' kontra 'flertallets krav på beskyttelse fra kriminalitet'. Med en slik formulering, er det mange nyanser som faller bort. Avveiningene kan også sies å ha fått ulike implikasjoner for ulike grupper i samfunnet, og utenlandske borgere er ett eksempel på dette. Jeg vil nå vise hvordan behovet for å beskytte barn og samtidig hvordan synet på unge lovbrøyttere, illustrerer ulike syn på når politiet bør utlevere taushetsbelagte opplysninger, gjennom forskjellig vektlegging av forbrytelseskategorier og personer.

5.6 Unge som ofre og lovbrytere

[...] much of the drive to expand checking has been underpinned by a governmental need to 'protect children'. In this context, the changing nature of society/state relations with and status of family/children within it is important to understand [...] (Hebenton og Thomas 2013, 232).

Å beskytte barn fra overgrep og annen kriminalitet anses altså av forfatterne som en viktig bakgrunnsfaktor for den ekspanderende bruken av politiattester, og forklares blant annet med at barn i større grad har blitt ansett som viktige i seg selv, i stedet for som en del av en familieenhet (Hebenton og Thomas 2013, 233). Backman (2012) skriver i forbindelse med den obligatoriske sjekken av lærere og barnevernsarbeidere i en svensk kontekst, at den generelle kulturelle representasjonen av barn er av sentral betydning på dette feltet:

[...] with reference to the cultural representation of children as sacred and innocent, proposing that this representation today serves a "totemic" function in society. For us, the child stands for the pure and undamaged essence of what it means to be human (Backman 2012, 74).

Eksemplene jeg har trukket frem i dette kapitlet, har også gjennomgående i stor grad relatert seg til barns sårbarhet. Kanskje det også er plausibelt å hevde at det er barns beskyttelsesbehov som ofte går igjen i mediene når en diskuterer problemstillinger rundt vandelskontroller. Ut i fra betraktningene ovenfor, kan vi kanskje konstatere at barn i større grad enn tidligere anses som egne individer, samtidig som de fremdeles representerer uskyld og sårbarhet – en gruppe som derfor både bør beskyttes og i tillegg har krav på beskyttelse. Som politiregisterutvalget konstaterte i forbindelse med hvilke formål som skulle berettiggjøre politiattest, er det naturlig at de som dårligst kan beskytte seg selv forsøkes beskyttet av samfunnet (NOU 2003: 21, 237). Dette hensynet var således bakgrunnen for det tredje formålet politiregisterutvalget mente burde berettiggjøre politiattest og som til slutt ble lovfestet:

For å utelukke fysiske og juridiske personer som har vært ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger som gjør dem uegnet for stillinger, offentlige tillatelser, bevillinger med videre som i vesentlig grad innebærer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige eller overfor andre som på grunn av alder, sykdom eller funksjonshemming har reduserte muligheter til å ta vare på seg selv eller sine interesser. Dette gjelder for eksempel stillinger i skoleverket, hvor ansatte har kontakt med barn (NOU 2003: 21, 237).

'Barneomsorgsattest' er imidlertid et punkt som skiller seg ut fra andre områder i denne studien, da dette feltet ikke ble berørt av politiregisterlovutvalget. I proposisjonen kan en lese at temaet ble behandlet i en egen arbeidsgruppe etter at utvalget hadde levert sin innstilling. I 2005 fremla Bondevik II «Strategi mot seksuelle og fysiske overgrep mot barn (2005-2009), hvor et av tiltakene var at man skulle gjennomgå alle ordninger med politiattest for personer

som utfører oppgaver overfor barn og unge. Justis- og beredskapsdepartementet skriver videre:

Våren 2006 opprettet Barne- og likestillingsdepartementet en interdepartal arbeidsgruppe som foretok en helhetlig gjennomgang av politiattester for personer som skal ha oppgaver overfor barn og unge. Arbeidsgruppen bestod foruten Barne- og likestillingsdepartementet, av representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet. Justisdepartementet sendte den 12. februar 2008, som ansvarlig fagdepartement for strafferegistreringsloven, forslaget ut på høring med frist for uttalelser 5.mai 2008 (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 153).

Denne prosessen vil jeg ikke gå detaljert inn på her, men den resulterte i noen endringer jeg anser som sentrale. Vandelskontrollen for personer som har oppgaver knyttet til barn, omfattet på dette tidspunktet seksuelle overgrep mot barn. I høringsnotatet til arbeidsgruppen ble det blant annet diskutert hvorvidt «dagens» begrensede politiattester, bør utvides til å også omfatte andre straffebed og om overtredelse av narkotikalovgivningens straffelovens § 162 («under tvil») bør fremgå på attesten. Om å inkludere straffelovens § 162, ble det uttrykt at:

Det kan være en økt fare for at personer som har hatt straffbar befatning med narkotiske stoffer etter straffeloven § 162 vil rekruttere unge mennesker til miljøet eller påvirke deres holdninger til å prøve slike stoffer. Slike personer vil kunne anses uegnet til å ha oppgaver knyttet til mindreårige som muliggjør skadelig innflytelse (Høringsnotat – politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige 2008, 17).

