

Krav til politiets behandling av opplysninger

Med særlig vekt på etterlevelsen av krav om sporbarhet og tjenestemessig behov i politiets sentrale registre

Masteroppgave i forvaltningsinformatikk

Katarina A. Håkstad

August 2018



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Bakgrunn og aktualitet	1
1.2	Problemstillinger	3
1.3	Metode og kilder	5
1.3.1	Innledning	5
1.3.2	Rettsdogmatisk metode.....	5
1.3.3	Samfunnsvitenskapelig metode	8
1.3.3.1	Intervju	9
1.3.3.2	Dokumentanalyse.....	11
1.3.4	Utfordringer	11
1.4	Avgrensning av oppgaven.....	13
1.5	Videre fremstilling og oppbygning av oppgaven.....	14
2	POLITIETS SENTRALE REGISTRE OG POLITIETS SPORINGS- OG ANALYSELØSNING	15
2.1	Innledning	15
2.2	Gjennomgang av politiets sentrale registre	16
2.2.1	Innledning	16
2.2.2	Hva kjennetegner et politiregister?.....	16
2.2.3	Oversikt over politiets sentrale registre	18
2.2.4	Straffesaksregisteret.....	22
2.2.5	Politiets kriminaletterretningssystem	23
2.2.6	Reaksjonsregisteret og personidentitet- og politiopplysningsregisteret	24
2.3	Behandlingsansvar for politiets sporings- og analyseløsning	25
2.3.1	Innledning	25
2.3.2	Kripos' behandlingsansvar	25
2.4	Gjennomgang av politiets sporings- og analyseløsning.....	28
2.4.1	Innledning	28
2.4.2	Sporing og analyse.....	29
2.4.3	Grunnlag for utvelgelse av urettmessige og uautoriserte oppslag	30
2.4.4	Mønstergjenkjenning som statistisk metode.....	31
2.5	Oppsummering av politiets sentrale registre og sporings- og analyseløsningen	32
3	DEN RETTSLIGE REGULERINGEN AV POLITIETS BEHANDLING AV OPPLYSNINGER OG POLITIETS SPORINGS- OG ANALYSELØSNING	33
3.1	Innledning	33

3.2	Sentrale rettskilder for politiets behandling av opplysninger	33
3.2.1	Oversikt over sentrale rettskilder.....	33
3.2.2	Politiregisterlovens virkeområde i sammenheng med politiets sporings- og analyaseløsning	36
3.3	Hva utgjør kravet om tjenestemessig behov?	37
3.3.1	Innledning	37
3.3.2	Formålsbestemthet.....	38
3.3.3	Nødvendighetskravet	39
3.3.4	Politimessige formål	39
3.4	Kriminalitetsbekjempelse og personvern.....	41
3.4.1	Innledning	41
3.4.2	Unntak for kriminalitetsbekjempende virksomhet i EMK artikkel 8	42
3.4.3	Krav om sporbarhet etter politiregisterloven med forskrift.....	44
3.4.4	Kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven kapittel 9	48
3.4.5	Internkontroll etter politiregisterloven § 16.....	51
3.4.6	Informasjonssikkerhet etter politiregisterloven § 15	53
3.5	Oppsummering av den rettslige reguleringen av politiets behandling av opplysninger og politiets sporings- og analyaseløsning	55
4	UTFORDRINGER KNYTTET TIL POLITIETS SPORINGS- OG ANALYSELØSNING	56
4.1	Innledning	56
4.2	Manglende opplæringsbaser	56
4.3	Spesifisering av søkestreng	57
4.4	Innsyn i loggene	59
4.5	Mistenkeliggjøring av ansatte og ressursbruk i distriktene.....	61
4.6	Oppsummering av utfordringer knyttet til politiets sporings- og analyaseløsning.....	62
5	AVSLUTNING OG VEIEN VIDERE.....	63
	LITTERATURLISTE.....	66
	Liste over figurer og tabeller	70

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

I mars 2012 publiserte Aftenposten en artikkel som omhandlet politiets hjemler til å registrere opplysninger om norske, ikke-kriminelle borgere i sine registre. Artikkelen malte et bilde av et politi som lenge har hatt en slik mulighet, uten å ha måttet forholde seg til rettslige reguleringer. Videre viste man her til den forestående ikrafttreddelsen av Lov av 28. mai 2010 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), som ifølge artikkelen skulle sikre bedre personvern i politiet og klargjøre en rekke retningslinjer for behandling av personopplysninger i politiets registre.¹

Ved ikrafttreddelsen av politiregisterloven i 2014 ble det i § 17 og i Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) § 40-13 fastsatt en lovpålagt plikt for den behandlingsansvarlige å spore all bruk av politiets registre og systemer. I disse bestemmelsene er det vektlagt at det også skal føres en jevnlig kontroll med den opprettede sporingsloggen. For å kunne oppfylle dette kravet har man i politiet utviklet en sporings- og analyseløsning, som skal kunne gjennomgå store mengder informasjon om hva de ansatte i politietaten gjør oppslag på. Løsningen inngikk tidligere som en del av politiets SPOR-program som hadde oppstart i 2013.²

Det registreres på en daglig basis store mengder personopplysninger i politiets registre. Herunder finner vi opplysninger av en svært sensitiv karakter, blant annet opplysninger knyttet til fornærmede, vitner, mistenkte og personer dømt for straffbare handlinger. For å kunne ivareta konfidensialiteten ovenfor disse opplysningene, stiller man krav om tjenstemessig behov for å behandle opplysningene i politiets registre og systemer, jf. politiregisterloven § 21 første ledd. Opplysningene skal med andre ord ikke behandles dersom det ikke foreligger tjenstemessig behov etter politiregisterloven § 2 nr. 13.

Tjenstemessig behov i sammenheng med politiets utførelse av sine oppgaver er oppfylt dersom «tjenestepersonen vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste, enn om vedkommende ikke hadde hatt tilgang til opplysningene», jf. politiregisterforskriften § 8-3 annet ledd. Det er med andre ord en relativt bred tilgang til å behandle opplysninger for politiet etter politiregisterlo-

¹ Færaas (2012).

² Arbeidet med SPOR-programmet omhandlet i all hovedsak endringene i politiregisterloven.

ven. I politiregisterlovens forarbeider fremkommer det at man har valgt å videreføre en vid definisjon av tjenestemessig behov, da man ikke vil at loven skal være et hinder for at tjenestepersoner og ansatte i etaten kan utføre sitt kriminalitetsbekjempende arbeid.³ Gjennom normal behandling av opplysninger i politiets sentrale registre skal ansatte i etaten kunne utføre politiets oppgaver på en tilfredsstillende måte, til tross for kravet om tjenestemessig behov med behandlingen.

Ved utgangen av 2017 bestod politietaten av ca. 17000 ansatte⁴, og en stor andel av disse tar daglig i bruk ett eller flere av politiets registre. Økt fokus på uautorisert bruk innen disse registrene, samt ikrafttreddelsen av politiregisterloven i 2014, har ført til opprettelsen av politiets sporings- og analyseløsning. I tilknytning til det generelle behandlingsansvaret skiller man gjerne mellom politiets lokale og sentrale registre. Hovedforskjellen er at mens de lokale registrene kjennetegnes ved at kun noen få politidistrikt har tilgang, er de sentrale registrene søkbare i hele landet og alle politidistrikt er koblet opp mot den samme tjenermaskinen. Dette gjelder blant annet for reaksjonsregisteret og politiets kriminaletterretningsregister.⁵

I dag har Kripas ved Sjefen for Kripas behandlingsansvaret for 17 av 19 sentrale politiregistere. Det er i henhold til dette behandlingsansvaret at Kripas også innehar det overordnede ansvaret for sporings- og analyseløsningen. Det er den behandlingsansvarlige som blant annet har ansvar for oppfølging dersom det avdekkes behandling av opplysninger i strid med gjeldende regelverk.⁶ I sammenheng med sporings- og analyseløsningen kan dette for eksempel innebære ordensstraff etter statsansatteloven, oversendelse av sak til distriktene eller Spesialenheten for politisaker, eller avviksmelding til Datatilsynet ved brudd på bestemmelsene for taushetsplikt. Spesialenheten for politisaker har som oppgave å etterforske saker som gjelder spørsmålet om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbare handlinger i tjenesten.⁷

I juni 2016 ble en tidligere ansatt i Politiets utlendingsenhet (PU) dømt etter Lov av 22. mai 1902 om straff (straffeloven av 1902)⁸ § 324 for blant annet å ha søkt i etatens ulike elektro-

³ NOU 2003: 21.

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2017).

⁵ NOU 2003: 21.

⁶ Datatilsynet (2017).

⁷ NOU 2017: 9.

⁸ Lovbruddene hadde funnet sted før ikrafttreddelsen av ny straffelov 1. oktober 2015 og vedkommende ble dermed dømt etter straffeloven av 1902.

niske registre på personer uten at dette var et ledd i domfeltes arbeid i etaten.⁹ Straffeloven av 1902 § 324 omfatter tjenestepersoner som forsettlig har overtrådt tjenesteplikt, og vedkommende ble idømt en betinget straff av fengsel i 36 dager, samt en bot på 10 000 kroner. I dette tilfellet hadde vedkommende overtrådt en rekke andre bestemmelser, deriblant straffeloven av 1902 § 257 som omfatter tyveri. Det kan tenkes at dersom personen ikke hadde begått andre lovbrudd, hadde man ikke nødvendigvis oppdaget overtredelsen av bestemmelsen som omfatter brudd på tjenesteplikten. Ved implementering av sporings- og analyseløsningen i politiets registre er det nettopp lovbrudd av denne typen som vil bli enklere å fange opp og straffefølgje dersom det skulle være nødvendig.

Det finnes mange fordeler ved å innføre et kontrolltiltak i form av politiets sporings- og analyseløsning. Blant annet vil man kunne gå bort fra den type stikkprøvekontroll som tidligere har vært gjennomført. Antall søk i politiets registre har medført at slik stikkprøvekontroll har hatt liten eller ingen effekt. I teorien vil man ved innføringen av sporings- og analyseløsningen også kunne avdekke flere brudd på tjenestemessig behov blant politiets ansatte. Samtidig er det viktig å kunne ivareta tjenestepersoners eget personvern, samt vite hvor mye man skal spore og hvordan opplysningene man innhenter gjennom sporings- og analyseløsningen skal behandles. Kartleggingen av rett til innsyn i sporingsloggen for ansatte er også et sentralt moment i utviklingen av løsningen. I denne avhandlingen vil jeg se nærmere på den rettslige reguleringen av politiets sporings- og analyseløsning, samt noen av utfordringene knyttet til denne.