Dette ble siden lovbestemt: «Komiteen slutter seg derfor til at slik vandelskontroll også omfatter seksualforbrytelser mot voksne, samt annen grov volds- og narkotikakriminalitet» (Innstilling 139 L 2009-2010, 5). Utvidelsene ble tatt inn, til tross for at det var mange høringsinstanser som var skeptiske til å innta for eksempel straffelovens § 162 og arbeidergruppen selv foreslo tiltaket 'under tvil'. For eksempel uttrykte Riksadvokaten at en ikke må glemme betydningen av personvern og rehabilitering, selv om hensynet til å verne barn er viktig. Oslo statsadvokatembeter uttalte at «[...] det er svært lite sannsynlig at en som er dømt for befatning med narkotika, vil benytte seg av en stilling for eksempel som lærer til å selge narkotika på skolen hvor han arbeider» (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 164). Utvidelsene kan dermed vitne om et sterkt ønske om å ivareta barn og unges sikkerhet, der det blir nærliggende å anse sjansene for inngripen i den enkeltes privatliv som enda større.

Det er et generelt moment jeg ønsker å fremme i denne konteksten. Ikke bare har som nevnt mine eksempler ofte dreid seg om barns sårbarhet, men 'pedofili' er en forbrytelseskategori som har vært svært gjennomgående i en rekke av utredningens drøftinger på ulike felt, både i henhold til vandelskontroller og ved utlevering av opplysninger i et forebyggende øyemed.

Jeg tenker at det generelt er unødvendig å presisere hvor lite ønskelig det er at et barn skal bli utsatt for seksuelle overgrep. I stedet tenker jeg at det er en rekke andre eksempler en kanskje også burde benyttet samt henviser til i generelle debatter om vandelskontroller. Ikke bare for å nyansere det reelle kriminalitetsbildet, men nettopp fordi den kulturelle representasjonen av barn muligens i noen tilfeller kan stå i fare for å hemme fruktbare diskusjoner om hvilke grensedragninger mellom frihet og sikkerhet man som samfunn bør tillate. Jeg vil imidlertid ikke nødvendigvis hevde at dette er tilfellet her.

Samtidig som ønsket om å ivareta barns sikkerhet på den ene siden manifesterte seg i en utvidelse av straffebud på barneomsorgsattesten, var det på den andre siden et uttalt hensyn om å ivareta spesielt unges personvern i forbindelse lovbrudd *begått* av unge personer. I politiregisterlovens lovprosess ble det vist til Stortingets anmodningsvedtak nr. 331 fra 18. desember 2006, som gikk ut på å utrede en ordning med sletting av rulleblad i de tilfellene der unge kriminelle ikke har begått alvorlige lovbrudd eller en lang rekke gjentatte lovbrudd, for å kunne gi tidligere ungdomskriminelle en ny sjanse (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 175). Justis- og beredskapsdepartementet foreslo:

[...] at det for unge lovbrøyttere gis et særskilt unntak som angir hvilke opplysninger som ikke skal vises på en uttømmende politiattest på lik linje med det som er gjort for overføring til konfliktråd og forenklet forelegg [...] Konsekvensene av unntaket vil være at opplysningene ikke vises på attesten, men at de fortsatt er tilgjengelige for politiet frem til den eventuelle generelle sperrefristen tilsier sperring» (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 179).³⁷

Lovgivers behandling av 'unge personer', kan sies å illustrere hvordan hensynet til personvern og sikkerhet ble ulikt vektlagt overfor så og si én og samme gruppe. Det er ikke bare politiets utlevering av taushetsbelagte opplysninger som utelukkende krenker vår frihet, men også det å bli utsatt for kriminalitet. Dette poenget kan sies å illustreres på en veldig tydelig måte her, da barns 'frihet', i «begge betydninger» her ble sterkt vektlagt. Samtidig bør en heller ikke overse barneomsorgsattestens utvidede straffebud. At politiet vil kunne anmerke enda flere opplysninger, vil kanskje fra et makt- og eiendomsrettslig perspektiv på personvernet være lite ønskelig, i alle fall er dette noe en bør kunne stille flere spørsmålstegn ved.

³⁷ Det presiseres videre at det er en utfordring i forhold til avgrensninger, for eksempel hvordan man skal angi hvilke lovbrudd som er så alvorlige de at uansett bør vises og hvor lang kriminalitetsfri periode man skal kreve før man ikke viser tidligere lovbrudd. De var av den oppfatning at disse spørsmålene bør reguleres i forskrift og være på høring før man konkluderte (Ot.prp. nr. 108 2008-2009, 179).

5.7 Institusjonalisert risikomentaltitet?

Som lovet i seksjon 5.4 om «personvernets plass», ville jeg si mer om politiregisterutvalgets forbehold omkring den forventende effekten av vandelskontroller. De anførte flere steder i utredningen at særlig tiltroen til politiattest, ofte er for stor:

Utvalget ønsker å understreke at en vandelskontroll, og særlig politiattest, ikke løser alle problemer. En politiattest kan tvert i mot gi falsk trygghet i forhold til den personen som ansettes eller gis tillatelse. For eksempel kan en 20-åring som ansettes i en barnehage ha blitt sett for barn en rekke ganger, uten at dette har blitt oppdaget og ført til noen reaksjon (NOU 2003: 21, 235).

Disse refleksjonene kan anses som reelle bekymringer om at vandelskontroll på mange måter og i noen tilfeller kan gi en type falsk trygghet. En kan si at politiregisterutvalget her rett og slett klargjør at kontrollen har begrenset effekt og at den alene ikke vil forhindre potensielle overgrep og andre kriminelle handlinger. Dette er altså ikke argumenter som taler for en avvikling av praksisen, men at det for eksempel er «[...] viktig at de alminnelige kontrollrutiner, som intervjuer, referansekontroll og lignende opprettholdes, i kombinasjon med alminnelig årvåkenhet» (NOU 2003: 21, 235). Denne erkjennelsen om at vi er omringet av risiko, samtidig som vi tilsynelatende gjør det vi kan for å minimere dem gjennom for eksempel politiattest, kan minne om risikomentaltiteten Beck (1992) mener generelt gjennomsyrrer det moderne samfunnet. Igjen vil jeg sitere Aakvaag (2008), da jeg mener han oppsummerer den dobbeltsidige innretningen til kontroll av risiko på en elegant og lettfattelig måte: «Denne dobbeltheten i forhold til fremtiden – vi må forsøke å kontrollere den, men vet at vi aldri vil klare det fullt ut, og at det kan gå virkelig galt – kjennetegner risikosamfunnets mentalitet» (Aakvaag 2008, 268). Heberton og Thomas (2013) vektlegger risiko som en tredje faktor for å forklare den utvidede bruken av politiattester. De mener risikobaserte lovreguleringer og tiltak (som for eksempel vandelskontroll) i økende grad dreier seg om å unngå et ‘worst case’ scenario i stedet for en reell risikokalkulasjon (Heberton og Thomas 2013, 233). Det verst tenkelige scenarioet vil her være at en regelrett ansetter en tidligere dømt pedofil i en barnehage og slik kan vi etter flertallets oppfatning rett og slett ikke ha det. Når politiregisterutvalget gjør oppmerksom på at 20-åringen kan ha blitt sett for barn en rekke ganger uten at dette nødvendigvis fremgår av en politiattest, vitner dette samtidig om en tydelig bevissthet og en tenkemåte; - om at det tross alt likevel (alltid) vil kunne gå «galt». Praksisen med vandelskontroll handler også overordnet sett om å håndtere risiko, da

hensikten er å forebygge kriminalitet ved å utelukke noen typer mennesker til visse posisjoner (NOU 2003: 21, 235).

Ved kapitlets begynnelse stilte jeg spørsmålet om vandelskontrollens særegne plassering i politiregisterloven og i forarbeidene kunne indikere en særskilt bevissthet omkring opplysningenes sensitivitet, eller om det fra et juridisk perspektiv bare rett og slett ikke gir mening å plassere dem under «begrensninger i taushetsplikten». Det er mye som tyder på at vandelskontroll er et særegent institutt som i så stor grad skiller seg fra de andre unntaksbestemmelsene, at det blir helt naturlig at de gis en egen plassering i loven. Om dette samtidig indikerer en ekstra bevissthet om opplysningenes sensitivitet og en varsom behandling av dem, har jeg ikke forutsetninger for å gi et fullgodt svar på. Med «institusjonalisert» siktes det gjerne til at noe er satt inn i faste regelstyrte former, slik jeg imidlertid mener praksisen med vandelskontroll særlig må sies å være. De fleste aktørene som mottar opplysningene er på denne måten også med høy sannsynlighet vant med å håndtere slik informasjon på en god måte. En kan og videre hevde at det knytter seg mindre usikkerhet til opplysningene, enn det sannsynligvis gjøres ved utlevering av opplysninger til mediene og særlig i forbindelse med informasjonen politiet utleverer i et forebyggende øyemed. Ut i fra disse betraktningene, mener jeg på den ene siden at det er mulig å anse praksisen med vandelskontroll og refleksjonene rundt denne som en type «institusjonalisert risikomentaltitet».

På den andre siden er det ingenting oppsiktsvekkende ved at et utvalg redegjør for hva en kan forvente av ulike kontrolltiltak og begrensningene ved disse. Tvert imot er dette en av deres mest sentrale oppgaver når en ny lov som politiregisterloven skal utarbeides. Det er nærliggende å se for seg at politiregisterutvalgets tydelige behov for å avklare og vise til de realistiske forventningene til praksisen, henger sammen med det de anfører om at det er et [...] sterkt press fra mange grupper for at det skal kunne utstedes politiattest innenfor deres felt» (NOU 2003: 21, 233).