1.2 Problemstillinger

Fremtidens politi vil måtte endre rutiner ved innførelsen av nye systemer og løsninger, og for å kunne få bukt med uautoriserte søk må tjenestepersoner blant annet belage seg på en kulturendring. Oppslag som tidligere har vært akseptert selv om de har falt utenfor kravet om tjenestemessig behov, vil etter implementeringen av sporings- og analyseløsningen i politiets registre lettere kunne bli oppdaget, og de ansatte risikerer å bli stilt til ansvar for disse i en større skala enn tidligere.

I denne oppgaven vil jeg fokusere på hvordan gjeldende nasjonale og internasjonale regelverk som setter krav til politiets behandling av opplysninger med hovedfokus på kravet om spor-

⁹ Dom LB-2015-160095.

barhet i politiets registre og kravet om tjenstemessig behov. På bakgrunn av at politiets sporings- og analyseløsnings skal sikre at kravet om sporbarhet ivaretas, vil jeg i denne oppgaven legge størst vekt på den rettslige reguleringen og utfordringene knyttet til denne løsningen.

Med dette som utgangspunkt, har jeg valgt problemstillinger som gjenspeiler denne problematikken. Problemstillingene er som følger:

- 1. Hvilke sentrale politiregister finnes, og hvordan er disse registrene rettslig regulert?**
- 2. Hva innebærer kravet om sporbarhet og tjenstemessig behov etter politiregisterloven med forskrift, og hvordan blir disse kravene ivaretatt i praksis?**
- 3. Hvilken rettslig regulering gjelder for politiets sporings- og analyseløsning, og hvilke utfordringer er knyttet til løsningen?**

For å kunne besvare den første problemstillingen gjennomgår jeg lovgivningen som regulerer politiets sentrale registre. Dette gjelder i all hovedsak politiregisterloven med tilhørende forskrift. Videre tar jeg utgangspunkt i et utvalg av politiets registre hvor politiets sporings- og analyseløsning er implementert. Utvalget er gjort på grunnlag av hvilke registre som har vært lengst implementert i løsningen, samt hvilke registre som det gjennomføres flest søk i på en månedlig basis.

Kravet om sporbarhet danner det rettslige grunnlaget for implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning, og vil også være sentralt i denne oppgaven. I sammenheng med problemstilling nr. 2 gjennomgår jeg kravet om tjenstemessig behov og kravet om sporbarhet i forbindelse med behandling av opplysninger i politiets registre. Tjenstemessig behov følger av politiregisterloven med forskrift, og her ser jeg på hvilke oppslag som faller utenfor begrepet i sammenheng med politiets behandling av opplysninger. Kravet danner også grunnlaget for hvilke oppslag som blir plukket ut av sporings- og analyseløsningen.

Den tredje problemstillingen tar utgangspunkt i den rettslige reguleringen av politiets sporings- og analyseløsning, og utfordringene knyttet til denne løsningen. For å kunne besvare denne, trekker jeg inn en del relevant problematikk knyttet særlig opp mot tjenstepersoners innsyn i egen sak, og intervjuene jeg har gjennomført med ansatte i Kripos.

1.3 Metode og kilder

1.3.1 Innledning

Å finne fram til det undersøkelsesopplegget som passer best for egen oppgave kan være utfordrende, og det krever en nøye gjennomgang av problemstillingene. Prosessen avhenger av at man etablerer hva man ønsker å finne ut av og hvilken tilnæringsmåte som vil oppfylle dette. I de følgende avsnittene gjennomgår jeg de ulike metodene jeg har tatt i bruk i denne oppgaven, og knytte den opp mot kildebruken min.

Dersom man tar i bruk to eller flere ulike metoder, kalles det metodetriangulering. I denne oppgaven har jeg i all hovedsak benyttet meg av rettsdogmatisk metode. I tillegg har jeg tatt i bruk kvalitativ metode i form av intervjuer og dokumentanalyse. Disse metodene vil i stor grad utfylle hverandre, da man gjennom intervjuer vil kunne få større innsikt i blant annet problematikk og praksis knyttet til det som gjennomgås i den rettslige delen av oppgaven.

1.3.2 Rettsdogmatisk metode

Rettsdogmatisk metode kjennetegnes ved at man skal finne frem til det som er gjeldende rett, det vil si til de bestående rettsregler (de lege lata).¹⁰ Innen den rettsdogmatiske metode gjør man gjerne et utvalgt av aktuelle rettskildefaktorer som kan belyse problematikken og gjøre det mulig å redegjøre for den rettslige reguleringen av et område.

Rettskildefaktorene kjennetegnes gjerne med at de inneholder informasjon som er av en normativ karakter.¹¹ I følge Blume (2009) er rettskildefaktorene egnet til å fastsette hva som er gjeldende rett på et område. Det er imidlertid sjeldent at man på bakgrunn av én rettskildefaktor kan fastslå hvilke rettslige regler som er gjeldende. I stedet velger man å benytte seg av deler fra flere faktorer, og at «disse juridiske argumenter herefter søges harmoniseret og kumulert til et svar»¹². Det vil si at man ser samlet på flere faktorer, før man danner seg et bilde av den gjeldende rett.

Problemstillingene i denne oppgaven inneholder en overvekt av rettslige spørsmål. Ved å ta i bruk rettsdogmatisk metode har jeg fått en oversikt over de gjeldende rettslige bestemmelsene som regulerer politiets behandling av opplysninger særlig knyttet opp mot tjenstemessig be-

¹⁰ Andenæs (2011).

¹¹ Blume (2009).

¹² Ibid., s. 61.

hov og krav om sporbarhet. På bakgrunn av dette har jeg gjennomgått rettskildefaktorene som omfatter og er knyttet til politiregisterloven og personopplysningsloven (2018) for å finne hensikten bak bestemmelsene i disse lovene som blant annet er tilknyttet politiets behandling av opplysninger og rett til innsyn. Det er i all hovedsak rettskildefaktorer i form av forarbeider og lovtekster som har vært fokuset mitt i denne oppgaven.

Lovteksten danner utgangspunktet for den rettslige tolkningen og drøftingen, og regnes som den viktigste rettskildefaktoren.¹³ I tillegg til å se på lovteksten, er det nødvendig å trekke inn lovforarbeider når man skal besvare rettslige spørsmål. Ifølge Boe (2012) er deres viktigste funksjon «å gi stoff til tolkningen av de enkelte ord og vendinger i teksten»¹⁴.

Ved å kjenne til historien til loven gjennom forarbeidene, unngår man «å gi loven er rekkevidde som er utilsiktet»¹⁵. Forarbeidene kan også belyse hva formålet med loven er. Det er likevel viktig å påpeke at ikke alt som befinner seg i en proposisjon har rettslig betydning for en eventuell rettslig tolkning. Dersom utsagn i disse forarbeidene skal gjelde som rettskildefaktor¹⁶, må disse være gjort med den hensikt å være innspill i tolkningsprosessen.¹⁷

Lovtekstene som har vært sentrale i arbeidet med denne oppgaven er først og fremst politiregisterloven og personopplysningsloven (2018). Tidligere praksis har vært regulert av personopplysningsloven (2000), og det har til tider vært problematisk å skaffe oversikt over hvilke reguleringer som vil bli videreført i ny lov, *se avsnitt 1.3.4*.

Politiregisterloven regulerer politiets sentrale registre, og setter krav om behandling av opplysninger i disse, herunder krav om sporbarhet. Politiets sporings- og analyseløsning skal bidra til at politiet etterlever dette kravet, og løsningen faller inn under kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven kapittel 9. Personopplysningsloven regulerer opplysninger som blir hentet ut i sammenheng med kontrolltiltak, jf. arbeidsmiljøloven § 9-1. De ulike rettsreglene regulerer med andre ord to ulike sider av politiets behandling av opplysninger. Politiregisterloven setter ned krav om sporbarhet i politiets registre, og har ført til implementeringen av sporings- og

¹³ Boe (2012).

¹⁴ Ibid, s. 137.

¹⁵ Boe (2012).

¹⁶ En tredje viktig rettskildefaktor, er forvaltningspraksis. Forvaltningspraksis kan bidra til å avgjøre hva forvaltningsrettslige regler utgjør, og danner ofte grunnlaget for forvaltningen når de avgjør hvordan kompetansebestemmelser i forvaltningen blir tolket og håndhevd (Boe, 2012).

¹⁷ Boe (2012), s. 138.

analyseløsningen, mens personopplysningsloven og personvernforordningen regulerer behandlingen av opplysninger som innhentes i forbindelse med kontrolltiltak i virksomheten.

Europaparlaments- og rådsforordning 2016/679 (heretter kalt personvernforordningen) omhandler vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger. I arbeidet med gjennomgangen av den rettslige reguleringen av politiets registre, har jeg benyttet meg av personvernforordningen, som er implementert i norsk lov gjennom personopplysningsloven (2018), og det henvises i stor grad til forordningen gjennom lovens bestemmelser.

Politidirektivets bestemmelser er gjennomført i norsk lov gjennom politiregisterloven. Politidirektivet¹⁸ inngår som en del av EUs personvernpakke og regulerer området som tidligere var omfattet av rammebeslutning 2008/977/JIS om vern av personopplysninger i forbindelse med politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker. Bestemmelsene i direktivet danner grunnlaget for behandling av personopplysninger i politietaten. Artikkel 15 i direktivet setter krav om logging i registre med automatisert saksbehandling. I denne oppgaven vil jeg primært bruke politiregisterloven som den gjeldende rettskildefaktoren.

Slik rettskildebildet fremstår i dag, har man lite eller ingen rettspraksis på mangel på tjenestemessig behov knyttet opp mot brudd på tjenesteplikt. Avgjørelsene som foreligger er først og fremst basert på brudd på tjenesteplikt i kombinasjon med andre lovbrudd, og er i all hovedsak avgjort før implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning. På bakgrunn av dette, har jeg i denne oppgaven hatt vansker med å finne rettspraksis som har hatt relevans for problemstillingene mine. Mangelen på rettspraksis gjør det også vanskelig å skape forutberegnelighet for ansatte knyttet opp mot tjenestemessig behov, da bestemmelsene som omfatter kravet i politiregisterloven inneholder en vid begrepsforklaring.

Ved utvelgelse av rettskilder har jeg fokusert på forarbeidene som diskuterer politiregisterloven, herunder Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)¹⁹ og NOU 2003: 21²⁰. Disse forarbeidene omhandler alle politiets behandling av opplysninger i en eller annen grad. Årsaken til dette utvalget er at disse forarbeidene belyser temaene for problemstillingene mine på en grundig måte, og hensikten bak de ulike bestemmelsene som omhandler krav til behandlingsansvar er nøye gjennomgått.