6 Avslutning

Personvern er en sentral betingelse for vår frihet. I oppgavens innledning skrev jeg at taushetsplikten gjerne beskrives som en «kommunikasjonssperre»; en sperre som skal hindre at uvedkommende får tilgang og innsikt i visse type opplysninger. Fra et sikkerhetsperspektiv, kan en også si at den representerer potensielle sperrer for politiets mulighet til å løse sine oppgaver på en optimal og mest mulig effektiv måte. Jeg har vist at hensynet til personvern ved flere anledninger og på ulikt vis har blitt tillagt en sentral verdi i politiregisterlovens bestemmelser og at det imidlertid finnes ulike måter å både forstå, betrakte og ivareta personvernet på. Avveiningene bak politiregisterloven § 34 «Taushetsplikt ved utlevering til allmennheten i straffesak», § 27 «Taushetsplikt ved avvergende og forebyggende virksomhet» samt praksisen med vandelskontroller, kan allikevel på et *overordnet* plan sies å gi frihet en sekundær betydning. Selv om forholdet mellom frihet og sikkerhet forblir komplekst, er det helt tydelig at politiregisterutvalget og lovgiver mener det finnes en rekke områder og tilfeller der hensynet til sikkerheten bør tillegges størst vekt. Ivaretakelsen av borgernes sikkerhet er også en viktig betingelse for frihet.

Datatilsynet hevder generelt at det er i justissektoren de største inngrepene staten kan gjøre overfor enkeltindivider (Datatilsynet 2012, 5). Ved å foreta en analytisk drøfting av sentrale begrensninger i politiets taushetsplikt, har jeg ut i fra denne betraktningen og konteksten berørt én av mange viktige problemstillinger. Et premiss for studien har for eksempel vært at opplysningene allerede er i politiets besittelse. Opplysninger blir imidlertid ikke til av seg selv, de blir til som en følge av at noen har tilegnet seg dem i første omgang. På denne måten kan en si at politiets utlevering av opplysninger også nødvendigvis er tett sammenknyttet med opplysninger som kommer «inn».

I forbindelse med regjeringens forslag om å gi politiet adgang til å bruke nye tvangsmidler, deriblant dataavlesning, påpekte Datatilsynet i sitt høringssvar 7. april 2016 at det ikke er foretatt noen samlet gjennomgang av personvernets kår i justissektoren, og tar til ordet for å opprette en egen personvernkommisjon for denne sektoren (Datatilsynet 2016a). Som jeg har vært opptatt av i denne studien, mener Datatilsynet at en slik kommisjon blant annet kan vurdere hvordan personvernet avveies mot andre tungtveiende interesser. I tillegg mener de at kommisjonen for eksempel kan se på personvernutfordringer i sektoren, på det helhetlige behovet for og effekten av hjemler og tiltak som allerede er gjennomført, på viktige prinsipper

for personvern i justissektoren som 'målrettet', 'proporsjonalitet' og 'rettslig grunnlag' samt en analysemodell for personvernutredninger på justissektoren (Datatilsynet 2016a). I NOU 2009: 1 *Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet* ble det for eksempel gått gjennom personvern i henhold til media, barn og unge, arbeidslivet, helsesektoren, samferdselssektoren samt organisering av personvernmyndighetene. Justissektoren forble altså så å si uberørt (Representantforslag 94 S 2016, 1). Basert på blant annet Datatilsynets anbefalinger, ble det 11.mai 2016 fremmet et forslag fra Venstre-storingsrepresentantene Trine Skei Grande og Iselin Nybø om å opprette en personvernkommisjon for justissektoren:

Stortinget ber presidentskapet fremme forslag til mandat og sammensetning for en kommisjon som skal utrede personvernets sårbarhet i justissektoren i en digital tidsalder, der kommisjonen ser helhetlig på behovet for, og effekten av, hjemler og tiltak som allerede er gjennomført, vurderer viktige prinsipper for personvern i justissektoren, og fremmer forslag til hvordan borgernes personvern kan styrkes i lys av de lovendringer som er innført de siste årene for å motarbeide terrorisme og annen kriminalitet (Representantforslag 94 S 2016, 2).

I forslaget understrekes det at borgerne må ha en beskyttet privatsfære for å kunne realisere sine liv i frihet og at slike rettigheter er det den liberale rettsstaten som skal garantere for. De skriver at det i de siste tiårene har skjedd omfattende lovendringer i flere land innenfor justissektoren (Representantforslag 94 S 2016, 1). Det påpekes at det er sjeldent summen av ulike tiltak anses og vurderes under ett:

Forslagsstillerne mener det har blitt fattet en rekke beslutninger i mange land som i sum har bidratt til å svekke borgernes rett til privatliv og frihet fra overvåkning. Mange av disse beslutningene har hver for seg hatt begrensede konsekvenser for personvernet, og har fremstått som fornuftig avveininger mellom behovet for trygghet i samfunnet og de overordnede borgerrettigheter rettsstaten er bygget på. Det er imidlertid svært sjelden summen av slike beslutninger blir vurdert helhetlig (Representantforslag 94 S 2016, 2).

Stortinget behandlet forslaget fra Venstre om å opprette en personvernkommisjon for justissektoren, men på Stortingets nettsider kan en 2.desember 2016 lese at forslaget ikke fikk tilslutning. Imidlertid ble det et flertall for å be regjeringen se på hvorvidt dagens personopplysningslov er tilstrekkelig for å ivareta personvern på en best mulig måte (Stortinget 2016). Om det vil bli satt ned en personvernkommisjon for justissektoren i nærmeste fremtid er uvisst. Jeg vil i alle fall hevde at det ville vært interessant å se hvilke refleksjoner en slik kommisjon hadde gjort seg.

Antall ord:

30487

Litteraturliste

- Aakvaag, Gunnar C. 2008. *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forl.
- Andenæs, Johs. 1990. *Straff, almenprevensjon og kriminalpolitikk: artikkelsamling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andenæs, Johs. 2002. *Innføring i rettsstudiet*. 6. utg. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Andenæs, Kristian, og Thomas Mathiesen. 2003. *Introduksjon til retts sosiologien : to artikler*. Vol. nr 94, *Stensilserien (Universitetet i Oslo. Institutt for kriminologi og rettssosiologi : trykt utg.)*. Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.
- Backman, Christel. 2011. "Regulating Privacy: Vocabularies of Motive in Legislating Right of Access to Criminal Records in Sweden." I *Computers, Privacy and Data Protection: an Element of Choice*, redigert av Serge Gutwirth, Yves Poullet, Paul De Hert og Ronald Leenes. Dordrecht: Springer Netherlands: Dordrecht.
- Backman, Christel. 2012. "Criminal Records in Sweden - Regulation of Access to Criminal Records and the Use of Criminal Background Checks by Employers." doi: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/28834/1/gupea_2077_28834_1.pdf.
- Balvig, Flemming. 1978. *Angst for kriminalitet : lov-og-orden tendenser i en dansk provinsby, Kriminalitet og samfund*. København.
- Banakar, Reza. 2009. "Law Through Sociology's Looking Glass: Conflict and Competition in Sociological Studies of Law." I *The ISA Handbook in Contemporary Sociology: Conflict, Competition, Cooperation*, redigert av Ann Denis og Devorah Kalekin-Fishman, 58-73. SAGE Publications Ltd.
- Banakar, Reza, og Max Travers. 2005. "Studying Legal Texts." I *Theory and method in socio-legal research*, redigert av Max Travers og Reza Banakar. Oxford: Hart.
- BBC News. 2014. "Drink Drivers "named and shamed" on Twitter." doi: <http://www.bbc.com/news/uk-england-30267524> Lest 08.09.2016.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk society : towards a new modernity, Risikogesellschaft*. London: Sage.
- Beck, Ulrich. 2002. "The terrorist threat: world risk society revisited." *Theory culture and society* nr. 19 (4):39-56.
- Berlin, Isaiah. 1969. "Two Concepts of liberty." I *Four Essays on Liberty*, redigert av Isaiah Berlin. London: London: Oxford University Press.
- Bioteknologirådet. 2014. "Hvordan skal egnethet for assistert befruktning vurderes? Evaluering av bioteknologilovens § 2-6 om avgjørelse om behandling med assistert befruktning." doi: <http://www.bioteknologiradet.no/filarkiv/2014/09/Uttalelse-om-avgj%C3%B8relse-om-behandling.pdf>.
- Braithwaite, John. 1989. *Crime, shame and reintegration*: Cambridge University Press.
- Bratberg, Øivind. 2014. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Bratholm, Anders. 1980. *Strafferett og samfunn: alminnelig del*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bygrave, Lee A. 2001. "The Place of Privacy in Data Protection." *University of New South Wales Law Journal* nr. 24 (1):277-283.
- C. Mantzavinos. 2016. "Hermeneutics." *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. doi: <https://plato.stanford.edu/entries/hermeneutics/> Lest 17.02.2017.
- Christie, Nils. 1982. *Hvor tett et samfunn?* [Oslo]: Universitetsforl.
- Datatilsynet. 2012. "Strategi for godt personvern i justissektoren mv.". doi: https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/04_planer_rapporter/strategi-for-et-godt-personvern-i-justissektoren.pdf.