¹⁸ Vedtatt 2016.

¹⁹ Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

²⁰ Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.

I forbindelse med den rettslige gjennomgangen har jeg også benyttet meg av arbeidsmiljølovens forarbeider, NOU 2004: 5²¹ for å kartlegge aspekter knyttet til kontrolltiltak i virksomheten etter arbeidsmiljølovens kapittel 9. Som kilder for gjeldende regelverk og forarbeider har jeg benyttet meg av Lovdata Pro og regjeringens nettsider.

Den rettsdogmatiske metoden har dannet grunnlaget for gjennomgangen av den rettslige reguleringen av politiets registre, kravet om tjenestemessig behov og sporbarhet, samt politiets sporings- og analyseløsning. Ved bruk av rettsdogmatisk metode har jeg kunnet danne meg en oversikt over kravene som stilles til enkelte aspekter ved politiets behandling av opplysninger, herunder krav om tjenestemessig behov og kravet om sporbarhet. Videre har den samfunnsvitenskapelige metoden i form av intervjuer og dokumentanalyse vært med på å danne grunnlaget for den videre drøftingen satt opp mot den rettslige reguleringen.

I avsnitt 1.3.4 gjennomgår jeg nærmere noen av utfordringene jeg har møtt på gjennom arbeidet med oppgaven som er særlig knyttet opp mot metodebruken min.

1.3.3 Samfunnsvitenskapelig metode

Samfunnsvitenskapelig metode består av en rekke ulike tilnæringsmåter. I følge Thagaard (2010) er et av kjennetegnene med kvalitativ metode at de «preges av et mangfold i typer data og analytiske fremgangsmåter»²². Én av de vanligste tilnæringsmåtene innen kvalitativ metode er imidlertid intervjuer.

I denne oppgaven har jeg gjennomført intervjuer med ansatte ved Kripos som har tilknytning til og oversikt over politiets sporings- og analyseløsning og den rettslige reguleringen av denne. Gjennom min stilling ved Kripos har det vært enkelt å komme i kontakt med personer som har hatt relevante roller og informasjon om løsningen og utfordringene knyttet til denne.

Det er knyttet en rekke problemer til det å skulle «forske» på eget felt. Én av de største utfordringene ved arbeidet med oppgaven har vært å balansere rollen som kollega med rollen som intervjuer. Dette har vært et av fokusområdene mine når jeg har gjennomført intervju, eller hatt uformelle samtaler med kollegene mine. I de tilfellene der jeg har snakket med eller intervjuet kolleger, har jeg gitt informasjon om hvorfor jeg har hatt en ønske å snakke med dem, og gitt dem mulighet til å lese gjennom og korrigere utsagn. Dette har også vært hjelpsomt i

²¹ Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.

²² Thagaard (2010), s. 11.

de tilfellene hvor jeg har misforstått noe de har meddelt, eller ikke har fått med meg detaljer som er relevante for oppgaven.

På bakgrunn av at jeg er ansatt ved Kripos kan det hende at personene jeg har snakket med har unnlatt å meddele noe, eller har valgt å ordlegge seg på en måte som de ikke hadde gjort dersom jeg ikke var ansatt i etaten. Denne problematikken har jeg valgt å fokusere på når jeg har gjennomført intervjuer, samt i ettertid når jeg har gjennomgått informasjonen jeg har samlet inn.

Selv om man er observant på en slik påvirkning, kan det likevel tenkes at oppgaven bærer preg på en viss partiskhet som er opparbeidet gjennom mitt arbeid ved Kripos. Jeg har gjennom arbeidet med oppgaven forsøkt å være obs på denne påvirkningen, både i sammenheng med intervjuene og i den videre gjennomgangen av utfordringer og problematikk knyttet til sporings- og analyseløsningen.

En annen utfordring knyttet til intervjuene, er at synspunktene som fremmes i all hovedsak er tilknyttet enkeltpersoner som er ansatte ved Kripos. I kapittelet som omhandler disse synspunktene, har jeg i stor grad forsøkt å knytte disse opp mot den rettslige reguleringen som gjennomgås i kapittel 3.

1.3.3.1 *Intervju*

Som et ledd i den samfunnsvitenskapelige metoden har jeg valgt å foreta delvis strukturerte intervjuer og samtaler med personvernrådgivere ved Kripos og en tillitsvalgt for lederne i Politiets Fellesforbund. I delvis strukturerte intervjuer er temaene fastlagt på forhånd, men rekkefølgen av temaene og spørsmålene knyttet til dem fastsettes underveis.²³ I slike intervjuer er det «viktig at intervjueren er åpen for at informanten kan ta opp temaer som ikke var planlagt i forkant»²⁴. Denne tilnærmingen har fungert godt i sammenheng med intervjuene jeg har gjennomført, og har gitt meg informasjon om temaer som jeg ikke har hatt god nok forståelse for i utgangspunktet.

Årsaken til at jeg har valgt å gjennomføre delvis strukturerte intervjuer, er blant annet fordi jeg tenkte det ville fremkomme relevant og interessant informasjon ved at intervjuobjektet fikk lov til å snakke relativt fritt om de temaene som avhandlingen omhandler. Dersom jeg

²³ Thagaard (2010).

²⁴ Ibid., s. 89.

merket at samtalen fløt litt ut, stilte jeg oppfølgingsspørsmål som var fastsatt på forhånd. Dette gjaldt særlig i de situasjonene der jeg selv ikke har følt at jeg har hatt helt oversikten over relevant problematikk knyttet til kravet til sporbarhet, tjenestemessig behov eller sporings- og analyseløsningen.

Det har likevel vært viktig å holde en viss struktur på intervjuet. Én av fallgruvene man kan støte på, er at intervjuet tar en vending slik at man ikke klarer å holde tråden, og man ender opp med ikke å få svar på de spørsmålene som man egentlig sitter inne med. Jeg har imidlertid følt at jeg har fått informasjon om de områdene som jeg hadde forhåpninger om på forhånd, og i de tilfellene hvor det har vært manglende eller misforstått informasjon, har jeg tatt kontakt med informantene mine for å få oppklaring i dette. Det er likevel høyst tenkelig at jeg burde ha stilt andre, mer oppklarende spørsmål, eller at jeg har oversett relevante spørsmål.

Ett problem som kan oppstå når man utarbeider en intervjuguide og gjennomfører intervjuet, er at spørsmålene blir for abstrakte og generelle.²⁵ I arbeidet med intervjuene tilknyttet denne oppgaven, har jeg både stilt åpne spørsmål hvor informantene har kunnet bidra til å belyse problemstillingene. Likevel har det i noen tilfeller vært behov for å stille oppfølgingsspørsmål på et senere tidspunkt, da enten jeg eller informanten har misforstått meningen med noen av de opprinnelige spørsmålene eller svarene tilknyttet disse.

Gjennom min stilling på Kripos har jeg vært i en særstilling, da personene jeg har intervjuet har sittet i samme bygning som meg. Det har dermed vært forholdsvis enkelt å oppklare misforståelser, uten å måtte arrangere et nytt møte.

Jeg intervjuet først en personvernrådgiver ved Kripos (heretter kalt K.R.), som har vært med i utviklingen og implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning. I intervjuet fikk jeg kartlagt en del spørsmål som omhandlet det rettslige grunnlaget for løsningen, samt hva som ligger bak utvelgelsen av uautoriserte oppslag. Ett av hovedtemaene i dette intervjuet dreide seg om rett til innsyn i loggene som hentes ut fra sporings- og analyseløsningen.

Mitt andre intervju omfattet en tillitsvalgt i Politiets Fellesforbund som også har jobbet som leder for Seksjon for kriminalregistre på Kripos i 5 år. Vedkommende (heretter kalt G.V.) har vært fagansvarlig for Kriminaletterretningsregisteret (Indicia) siden oppstarten av registeret i 2006. Bakgrunnen for intervjuet var først og fremst å kartlegge hvilke endringer og forbedringer man burde implementere i løsningen.

²⁵ Thagaard (2010).

I tillegg har jeg hatt samtale med en annen personvernrådgiver ved Kripos (heretter kalt H.G.). Vedkommende har tidligere jobbet med mønstergjenkjenning i helsesektoren, og kunne dermed belyse en del problematikk knyttet til åpenhet og innsyn i loggene som behandles av sporings- og analyseløsningen.

1.3.3.2 Dokumentanalyse

I arbeidet med oppgaven har jeg også i mindre grad valgt å ta i bruk samfunnsvitenskapelig metode i form av dokumentanalyse. Dokumentanalyse innebærer å ta i bruk sekundære kilder for å belyse oppgavens tema og problematikk, og skiller seg fra intervjudata «ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til»²⁶.

I denne avhandlingen har jeg sett på ulike rutiner og instruksjoner hvor politiets behandling av opplysninger blir vektlagt. Kripos har utstedt en rekke instruksjoner, både interne og åpne, som omfatter politiregisterloven, behandlingsansvar, politiets sporings- og analyseløsning, samt instruksjoner som omhandler behandling i politiets sentrale registre.

I utgangspunktet var planen å benytte meg av en større andel instruksjoner og rutiner, men på grunnlag av at noen av disse er unntatt offentligheten, har jeg valgt å benytte meg av andre kilder som omfatter temaene som gjennomgås i oppgaven. Jeg har likevel tatt i bruk noen av rutinene og instruksene som er åpne, eller som inneholder informasjon som er tilgjengelig offentlig.

1.3.4 utfordringer

Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg støtt på en del utfordringer. Én av årsakene til dette, har vært at problemstillingene mine har endret seg noe i perioden jeg har arbeidet med oppgaven. I utgangspunktet ville jeg i større grad kartlegge politiets generelle behandling av opplysninger knyttet opp mot politiets sporings- og analyseløsning. Denne tilnærmingen ble imidlertid for bred, og jeg har sett meg nødt til å innskrenke spørsmålene til først og fremst omfatte kravene om tjenestemessig behov og sporbarhet etter politiregisterloven, med særlig fokus på kravenes innvirkning på politiets sporings- og analyseløsning.

På bakgrunn av dette har jeg også måttet revidere kapittel 3 som omfatter den rettslige reguleringen av politiets sentrale registre relativt drastisk. Hovedfokuset lå i utgangspunktet på poli-

²⁶ Thagaard (2010), s. 62.

tiregisterloven med forskrift, men ettersom politiets sporings- og analyseløsning faller inn under kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven og dermed reguleres av personopplysningsloven (2018), har jeg gått vekk fra den opprinnelige gjennomgangen av politiregisterloven. Jeg har i stedet valgt i større grad blant annet å fokusere på personopplysningsloven og personvernforordningen i diskusjonene som omfatter kontrolltiltak, sporings- og analyseløsningen og innsyn.

De rettslige spørsmålene som omfatter kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven og rett til innsyn etter personopplysningsloven har vist seg å være mer omfattende og krevende enn jeg hadde sett for meg i starten av oppgaveskrivningen. Vanskeligst har det vært å få oversikt over hvilke rettsregler som gjelder per dags dato, særlig med tanke på overgangen mellom gammel og ny personopplysningslov, personverndirektiv/rammebeslutning og personvernforordning/politidirektiv. I tillegg har det vært krevende å balansere den rettslige reguleringen mot utsagn fra informantene mine, da særlig med tanke på å drøfte disse opp mot hverandre.

I denne oppgaven har jeg til dels også gått vekk fra den tradisjonelle dokumentanalysen som jeg i utgangspunktet hadde planlagt å benytte meg av. I stedet har jeg valgt å fokusere mer på den rettsdogmatiske metoden med utgangspunkt i lovtekster og forarbeider knyttet til politiets behandling av opplysninger. I utgangspunktet planlagt å ta i bruk flere interne instruksjoner og rutiner, men ettersom noen av disse har vært unntatt offentligheten i varierende grad har jeg benyttet meg av andre dokumenter eller prøvd å inkorporere den rettslige tolkningen i disse spørsmålene.

Instruksjoner og rutiner som er utarbeidet av Kripos vil mest sannsynlig ha et mer spesifikt preg enn det som fremkommer av den generelle reguleringen av området. Likevel inneholder politiregisterloven med forskrift flere kapitler som omfatter detaljert beskrivelse av rettslige aspekter ved en stor andel av politiets sentrale registre, noe som gjør at interne instruksjoner og rutiner er svært likt loven som regulerer området.

Avslutningsvis hadde jeg sett for meg å benytte meg mer av informantenes utsagn i forbindelse med sporings- og analyseløsningen. I arbeidet med oppgaven har jeg imidlertid benyttet meg mer av rettsdogmatisk metode og ikke i like stor grad den samfunnsvitenskapelige metoden som først tenkt. Årsaken til dette har vært at det har vært mer nærliggende å kartlegge den rettslige reguleringen knyttet opp mot problemstillingene som jeg nå sitter igjen med.

Veien videre kunne tenkes i større grad å kartlegge praksis knyttet opp mot sporings- og analyseløsningen, samt hvilke reaksjoner løsningen har fått blant ansatte i etaten.

1.4 Avgrensning av oppgaven

18. mai 2017 utkom NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap – Fremtidig organisering av politiets særorganer*, som vurderte behovet for endring i oppgaver og organisering av politiets særorganer og nasjonale beredskapsressurser. Ett av spørsmålene som ble gjennomgått i denne utredningen, er hvor behandlingsansvaret for politiets sentrale registre bør ligge. Valget står mellom å tildele Politidirektoratet behandlingsansvaret eller å la Kripos beholde det for 17 av 19 registre slik det er i dag. I denne avhandlingen avgrensner jeg mot denne problematikken. Årsaken til denne avgrensningen er at det i dag ikke er fastsatt noen endelig løsning på hvor behandlingsansvaret skal ligge, samt at problematikken i stor grad faller utenfor avhandlingens fokus.

Politiets generelle utførelse av de strafferettslige oppgavene er også rettslig regulert av Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven). Straffeprosessloven beskriver rettergangen i straffesaker, og den bestemmer blant annet hvilke saker som skal behandles, hvordan domstolene skal behandle sakene som kommer opp og hvem som er parter i straffesaker. Her finner man også regler om bruk av sakkyndige; pågripelse og fengsling; ransaking; beslag; telefonkontroll; heftelser; og besøksforbud.²⁷ Det har imidlertid liten relevans i denne avhandlingen, og jeg har derfor valgt å avgrense opp mot loven. Dersom det viser seg å være overlappende bestemmelser eller reguleringer av politiets behandling av opplysninger som også omfattes av straffeprosessloven vil jeg kort omtale disse.

Jeg har også valgt å avgrense opp mot de sentrale politiregistrene som faller inn under ØKO-KRIM og Politiets utlendingsenhets (PU) behandlingsansvar. Politiets sporings- og analyseløsning er ikke per dags dato implementert i registrene som er underlagt PU og ØKOKRIMs behandlingsansvar, og det er dermed naturlig å ta utgangspunkt i registrene som Kripos er behandlingsansvarlig for.

Politiets sporings- og analyseløsning er implementert i noen av politiets systemer, og skal i fremtiden implementeres i flere. Det foreligger imidlertid ikke noe klart skille mellom registre og systemer. Enkelte systemer sammenfatter informasjon fra flere registre, eller fungerer som saksbehandlingssystem for politiet. I denne oppgaven er fokuset lagt på politiets registre, da disse direkte regulerer av politiregisterloven med forskrift.

²⁷ Lovdata, straffeprosessloven.

1.5 Videre fremstilling og oppbygning av oppgaven

Oppgaven er delt inn i fem kapitler, hvor jeg i kapittel 2 gjennomgår politiets sentrale registre og politiets sporings- og analyseløsning, samt behandlingsansvar for løsningen. Her tar jeg blant annet utgangspunkt i tre av de sentrale politiregistrene som er underlagt Kripas' behandlingsansvar og hvor politiets sporings- og analyseløsning er implementert.

I kapittel 3 ligger hovedfokuset på gjennomgang av den rettslige reguleringen av politiets behandling av opplysninger, med særlig fokus på hva tjenstemessig behov innebærer, og kravet om sporbarhet etter politiregisterloven med forskrift. Her ser jeg også på den rettslige reguleringen av opplysninger som innhentes i tilknytning til kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven.

I kapittel 4 gjennomgår jeg noen utfordringer knyttet til politiets sporings- og analyseløsning satt opp mot den rettslige reguleringen av løsningen. Gjennomgangen tar utgangspunkt i intervjuene jeg har gjennomført i forbindelse med oppgaven.

Kapittel 5 er en oppsummerende avslutning, hvor jeg gjennomgår oppgavens sentrale temaer, samt veien videre i sammenheng med kravet om sporbarhet, tjenstemessig behov og sporings- og analyseløsningen.

2 Politiets sentrale registre og politiets sporings- og analyseløsning

2.1 Innledning

Politiets oppgaver er tallrike, og etaten er preget av et stort mangfold både i enheter og oppgaver politiet har ansvaret for. Politiets overordnede formål er fastsatt i politiloven § 1 annet ledd. Her fremkommer det at politiet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for «å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig».

Politiets hovedoppgave er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, og beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet. I tillegg innehar politiet en rekke forvaltningsoppgaver, samt oppgaver innenfor den sivile rettspleien.²⁸ Politiloven § 2 fastsetter videre noen av politiets oppgaver, herunder å avdekke og stanse kriminell virksomhet; forfølge straffbare forhold i samsvar med lov; samt å utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov.

Politiets registre inneholder store mengder personopplysninger om blant annet straffedømte personer. De sentrale registrene og behandlingen av opplysningene i disse inngår som en sentral del av politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet. De sentrale registrene reguleres i all hovedsak av politiregisterloven med forskrift. Behandling av opplysninger i politiets registre forutsetter at brukerne av registrene har tjenestemessig behov ved behandlingen.

Etter politiregisterloven § 17 er det fastsatt et krav om sporbarhet i politiets registre. For å kunne ivareta kravet om sporbarhet har man opprettet og implementert politiets sporings- og analyseløsning i noen av politiets registre og systemer. Kravet om sporbarhet skal sikre de registrertes personvern ved at man gjennom sporings- og analyseløsningen gjør det mulig å plukke ut uautoriserte oppslag i registrene.

I dette kapitlet gjennomgår jeg politiets sentrale registre og den rettslige reguleringen av disse. Videre ser jeg på behandlingsansvaret for politiets sporings- og analyseløsning. Årsaken til at jeg har valgt å legge vekt på behandlingsansvaret for løsningen heller enn for registrene, er at løsningen inngår som en sentral del av oppgavens problematikk og tema. Til slutt i dette kapitlet redegjør jeg for hvordan løsningen er utformet og hvordan den tekniske delen av løsningen fungerer.

²⁸ Justiskomiteen (2015).

2.2 Gjennomgang av politiets sentrale registre

2.2.1 Innledning

Politiets sentrale registre er mangfoldige og inneholder opplysninger om blant annet siktede og straffedømte personer. I tillegg finner man begrenset informasjon om vitner og fornærmede²⁹ i enkelte av disse registrene. Mangfoldet av opplysninger gjør at det er særlig viktig med en bred rettslig regulering av disse. Ikke minst bør man kunne fastslå når det er snakk om et register etter lovens forstand, slik at den rettslige reguleringen vil gjelde for opplysningene som politiet behandler.

Etter politiregisterloven § 14 skal samtlige av politiets registre reguleres i forskrift. Av forskriftsreguleringen skal det blant annet fremkomme hvilket rettslig grunnlag som hjemler behandlingen, formålet med behandling, hvem som er behandlingsansvar, hvilke opplysninger som kan registreres, mv.

I det følgende vil jeg gi en oversikt over politiets sentrale registre, med særlig fokus på de 17 registrene som er underlagt Kripos' behandlingsansvar. Her vil gjennomgå den rettslige reguleringen av registrene slik den fremkommer av politiregisterforskriften. Deretter vil jeg gjennomgå tre av registrene som per dags dato har implementert politiets sporings- og analyseløsning.

Begrunnelsen for dette utvalget har vært fordi disse tre registrene representerer ulike utfordringer man har møtt på i arbeidet med implementeringen av sporings- og analyseløsningen. I tillegg har jeg på denne måten fått mulighet til å kartlegge den rettslige reguleringen av registrene fra politiregisterloven med forskrift.

2.2.2 Hva kjennetegner et politiregister?

I arbeidet med å fastsette den rettslige reguleringen politiets registre, må man først og fremst kunne etablere hva som kjennetegner et politiregister. Det er gjenfinningskriteriet som er det sentrale i sammenheng med registerbegrepet. Et manuelt register må blant annet være systematisk bygget opp for at man skal kunne finne igjen personer og saker.³⁰ Man skiller også mellom et fysisk og et logisk registerbegrep.

²⁹ Dette gjelder blant annet Straffesakssystemet og Kriminaletterretningsregisteret.

³⁰ NOU 2003: 21.

I politiregisterlovens forarbeider ble det vektlagt at Justis- og beredskapsdepartementet har lagt til grunn at «et personregister i lovens forstand må avgrenses til en fysisk enhet»³¹. Når man tar utgangspunkt i et fysisk registerbegrep, vil flere fysiske registre over sammen gruppe personer oppfattes som mer enn ett personregister.