- Datatilsynet. 2014. "Varierende grad av tillit - Tillit til virksomheters behandling av personopplysninger." doi: https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/04_planer_rapporter/personvernundersokelsen-2013-14/stabil-tillit-nettversjon.pdf.
- Datatilsynet. 2016a. "Dataavlesning med datostempling." *Personvernbloggen. Datatilsynets blogg om personvernspørsmål*. doi: <https://www.personvernbloggen.no/2016/04/07/dataavlesing-med-datostempling/> Lest 05.05.17.
- Datatilsynet. 2016b. "Hva er personvern?". doi: <https://www.datatilsynet.no/personvern/Hva-er-personvern/> Lest 25.06.2016.
- Datatilsynet. [årstall ikke oppgitt]. "Hvordan vurdere personvernkonsekvenser (privacy impact assessment)." doi: <https://www.datatilsynet.no/Teknologi/Innebygd-personvern/hvordan-vurdere-personvernkonsekvenser-pia/Hva-er-godt-personvern/?showContentList=true&showDetailedContentList=false&readMode=false> Lest 09.05.2017.
- Datatilsynet hørings svar NOU 2003: 21. ,2004. "Høringsuttalelse NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger." *Mail fra JD 10.mai 2016*.
- DeCew, Judith. 2013. "Privacy." *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. doi: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/privacy/> Lest 18.08.2016.
- Den Norske Advokatforening hovedstyret hørings svar NOU 2003: 21. ,2004. "Høringsuttalelse NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger." *Mail fra JD 10.mai 2016*.
- Dixon, David. 1997. *Law in Policing* Redigert av Oxford Clarendon Press. Oxford.
- Duff, R. A. 1986. *Trials and punishments, Cambridge studies in philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EMK artikkel 8. "Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) Del I - Rettigheter og friheter. Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv." doi: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/emkn%2FARTIKKEL_8#emkn/ARTIKKEL_8.
- Ericson, Richard V., og Kevin D. Haggerty. 1997. *Policing the risk society, Clarendon studies in criminology*. Oxford: Clarendon Press.
- Europalov.no. 2017. "Vern av personopplysninger ved politi- og justisamarbeid i kriminalsaker." doi: <http://europalov.no/rettsakt/vern-av-personopplysninger-ved-politi-og-justisamarbeid-i-kriminalsaker/id-2635> Lest 10.04.2017.
- Everett, E. L., og Inger Furseth. 2012. *Masteroppgaven : hvordan begynne - og fullføre*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Family Watchdog. 2017. "Who are the perpetrators of child Abuse?". doi: <http://www.familywatchdog.us/AboutUs.asp> Lest 20.08.2016.
- Fekjær, Silje Bringsrud, Otto Petersson, og Gunnar Thomassen. 2014. "From legalist to Dirty Harry: Police recruits' attitudes towards non-legalistic police practice." *European Journal of Criminology* nr. 11 (6):745-759.
- Fredriksen, Steinar, og Tor-Geir Myhrer. 2016. *Politirett i et nøtteskall, Nøtteskallserien*. Oslo: Gyldendal juridisk.
- Føllesdal, Dagfinn. 1979. "Hermeneutics and the hypothetico-deductive method." *Dialectica* nr. 33 (3-4):319-336.
- Grunnloven § 102. 2014. "Kongeriket Norges Grunnlov, LOV-1814-05-17." doi: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.

- Guffey, James E. 1992. "The Police and the Media: Proposals for Managing Conflict Productively." *American Journal of Police* nr. 11 (1):33-51.
- Gundhus, Helene. 2014. "Forebyggende arbeid." I *Innføring i politivitenskap*, redigert av Paul Larsson, Helene Gundhus og Rolf Granér. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Gundhus, Helene, og Paul Larsson. 2007. "Polisiær virksomhet : hva er det - hvem gjør det? : Forskningskonferansen 2007." doi: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/175044>.
- Handlingsplan for forebygging av kriminalitet 2013-2016. doi: https://www.regjeringen.no/contentassets/fda931710c8d4ce9a5dee626ad93d649/handlingsplan-kriminalitetsforebygging_2013.pdf.
- Hebenton, Bill, og Terry Thomas. 1996. "Sexual Offenders in the Community: Reflections on Problems of Law, Community and Risk Management in the U.S.A., England and Wales." *International Journal of the Sociology of Law* nr. 24:427-443. doi: 10.1006/ijsl.1996.0025.
- Hebenton, Bill, og Terry Thomas. 2013. "Dilemmas and consequences of prior criminal record: a criminological perspective from England and Wales." *Criminal Justice Studies*:1-15.
- Helgeland politidistrikt hørings svar NOU 2003: 21. ,2004. "Høringsuttalelse NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger." *Mail fra JD 10.mai 2016*.
- Hordaland politidistrikt hørings svar NOU 2003: 21. ,2004. "Høringsuttalelse NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger." *Mail fra JD 10.mai 2016*.
- Høringsnotat – politiattest for personer som skal ha oppgaver knyttet til mindreårige, Justis- og beredskapsdepartementet. 2008. doi: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/horingsuttalelser/pia/politiattest/horingsnotat_politiattest.pdf.
- Innstilling 139 L. 2009-2010. "Innstilling fra justiskomiteen til Stortinget, om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)." doi: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2009-2010/inns-200910-139.pdf>.
- Ipsos MMI. 2015. "Politiets innbyggerundersøkelse 2015." doi: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3493.pdf.
- Jacob, James, og Tamara Crepet. 2008. "The Expanding Scope, Use, and Availability of Criminal Records." *New York University Journal of Legislation and Public Policy* nr. 11 (2):177-214.
- Johnston, Les, og Clifford Shearing. 2003. *Governing security : explorations in policing and justice*. New York: Routledge.
- Journalisten. 2003. "SKUP vil stanse politiregisterlov." doi: <http://journalisten.no/story/28736> Lest 18.04.2016.
- Juss-Buss hørings svar NOU 2003: 21. ,2004. "Høringsuttalelse NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger." *Mail fra JD 10.mai 2016*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. 2017. "Justis- og beredskapsdepartementets historie." doi: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/historie/id750079/> Lest 28.04.2017.
- Kimora. 2013. "The work of Jerome H. Skolnick: a pioneer in policing." *Police Practice and Research* nr. 14 (3):255-267. doi: 10.1080/15614263.2013.787754.
- Kinander, Morten. 2012. "Vi har glemt hvorfor vi straffer." *Minerva*. doi: <https://www.minervanett.no/vi-har-glemt-hvorfor-vi-straffer/> Lest 10.03.2017.