Dette utgangspunktet står i motsetning til et logisk registerbegrep, hvor summen av fysiske registre over en gruppe personer som er nødvendig for å løse bestemte oppgaver vil falle inn under ett register. I denne sammenhengen vil henvisninger til opplysninger *utenfor* registeret som selv inngår i et eget personregister, anses som en del av innholdet i personregisteret. Det kan for eksempel gjelde henvisninger til saksnummer eller lignende.³²

Politiregisterlovens forarbeider peker på at vilkårene knyttet til de ulike registerbegrepene kan gjøre det mulig å omgå reglene satt av politiregisterloven. For eksempel vil ikke loven komme til anvendelse dersom politiet lagrer opplysningene utenfor registrene. Man har derfor valgt å gi loven anvendelse på politiets *behandling* av opplysninger, da det ikke vil være mulig å omgå loven i så måte. Ved å regulere behandlingen «vil opplysningene være underlagt loven, selv om de tas ut av registeret»³³.

Videre har man i forarbeidene også drøftet om loven utelukkende skulle gjelde elektronisk behandling av opplysninger, eller om den også skulle gjelde for manuell behandling. Man endte til slutt med å omfatte både manuell og elektronisk behandling, da taushetsbestemmelsene skulle få anvendelse på opplysninger som ikke er nedskrevet.

En annen årsak til at man har valgt å omfatte begge typene behandling, er at loven skal fremstå som teknologinøytral³⁴. På denne måten vil den videre teknologiske utviklingen ikke kunne medføre at opplysninger som behandles av politiet havner utenfor de rettslige reguleringene.

³¹ NOU 2003: 21, s. 134.

³² NOU 2003: 21

³³ Ibid., s. 134.

³⁴ Motparten til teknologinøytrale lover, er teknologispesifikke lover. I sistnevnte kategori velger man å regulere spesifikke grupper av teknologier, for eksempel arkiv- og journalsystemer, Internett, databaser og kameraer (Schartum, 2015).

2.2.3 Oversikt over politiets sentrale registre

For å kunne besvare problemstillingen som omhandler politiets sentrale registre, vil jeg i det følgende ta utgangspunkt i en tabell og en grafisk oversikt for å gjennomgå de sentrale registrene som er omfattet av Kripas' behandlingsansvar.

I tabellen nedenfor har jeg kategorisert de ulike registrene etter hvilke type registre det er snakk om. Her redegjør jeg for på hvilket rettslig grunnlag de er hjemlet, og hvilken undertype register de faller inn under. Det er først og fremst politiregisterloven som regulerer registrene, men enkelte register faller også inn under andre lover³⁵.

Register	Type	Undertype	Hjemmel
ABIS (fotoregister og fingeravtrykksregister)	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Registre som inneholder opplysninger om biologiske identifikasjonsegenskaper	Politiregisterloven § 13 og strpl. § 160
Arrestjournal	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven § 10, jf. strpl. § 183, jf. forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politi-arrest § 2-2
Arrest – lyd og bilde	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven § 10, jf. strpl. § 183, jf. forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politi-arrest § 2-2
Bekymringssamtale	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven §§ 4 og 9
DNA-registeret	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Registre som inneholder opplysninger om biologiske identifikasjonsegenskaper	Politiregisterloven § 12 og strpl. § 158
Etterlysningsregisteret (ELYS II)	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven § 4
Grense- og territorialkontrollregisteret (GTK)	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven § 4, jf. forskriften § 1-3 nr. 3
Informantregisteret	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register/saksbehandlingsregister	Politiregisterloven § 5 nr. 2 bokstav d
Politiets kriminaletterretningssystem (Indicia)	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven § 11, jf. § 5 nr. 2 og nr. 3
Lydlogg	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven § 10
Politiets operasjonslogg (PO)	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven § 10

³⁵ Det er all hovedsak straffeprosessloven som gjør seg gjeldende her.

Saknetregisteret	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Registre som inneholder opplysninger om biologiske identifikasjonsegenskaper	Politiregisterloven § 4
Reaksjonsregisteret og personidentitet-politiopplysningsregisteret SSP 3.0	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Reaksjonsregister/operativt	Politiregisterloven §§ 4 og 9
Straffesaksregisteret (STRASAK)	Register til bruk i kriminalitetsbekjempelse	Operativt register	Politiregisterloven § 4
Våpenregisteret	Forvaltningsregister		Våpenloven § 31 (4), jf. våpenforskriften § 102

Tabell 1: Oversikt over politiets sentrale registre

De sentrale registrene³⁶ Kripos har behandlingsansvar for deles gjerne inn i tre hovedkategorier, henholdsvis administrative registre, forvaltningsregistre og registre til bruk i kriminalitetsbekjempelsen. Sistnevnte kategori deler man inn i reaksjonsregistre, saksbehandlingsregistre, operative registre og registre som inneholder opplysninger om biologiske identifikasjonsegenskaper.³⁷

Som man ser av denne oversikten, faller de fleste registrene inn i kategorien «register til bruk i kriminalitetsbekjempelse». Kategoriene overlapper til dels hverandre. Dette gjelder blant annet for informantregisteret og SSP 3.0.

Informantregisteret inneholder opplysninger om politiets informanter, og kan brukes som en ren oversikt over informanter som kan kontaktes av politiet. Registeret vil da falle inn under kategorien saksbehandlingsregister. I andre tilfeller vil det være brukt som en mer operativ del av politiarbeidet, ved at informasjonen som lagres der kan benyttes i straffesaker.

SSP 3.0 består av to ulike registre, henholdsvis reaksjonsregister og personidentitet- og politiopplysningsregisteret. Sistnevnte del vil falle inn under kategorien operativt register, selv om resten av registeret er et reaksjonsregister.³⁸

I den videre redegjørelsen har jeg valgt å ta utgangspunkt i registrene som faller inn under denne kategorien³⁹. To av registrene jeg har valgt ut er operative registre, mens det tredje er reaksjonsregisteret.

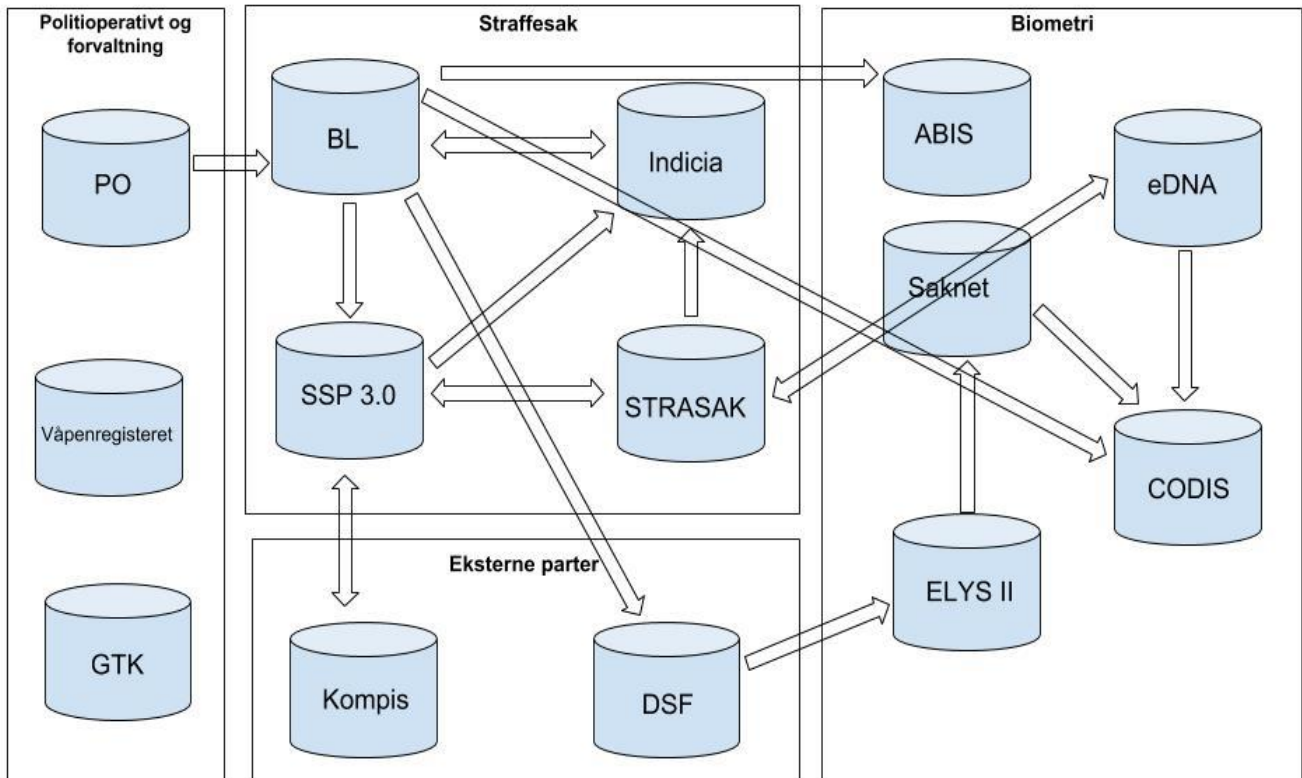
³⁶ I tillegg til de 17 registrene som Kripos har behandlingsansvar for, ligger behandlingsansvaret for Hvitvaskingsregisteret (ASK) hos ØKOKRIM og Politiets utlendingsregister (UTSYS) hos Politiets utledningsenhet.

³⁷ NOU 2003: 21, s. 32.

³⁸ Samtale G.V., 11.6.2018.

³⁹ Våpenregisteret faller utenfor politiregisterlovens bestemmelser, blant annet fordi det regnes som et forvaltningsregister. Registeret er regulert i egen lov.

Flere av politiets sentrale registre samhandler med hverandre og med eksterne systemer. I figuren nedenfor har jeg laget en grafisk oversikt over politiets sentrale registre som faller under Kripops' behandlingsansvar, samt noen eksterne systemer som ofte brukes i sammenheng med registrene. Figuren er ikke komplett, da politiets registre også kommuniserer med en rekke andre systemer.



Figur 1: Samhandling mellom politiets sentrale registre

I denne figuren har jeg valgt å ta med Kompis⁴⁰ og Det sentrale Folkeregisteret (DSF)⁴¹, da disse er sentrale i politiets kriminalitetsbekjempende arbeid. Eksempler på systemer som innhenter informasjon fra Kompis og DSF er SSP 3.0 og Politiets basisløsning (BL⁴²). I tillegg til de sammenhengene jeg har tegnet opp her, finnes det også flere samhandlinger.

Det utvalget jeg har gjort illustrerer i stor grad de viktigste sammenhengene mellom registrene og systemene, hvor innhenting av informasjon skjer helt eller delvis automatisk. Pilene i figuren indikerer hvilke systemer som utleverer informasjon til hverandre, men i noen tilfeller vil

⁴⁰ Kompis er kriminalomsorgens informasjonssystem og inneholder informasjon om alle innsatte som Kriminalomsorgen har ansvar for.

⁴¹ Inneholder informasjon om fullt navn, adresse, dødsfall mv.

⁴² BL regnes ikke som et register, men et system og faller dermed utenfor politiregisterlovens regulering.

brukerne av registrene også registrere overlappende informasjon i de ulike systemene manuelt.

I boksen «politioperativt og forvaltning» har jeg plassert PO, Våpenregisteret og GTK. PO er politiets operasjonslogg, og fungerer som en vaktjournal for politiet. Registeret gir i sanntid en oversikt over hendelser og tilgjengelige ressurser i et politidistrikt. Grense- og territorialkontrollregisteret (GTK) ble utviklet for å kunne gi støtte til politiets grensekontrolloppgaver. GTK gir mulighet til å registrere inn- og utreiseopplysninger om alle som blir kontrollert i Schengen-yttergrense.

Automated Biometric Identification System (ABIS) er det som i politiregisterforskriften fremstår som to ulike registre⁴³, henholdsvis foto- og fingeravtrykkregisteret. Saknetregisteret inneholder informasjon om savnede personer, antatt omkomne, personer og uidentifiserte lik, samt biometri⁴⁴ og helseopplysninger knyttet til disse. Registeret er bare tilgjengelig for ansatte ved Kripes, som utfører søk på forespørsler fra politidistriktene og utenlandsk politi.

CODIS er et av registrene som faller utenfor politiregisterlovens regulering. Systemet driftes av FBI, og brukes til sammenligning av DNA-profiler som ligger i politiets DNA-register opp mot profilene som er lagret i CODIS.⁴⁵ Systemet avdekker identiske og sammenfallende DNA-profiler innhentet i kriminalsaker og saknetsaker.

Videre vil jeg ta utgangspunkt i tre av de registrene som er omfattet av politiets sporings- og analyseløsning. Jeg har valgt å se nærmere på Politiets analyseløsning for Straffesakssystemet (PAL for STRASAK), Kriminaletterretningsregisteret og Reaksjonsregisteret. Årsaken til dette utvalget er at i tillegg til å være registre med mange søk i måneden er de også noen av de registrene som lengst har vært implementert i sporings- og analyseløsningen. Det er register som brukes av mange tjenestepersoner, både innad i sårorganene og ute i distriktene, og bruk av stikkprøvekontroll vil derfor ha liten eller ingen effekt på å oppdage uautoriserte oppslag i politiets registre.

⁴³ Registrene er likevel hjemlet på samme rettslige grunnlag.

⁴⁴ Saknet-registeret inneholder informasjon om tenner, men henter ikke direkte ut opplysninger om biometri fra andre registre.

⁴⁵ Samtale T.H., 6.6.2018.

2.2.4 Straffesaksregisteret

Hjemmelen for behandling av opplysninger i Straffesaksregisteret (STRASAK) er plassert i politiregisterloven § 4, hvor det fastsettes at «opplysninger kan behandles til det formålet de er innhentet for eller til andre politimessige formål», med mindre det foreligger begrensninger i lov eller i medhold av lov.

Kapittel 48 i politiregisterforskriften regulerer behandlingen av opplysninger i STRASAK. Formålet med registeret er definert i forskriftens § 48-1, og omfatter å bidra til politiets kriminalitetsbekjempelse, samt å bidra til en hensiktsmessig og effektiv behandling av straffesaker.

Politiet benytter i all hovedsak STRASAK til behandling av straffesaker, og systemet fungerer i praksis som en straffesaksjournal for alle anmeldelser. Her kan polititjenestepersoner registrere og følge opp anmeldelser og undersøkelsessaker.⁴⁶

I registeret finner man informasjon om undersøkelsessaker som inneholder informasjon om savnede personer og mistenkelige dødsfall. Registeret inneholder også opplysninger om alle registrerte straffesaker, og det fremgår av systemet informasjon om det anmeldte forhold; personalia på anmeldt; klager og vitner; modus; ansvar for behandling; og hvilke etterforskningskritt som er tatt, jf. politiregisterforskriften § 48-5. Behandlingsansvaret for STRASAK ligger ved Sjef Kripes, jf. politiregisterloven § 48-4, og det er Seksjon for ID-registre som ivaretar ansvar og oppgaver knyttet til den daglige bruken av registeret.

All informasjon om hva en bruker søker på i STRASAK blir registrert og loggført etter kravet om sporbarhet i politiregisterloven. I STRASAK har man imidlertid støtt på problemer knyttet til det å kunne identifisere saksnummer i sporings- og analyseløsningen. Saksnummeret er et rent løpenummer, og har ingen fast struktur eller informasjon knyttet til seg, slik som for eksempel et fødselsnummer har. Dette innebærer at den eneste måten å fastsette et saksnummer for løsningen, er å definere det som en tallrekke med seks eller syv siffer i en tilfeldig rekkefølge. Resultatet er at løsningen vil plukke ut tilfeldig strenger med tall, noe som igjen gir en høy feilprosent på utvalgene. For å få løst dette problemet er man avhengig av å implementere applikasjonslogger i de systemene som ikke inneholder slike, noe som tar mye tid. Til nå har man ikke gjennomført implementeringen av disse loggene i alle systemene.⁴⁷

⁴⁶ NOU 2003: 21, s. 33.

⁴⁷ Intervju K.R., 30.5.2018.

2.2.5 Politiets kriminaletterretningssystem

Politiets kriminaletterretningssystem heter Indicia. Formålet med behandling av opplysninger i Indicia er å forebygge kriminalitet, å avdekke og stanse lovbrudd og å ivareta den enkeltes sikkerhet, jf. politiregisterforskriften § 47-1.

I politiregisterloven § 11, jf. § 5 nr. 2 og nr. 3 finner vi hjemmelen for behandling av opplysninger i Indicia. Her fastsettes det at politiet kan føre kriminaletterretningsregistre dersom vilkårene knyttet til nødvendighetskravet i § 5 nr. 2 er oppfylt.

Kravene som blir stilt til behandling av opplysninger i § 5 omfatter blant annet at den registrerte enten skal være «knyttet til et miljø hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå lovbrudd» eller har særlig tilknytning til slike personer. Med «særlig tilknytning til slike personer», mener man for eksempel familiemedlemmer, venner, kollegaer, mv. I tillegg kan det registreres opplysninger på personer som «er blitt, eller sannsynligvis vil bli, utsatt for et lovbrudd, eller er informant», jf. § 5 nr. 2 a-d.

Dersom det ikke eksisterer tjenstemessig behov, har man mulighet til å gi tilgang til systemet dersom det er nødvendig for blant annet behandling av opplysninger i straffesak og for påtalemessige formål, tilsyn, drift og administrasjon av Indicia, opplæring, mv. Det finnes også hjemmel til å registrere opplysninger om personer som gir informasjon til politiet eller som har samtykket til registreringen, jf. politiregisterforskriften § 47-4. Et sentralt ledd i denne registreringen, er at opplysningene skal merkes slik at det fremgår hvilken kategori personene tilhører.

I Indicia har man lenge hatt mulighet til å få oversikt over sin egen logg. For eksempel kan man se på endringer man selv har gjennomført på personer og saker de siste fem døgn. Det er ikke mulig å endre eller slette informasjon i disse loggene. I Indicia er det ikke noe forbud mot å gjøre et oppslag på alle objektene man har registrert. Dette kan gjøres gjennom å opprette et eget søk over de sakene man har vært involvert i, for eksempel som etterforsker.⁴⁸

I Indicia har det siden høsten 2014 vært mulig å spore søk i registeret. Det gjelder både søkelogg og resultatliste. Springen kan kartlegge at det har blitt gjort et søk, blant annet hvilken frase det har blitt søkt på i hvilke kilder det er søkt i.⁴⁹ I tillegg er det i Indicia mulig å se på

⁴⁸ Intervju G.V., 5.6.2018.

⁴⁹ Det er for eksempel mulig å se om det har vært gjennomført i alle kategorier, eller om det kun er søkt i etterretningsverktøy.

endringsloggen for hvert av objektene som finnes i registeret, og da vil man kunne få opp verdiene før og etter endring. Dette gjelder både for tekst og de ulike feltene. Man har også mulighet til blant annet å se hvem som har gjennomført endringene, hvilken PC personen satt ved og hvilket klokkeslett endringen ble gjort. Spøringsløsningen i Indicia har vært brukt til å utlevere informasjon til Spesialenheten i de tilfellene hvor de har etterspurt dette før implementeringen av spørings- og analyseløsningen.⁵⁰

2.2.6 Reaksjonsregisteret og personidentitet- og politiopplysningsregisteret

Dagens register som inneholder informasjon om reaksjoner og politiopplysninger er en videreføring av det tidligere Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP). I dag består registeret av en strafferegisterdel og en politiopplysningsdel, kalt SSP 3.0.

SSP 3.0 er sammensatt av det som i politiregisterloven fremstår som to ulike register. Hjemmelen for opprettelsen av reaksjonsregisteret er regulert i politiregisterloven § 9. Etter denne bestemmelsen skal politiet føre et reaksjonsregister som skal inneholde opplysninger om fysiske eller juridiske personer som har «vært ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd», jf. politiregisterloven § 9.

Blant opplysningene som registreres i SSP 3.0 finner vi personalia, reaksjoner og tiltak. I tillegg kan opplysningene i registeret brukes til kriminalstatistikk uten at taushetsplikten etter politiregisterloven § 23 er til hinder for dette.

Etter politiregisterforskriften § 49-1 er formålet med behandling av opplysninger i reaksjonsregisteret «å sikre at behandling av saks-, reaksjons- og identitetsopplysninger er knyttet til rett person eller foretak». I tillegg skal man kunne gi en oversikt over «hvilke tiltak som er rettet mot personen eller foretaket til bruk i kriminalitetsbekjempelsen»⁵¹.

SSP 3.0 er det nasjonale registeret for registrering av straffedømte. Registeret brukes av politiet i saker knyttet til etterforskning og forebyggende virksomhet.⁵² Blant opplysningene som kan registreres i SSP 3.0 er dom på betinget og ubetinget fengsel, dom på forvaring, dom på ungdomsstraff, som på samfunnsstraff/-tjeneste, dom eller vedtatt forelegg på betinget og ubetinget fengsel, dom på rettighetstap, påtaleunndlatelse, overføring til konfliktråd, inndragning, tap av retten til å føre motorvogn, mv., jf. politiregisterloven § 44-4.