- Kvam, Bjarne. 2014. *Politiets persondatarett : en studie av hjemmels- og formålskrav ved politiets utlevering av personopplysninger til utlandet*, Gyldendal juridisk, Oslo.
- Merton, Robert K. 1973. *The sociology of science : theoretical and empirical investigations*. Redigert av Norman W. Storer. Chicago, Ill: University of Chicago Press.
- Moore, Adam D. 2003. "Privacy: Its Meaning and Value." *American Philosophical Quarterly* nr. 40 (3):215-227.
- Myhrer, Tor-Geir. 2000. *Politiet og taushetsplikten : et hinder for samarbeid med andre etater?* Oslo: Justisdepartementet.
- Myhrer, Tor-Geir. 2001. *Personvern og samfunnsforvar : om taushetsplikt og yringsrett i straffesaksbehandlingen*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- NAV-rapport 2016: 4. "Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2016." doi: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Innhold+til+NAV+og+samfunn+forside/Nyheter/flere-unge-med-lavinntekt>.
- Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening høringsvar NOU 2003: 21. ,2004. "Høringsuttalelse NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger." *Mail fra JD 10.mai 2016*.
- NOU 1997: 19. "Et bedre personvern : forslag til lov om behandling av personopplysninger : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. oktober 1995 : avgitt til Justis- og politidepartementet 27. mai 1997." nr. NOU 1997: 19. doi: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-19/id140970/>.
- NOU 2003: 21. "Kriminalitetsbekjempelse og personvern : politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger : utredning fra Politiregisterutvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet 28. august 2000 : avgitt til Justis- og politidepartementet 28. august 2003." *Norges offentlige utredninger (tidsskrift : trykt utg.)* nr. NOU 2003: 21. doi: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-21/id147109/sec1>.
- NOU 2006: 6. "Når sikkerheten er viktigst : beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner : innstilling fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2004 : avgitt til Justis- og politidepartementet 5. april 2006." *Norges offentlige utredninger (tidsskrift : trykt utg.)* nr. NOU 2006: 6. doi: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/sec1>.
- NOU 2009: 1. "Individ og integritet : personvern i det digitale samfunnet : utredning fra Personvernkommissjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon 25.mai 2007 : avgitt til Fornyings- og administrasjonsdepartementet 13. januar 2009." nr. NOU 2009: 1. doi: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-1/id542049/sec1>.
- NRK. 2016. "Treningssentre får ikke be om vandelsattest for barnepass." doi: <https://www.nrk.no/hordaland/treningssentre-far-ikke-be-om-vandelsattest-1.13099437> Lest 09.10.2016.
- O'Malley, Pat. 1999. "Governmentality and the risk society." *Economy and Society* nr. 28 (1):138-148.
- O'Malley, Pat. 2010. *Crime and Risk, Crime and risk*. London: United Kingdom, London: SAGE Publications Ltd.
- Olaussen, Leif Petter. 2013. *Hva syns folk om straffenivået? En empirisk undersøkelse*: Novus.
- Oslo politidistrikt høringsvar NOU 2003: 21. ,2004. "Høringsuttalelse NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger." *Mail fra JD 10.mai 2016*.
- Ot.prp. nr. 92. 1998-1999. "Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)." doi: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-92-1998-99/id160088/sec4?q=4.6.4#match_1.