⁵⁰ Intervju G.V., 5.6.2018.

⁵¹ Jf. politiregisterforskriften § 49-1.

⁵² NOU 2003: 21, s. 32.

SSP 3.0 har implementert søkefunksjoner hvor man kan få oversikt over personer som er endret av vedkommende eller andre brukere. Her vil man kunne få informasjon om hva som er endret og på hvilket tidspunkt endringer har blitt gjennomført. Det samme gjelder for de objektene (personer, saker, mv.) man selv har gjennomført kvalitetskontroll på. På denne måten kan den ansatte få en oversikt over sin egen logg, uten å måtte be om innsyn i denne på et senere tidspunkt.⁵³

2.3 Behandlingsansvar for politiets sporings- og analyseløsning

2.3.1 Innledning

Definisjonen av behandlingsansvarlig etter politiregisterloven sammenfaller med personvernforordningens artikkel 4 (1) nr. 4. Behandlingsansvarlig defineres i politiregisterloven § 2 nr. 4 som «den som etter lov eller forskrift alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen og hvilke hjelpemidler som skal brukes».

Den behandlingsansvarlige har ifølge politiregisterforskriften § 2-2 «ansvaret for at behandling av opplysninger skjer i samsvar med lov, forskrift og instruks». Det vil dermed være behandlingsansvarliges ansvar å sikre at kravene som stilles til de sentrale registrene i politiregisterloven med forskrift og andre gjeldende regelverk på området, følges.

Det følger videre av politiregisterforskriften § 2-1 at det er politimestrene som har behandlingsansvaret for behandling av opplysninger i politidistriktene, og lederne for særorganene som har ansvaret for behandling i disse organene. Behandlingsansvaret for politiets sentrale registre er tildelt Kripas, ØKOKRIM og Politiets Utlendingsenhet.

I dette avsnittet vil jeg gjennomgå Kripas' behandlingsansvar knyttet opp mot politiets sporings- og analyseløsning, med hovedfokus på hva som forekommer ved uthenting av logger fra løsningen.

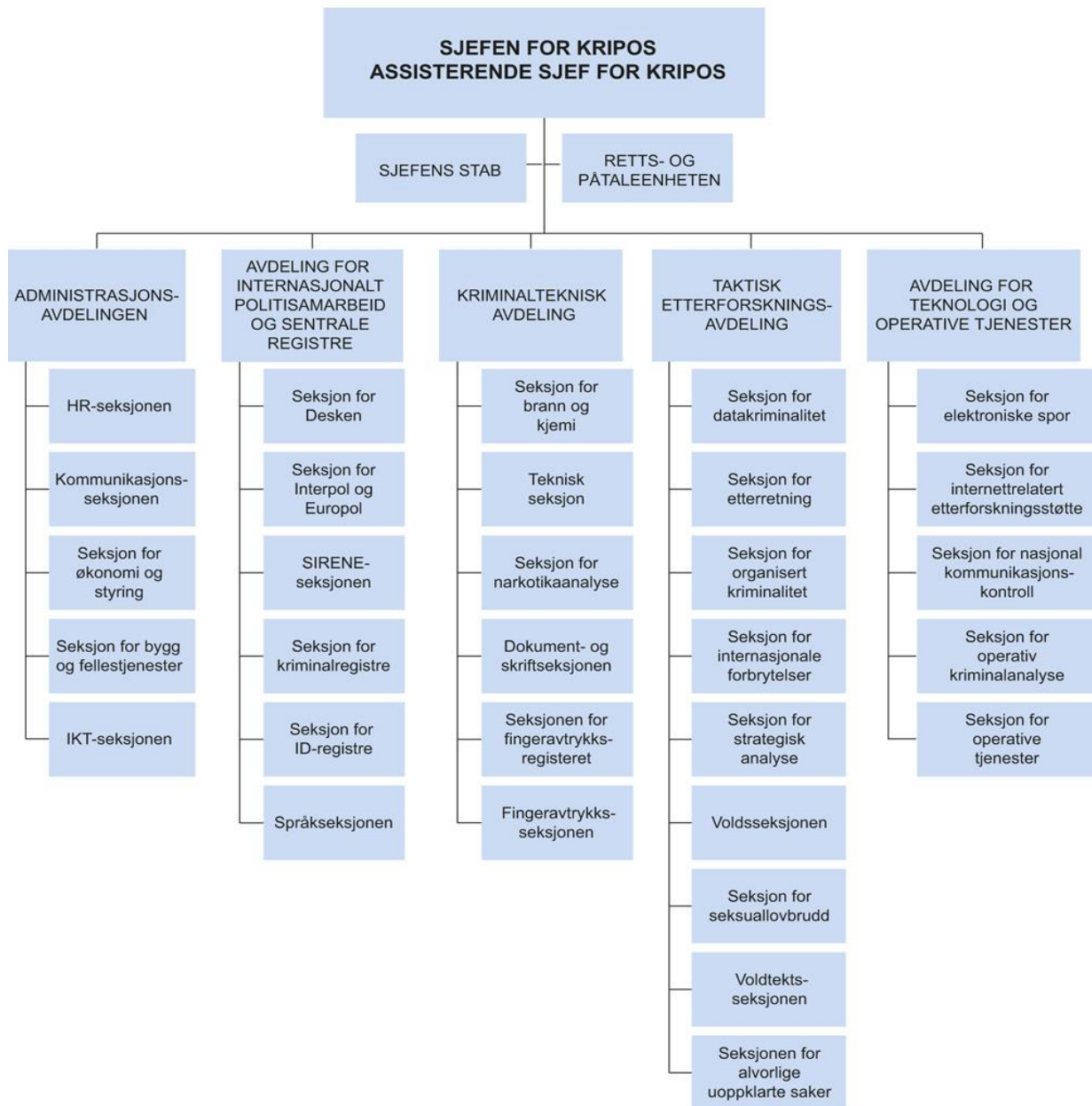
2.3.2 Kripas' behandlingsansvar

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripas) ble etablert i 1959, og i 2005 fikk Kripas påtalemyndighet. Kripas består i dag i overkant av 600 ansatte fordelt på 31 seksjoner og fem avdelinger.⁵⁴ I dag består ledergruppen i Kripas av Sje-

⁵³ Intervju G.V., 5.6.2018.

⁵⁴ Politiet (a).

fen for Kripos, assisterende sjef, fem avdelingsledere, lederen for Retts- og påtale, kommunikasjonsjefen og en strategisk rådgiver.



Figur 2: Organisasjonskart over Kripos

Sjefen for Kripos er etter politiregisterforskriften § 2-1 nr. 5 behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger i de sentrale registrene som er tillagt Kripos. Kripos er også behandlingsansvarlig for politiets sporings- og analyseløsning. Behandlingsansvaret for løsningen er først og fremst lagt hit fordi Kripos har behandlingsansvar for 17 av 19 registre.

Seksjon for personvern⁵⁵ ved Kripos⁵⁶ ivaretar det daglige behandlingsansvaret på vegne av Sjefen for Kripos for de 17 registrene som er underlagt særorganet. Personvernrådgiverne representerer også Kripos ved eksterne tilsyn, og seksjonen er behandlingsansvarlig for politiets sporings- og analyseløsning. I tillegg har en rekke seksjoner på Kripos det daglige ansvaret for forvaltningen av registrene som er underlagt Kripos' behandlingsansvar og som forvaltes på den enkelte seksjon. Dette gjelder eksempelvis for Seksjon for ID-registre som har ansvaret for blant annet DNA-registeret.

Én av begrunnelsene for å legge behandlingsansvaret for løsningen hos Kripos, er at Kripos har behandlingsansvar for de fleste av politiets systemer og registre. Løsningen logger blant annet opplysninger som allerede befinner seg i politiets registre, og det er dermed naturlig at også sporings- og analyseløsningen for disse systemene faller inn under det samme behandlingsansvaret.⁵⁷

Ved utvalg av potensielle oppslag som er gjennomført uten tjenestemessig behov, vil den behandlingsansvarlige utarbeide en rapport, som sendes videre til det politidistriktet eller særorganet som den som har foretatt søket er underlagt. Leder for politidistriktet/særorganet vil da gjennomføre en nærmere undersøkelse, da det er de som kan si noe om oppslaget er gjennomført med eller uten tjenestemessig behov.⁵⁸ Deretter vil den ansattes leder avgjøre hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Behandlingsansvarlig for løsningen mottar logger som omhandler søk gjort av tjenestepersoner og ansatte i etaten i hele landet. I tillegg har de et eget rapporteringsverktøy som gjør det mulig å hente ut statistiske rapporter fra loggene.⁵⁹ Per dags dato har behandlingsansvarlig hatt to saker som har fått det man kaller en «administrativ reaksjon», hvor den ansatte får en reaksjon i henhold til statsansatteloven. Saken havner da i personalløpet, hvor reaksjonene blant annet innebærer en skriftlig advarsel, ileggelse av ordensstraff, mv.

På bakgrunn av at løsningen er relativt ny, og fordi man blant annet er avhengig av en kulturendring innad i politietaten for å få bukt med uautoriserte søk, har behandlingsansvarlig valgt

⁵⁵ Seksjonen er underlagt Retts- og påtaleenheten.

⁵⁶ Kripos ivaretar IKT-prosessforvalterrollen for enkelte IKT-løsninger. Denne rollen innebærer blant annet å opparbeide og formidle etterretningsinformasjon for Indicia og innsamling og støtte i håndtering av biometriverdier for DNA-registeret.

⁵⁷ Intervju K.R., 30.5.2018.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

å oppfordre ledere til først og fremst å ha en mer eller mindre uformell samtale med den ansatte i de mindre alvorlige sakene.

Etter utvalget er gjennomgått, vurderer man om det er behov for å sende avviksmelding til Datatilsynet og eventuelt gjennomføre videre tiltak. Behandlingsansvarlig har per dags dato ikke hatt noen tilfeller hvor man har kunnet bevist brudd på taushetsplikten, og man har dermed ikke sendt melding om avvik til Datatilsynet.⁶⁰

2.4 Gjennomgang av politiets sporings- og analyseløsning

2.4.1 Innledning

Ikrafttreddelsen av politiregisterloven i 2014 medførte blant annet at det ble satt et krav om sporbarhet i politiets registre etter politiregisterloven § 17 og politiregisterforskriften § 40-13. Det ble dermed påkrevd at oppslag i politiets registre skulle spores og analyseres for å kunne avdekke uautoriserte oppslag og brudd på tjenesteplikt.