- Ot.prp. nr. 108. 2008-2009. "Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) " *Ot.prp* doi: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-108-2008-2009-/id572473/>.
- Parent, William. 1983. "Privacy, Morality and the Law." *Philosophy & Public Affairs* nr. 12 (No. 4):269-288.
- Politi.no. 2017. "Nye politidistrikter." doi: https://www.politi.no/om_politiet/politireformen/nye_politidistrikter/ Lest 15.04.2017.
- Politidirektoratet. 2005. "Lekkasjer - skader politiet og svekker rettssikkerheten." doi: https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_452.pdf.
- Politiinstruksen. 1990. "Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) 22.juni 1990." doi: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963>.
- Politi-loven. 1995. "Lov om politiet (politi-loven) 04.august 1995." doi: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>.
- Politiregisterloven. 2010. "Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) 28. mai 2010." doi: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-05-28-16>.
- Posner, E.A., og A. Vermeule. 2007. *Terror in the Balance: Security, Liberty, And the Courts*: Oxford University Press.
- Prop. 94 L. 2014-2015. "Endringer i politiregisterloven mv. (politiattesthjemler – tilpasninger til ny straffelov)." doi: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5572bee6296f4e71b45123c84b54acea/no/pdfs/prp201420150094000dddpdfs.pdf>.
- Prop. 99 L. 2016 –2017. "Endringer i politiregisterloven mv. (gjennomføring av direktiv (EU) 2016/680 mv.)." doi: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d384372d27bd4d3f924419dd041d02ef/no/pdfs/prp201620170099000dddpdfs.pdf>.
- Regjeringen.no. 2012. "Datalagring - revisjon ". doi: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/okt/datalagring---revisjon/id2432768/> Lest 27.04.2017.
- Regjeringen.no. 2014. "Datalagringsdirektivet." doi: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/elektronisk-kommunikasjon/datalagringsdirektivet/id666723/> Lest 27.04.2017.
- Regjeringen.no. 2016. "Nytt personverndirektiv for politi og påtalemyndighet mv." doi: https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/schengen_notatbasen/notatene/2016/des/nytt-personverndirektiv-for-politi-og-patalemyndighet-mv/id2524939/ Lest 04.05.17.
- Reiner, Robert. 2010. *The politics of the police*. 4. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Representantforslag 94 S. 2016. "Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Iselin Nybø om å opprette en personvernkommissjon for justissektoren." doi: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2015-2016/dok8-201516-094.pdf>.
- Riksadvokat Magnar Flornes' rundskriv av 12.februar 1981. "Meddelelse til offentligheten om straffesaker - Opplysninger om etterforskning, påtaleavgjørelser m.v." doi: http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/Eldre_dokumenter/Rundskriv/Run-dskrivnr1for1981-Meddelelsertiloffentlighetenomstraffesaker.pdf.
- Rössler, Beate. 2005. *The Value of Privacy*. Redigert av Polity Press. Cambridge.
- Sandnes, Jørn. 1990. *Kniven, ølet og æren: kriminalitet og samfunn i Norge på 1500- og 1600-tallet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schartum, Dag Wiese, og Lee A. Bygrave. 2016. *Personvern i informasjonssamfunnet : en innføring i vern av personopplysninger*. 3. utg. Bergen: Fagbokforl.

- Skolnick, Jerome H. 1994. *Justice without trial : law enforcement in democratic society*. 3rd ed. utg. New York: Macmillian.
- SNL. 2009. "Gapestokk." doi: <https://snl.no/gapestokk> Lest 06.03.2017.
- SNL. 2012. "Taushetsplikt." doi: <https://snl.no/taushetsplikt> Lest 13.12.2016.
- SNL. 2016a. "Stortinget." doi: <https://snl.no/Stortinget> Lest 05.05.2017.
- SNL. 2016b. "Ærekrenkelse." doi: <https://snl.no/%C3%A6rekrenkelse> Lest 19.11.2016.
- Solove, Daniel J. 2011. *Nothing to Hide: The False Tradeoff Between Privacy and Security*: Yale University Press.
- Stavanger Aftenblad. 2013. "Treningssentre vil ha politiattest for ansatte." doi: <http://www.aftenbladet.no/lokalt/Treningssentre-vil-ha-politiattest-for-ansatte-473236b.html> Lest 09.03.2016.
- Storheim, Eivind. 1970. *Morallov og frihet: Moralfilosofiske skrifter*. Oslo: Gyldendal.
- Stortinget. 2008. "Stortinget - Møte onsdag den 12. mars 2008 kl. 10 (Spørretime)." doi: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referat/Stortinget/2007-2008/080312/ordinarsporretime/15/>.
- Stortinget. 2016. "Voteringsoversikt for sak: Representantforslag om å opprette en personvernkommisjon for justissektoren ". doi: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=65628&dnid=1#>.
- Taylor, Charles. 1971. "Interpretation and the Sciences of Man." *The Review of Metaphysics* nr. 25 (1):3-51.
- Ung.no. 2017. "Hva kommer på rullebladet (politiattesten)?" doi: [https://www.ung.no/kriminalitet/1132_Hva_kommer_p%c3%a5_rullebladet_\(politiattesten\).html](https://www.ung.no/kriminalitet/1132_Hva_kommer_p%c3%a5_rullebladet_(politiattesten).html) Lest 10.01.2017.
- van der Burg, Wibren. 2009. "The regulation of professionals. Two conflicting perspectives.(Report)." *Legisprudence* nr. 3 (2):147.
- Vermelue, Adrian. 2014. "Security and Liberty: Critiques of the Tradeoff Thesis." *Harvard Public Law Working Paper No. 11-19*.
- Waldron, Jeremy. 2003. "Security and Liberty: The Image of Balance." *Journal of Political Philosophy* nr. 11 (2):191-210.
- Waldron, Jeremy. 2006. "Safety and Security." *Nebraska Law Review* nr. 85 (2).
- Warren, Samuel., og Louis. Brandeis. 1890. "The Right to Privacy " *Harvard Law Review* nr. 4 (5):193-220.
- Wessel-Aas, Jon. 2010. "Kan ideen om den liberale, demokratiske rettsstat overleve hvis samfunnsvern blir politikkenes overordnede mål?" *Tidsskrift for strafferett* nr. 10 (4):395-407.
- Westin, Alan F. 1967. *Privacy and freedom*. New York: Atheneum.
- Zedner, Lucia. 2009. *Security*: Routledge.
- Østfold politidistrikt hørings svar NOU 2003: 21. ,2004. "Høringsuttalelse NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger." *Mail fra JD 10.mai 2016*.