I begynnelsen av 2014 ble det satt ned et prosjekt i Politidirektoratet under SPOR-programmet, hvor man som utgangspunkt skulle se på hvordan de ulike systemene i politiet logget informasjon. Ved å ha muligheten å plukke ut de oppslagene som potensielt var gjort uten tjenstemessig behov, ville man kunne unngå å bruke tid på stikkprøvekontroll, og heller kunne fokusere på de oppslagene det var høyest sannsynlig var gjort uten tjenstemessig behov.

Resultatet av denne gjennomgangen var utviklingen⁶¹ av politiets sporings- og analyseløsning. Løsningen ble satt i produksjon 14. august 2017, og er i dag implementert i 11 registre og systemer, herunder Indicia, SSP 3.0 og PAL for STRASAK.⁶²

Formålet med politiets sporings- og analyseløsning fremgår av politiregisterloven § 17, hvor det fastsettes at opplysningene om bruk i systemet kan benyttes til «å administrere systemet, avdekke og oppklare brudd på sikkerheten i systemet, eller avdekke og sanksjonere urettmessig behandling av personopplysninger».

Etter politiregisterforskriften § 40-13 fjerde ledd, har den regelmessige gjennomgangen av registreringene som formål «å avdekke uautorisert tilgang til opplysningene». Opplysningene

⁶⁰ Intervju K.R., 30.5.2018.

⁶¹ Kontrakten for utvikling av løsningen i politiet ble gitt til konsulentfirmaet Sopra Steria.

⁶² Intervju K.R. 30.5.2018.

som lagres om den ansattes aktivitet i registrene, skal dermed ikke kunne brukes til formål som er uforenlige med formålene etter disse bestemmelsene. Eksempler på formål som faller utenfor, er kontroll av gjennomført arbeidsmengde og tidsbruk på tildelte oppgaver.

Nedenfor gjennomgår jeg sentrale aspekter ved politiets sporings- og analyseløsning. Gjennomgangen er i stor grad basert på informasjon jeg har innhentet gjennom intervjuer med informantene mine.

2.4.2 Sporing og analyse

Politiets sporings- og analyseløsning skal bidra til å sikre at politiet etterlever bestemmelsen i politiregisterloven § 17 om krav til sporbarhet, samt bestemmelsen om sikringstiltak og sporing etter politiregisterforskriften § 40-13.

Løsningen består av to deler, hvor sporingsdelens oppgave er å sørge for at «nødvendig informasjon om bruk av de sentrale registrene og systemene registreres»⁶³, samtidig som den skal sørge for at alle registre og systemer logger de samme opplysningene. Den skal også sørge for at loggene blir enklere å hente ut.

Analysedelen⁶⁴ skal «effektivisere etterfølgende kontroll»⁶⁵ av de registreringene som sporingsdelen fører logger på. Analysedelen baserer seg på mønstergjenkjenning ved analyse av oppslag gjort i politiets registre, *se avsnitt 2.4.4*. Politiets sporings- og analyseløsning skal i utgangspunktet samle informasjon om de opplysningene som blir opprettet, lest, oppdatert, slettet og søkt (CRUDS⁶⁶). Per dags dato logger man alle disse elementene, utenom søk i systemene.⁶⁷

Analysedelen av løsningen erstatter stikkprøvekontrollen som man tidligere har benyttet seg av for å kontrollere sporingsloggene. Stikkprøvekontrollen går ut på å gjennomgå tilfeldig valgte søk eller oppslag, men når omfanget er så stort, vil ikke stikkprøvekontroll bidra i noen særlig grad til at man fanger opp uautoriserte søk i registrene.⁶⁸

⁶³ Kripes (2018), "Sporing og analyse. Informasjon til brukere av politiets sentrale registre"

⁶⁴ Man har over lengre tid hatt mulighet til å spore aktiviteten i enkelte av politiets registre, men det har ikke vært mulig å gjennomgå disse på en systematisk måte.

⁶⁵ Kripes (2018), "Sporing og analyse. Informasjon til brukere av politiets sentrale registre"

⁶⁶ CRUDS står for "create, read, update, delete and search".

⁶⁷ Indicia har egen søkelogg, men sporing- og analyseløsningen benytter seg ikke av denne.

⁶⁸ I Indicia alene regner man med at det blir gjort opp mot 80 millioner oppslag i løpet av én måned.

Sporings- og analyseløsningen plukker ut oppslag som kan være verdt å undersøke nærmere, basert på algoritmer som er spesifikke for hver enkelt bruker av registrene. Algoritmene vil være basert på hver brukers historikk og hva som regnes for vanlig for en brukers stilling og geografisk tilhørighet. Disse algoritmene danner grunnlaget for hva som kan anses som «normalt» for enhver bruker å gjøre oppslag på.⁶⁹

Løsningen i seg selv vil ikke kunne si noe om et oppslag er gjort med eller uten tjenstemessig behov. Løsningen vil kunne gjøre et utvalg av oppslag som faller utenfor «normalen», som man deretter må analysere manuelt før saken eventuelt går videre. Man vil for eksempel kunne knytte analysen og utvalgene opp mot tidsrom oppslagene er gjort. Dette vil særlig være interessant dersom oppslag er gjort utenfor arbeidstid, eller at de faller utenfor de allerede etablerte parameterne løsningen har satt opp for den enkelte bruker.⁷⁰

2.4.3 Grunnlag for utvelgelse av urettmessige og uautoriserte oppslag

Dersom oppslag i politiets registre faller utenfor kravet om tjenstemessig behov etter politiregisterloven § 21 og politiregisterforskriften § 8-3, vil politiets sporings- og analyseløsning gjøre et utvalg av disse oppslagene. Definisjonene i de nevnte bestemmelsene fremstår som skjønsmessige, men danner likevel rammer for hvilke oppslag som faller utenfor kravet om tjenstemessig behov, *se avsnitt 3.3*.

Søk av privat karakter i politiets registre oppfyller ikke vilkårene for tjenstemessig behov. Dette kan blant annet omhandle oppslag på seg selv, oppslag på venner og familie, eller lignende. Heller ikke oppslag på kollegaer er tillatt. Dette kan for eksempel innebære og ville vite hvordan vedkommende ser ut, når kollegaen er født, eller å finne adressen til vedkommende.⁷¹ Søk av privat karakter vil ikke oppfylle politiregisterforskriften § 8-3 annet ledd, hvor det settes krav om at tjenstepersonen gjennom oppslag skal «settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse».

Eksemplene ovenfor på oppslag er lovlige i den forstand at de kan være gjort med gitte tilganger og av ansatte som vanligvis gjør oppslag i disse registrene på en mer eller mindre daglig basis. Ved hjelp av statistisk mønstergjenkjenning vil man imidlertid kunne fange opp søk

⁶⁹ Kripos (2018), "Sporing og analyse. Informasjon til brukere av politiets sentrale registre"

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Politiet (2018), "Hva er rettmessig bruk av politiregistrene?"

som i utgangspunktet er lovlige, men som faller utenfor tjenestemessig behov etter politiregisterloven med forskrift.

2.4.4 Mønstergjenkjenning som statistisk metode

Mønstergjenkjenning er en statistisk metode som innebærer at man analyserer og scorer alle oppslag basert på et sett med scenarioer, som belyser ett eller flere aspekter ved oppslaget. I utgangspunktet baseres metoden på at de fleste oppslag som gjøres i politiets registre er gjort med tjenestemessig behov.⁷²

I arbeidet med mønstergjenkjenning og analyse har man i all hovedsak to ulike tilnærminger for analyse, henholdsvis regelbasert og statistisk analyse. Ved regelbasert analyse bestemmer man på forhånd hva som er lov og ikke lov, for deretter å trekke ut analysen.⁷³ I sammenheng med politiets behandling av opplysninger basert på tjenestemessig behov vil de fleste søkene i utgangspunktet være lovlige, og eneste måten å kunne forhindre at disse søkene blir gjort er å trekke tilganger.⁷⁴

Statistisk analyse går ut på å se på avvik fra det «normale», for eksempel ved å sammenligne personer som er ansatt på samme grunnlag og som gjør tilnærmet like søk i systemene. Deretter vil søkene bli sammenlignet opp mot tidspunkt, personer, saker og andre opplysninger som blir behandlet, før man ser på om disse søkene faller utenfor denne normalen.⁷⁵

I arbeidet med politiets sporings- og analyseløsning har man valgt å ta i bruk sistnevnte metode. Metoden gjør det mulig å få et bilde over hvilke oppslag som faller innenfor tjenestemessig behov, uten å måtte fastsette lovlige og ulovlige oppslag før bruk. På denne måten vil man ha mulighet til å fange opp et vidt spekter av oppslag og gjøre vurderinger av disse i ettertid.

⁷² Nasjonal IKT (2015).

⁷³ Oslo universitetssykehus (a).

⁷⁴ Samtale H.G., 26.3.2018.

⁷⁵ Ibid.

2.5 Oppsummering av politiets sentrale registre og sporings- og analyseløsningen

I dette kapitlet har jeg gjennomgått den rettslige reguleringen av politiets registre, samt sentrale aspekter ved politiets sporings- og analyseløsning. Jeg har også i korte trekk gjennomgått behandlingsansvaret for løsningen, med fokus på stegene som foreligger etter uthenting av logger.

Redegjørelsen av politiets sentrale registre som er underlagt Kripos' behandlingsansvar viser det store mangfoldet av registre politiet og påtalemyndigheten disponerer. Den rettslige reguleringen av behandlingen av opplysninger i disse registrene fremkommer først og fremst av politiregisterloven med forskrift. Videre i oppgaven vil jeg gjennomgå noen sentrale krav knyttet opp mot denne behandlingen, herunder krav om sporbarhet og tjenestemessig behov.

I sammenheng med sporings- og analyseløsningen har jeg i dette kapitlet gjennomgått sentrale aspekter ved løsningen, herunder grunnlag for utvelgelse av urettmessige oppslag i politiets registre. Videre vil jeg gjennomgå arbeidsmiljølovens bestemmelser som omfatter kontrolltiltak i virksomheten og knytte disse opp mot sporings- og analyseløsningens formål.

3 Den rettslige reguleringen av politiets behandling av opplysninger og politiets sporings- og analyseløsning

3.1 Innledning

For å belyse problemstillingene som omhandler den rettslige reguleringen av krav om tjenestemessig behov ved behandling av opplysninger i politiets registre og krav om sporbarhet etter politiregisterloven, vil jeg i dette kapitlet gjennomgå sentrale rettskilder som legger føringer for og regulerer politiets behandling av opplysninger med hovedfokus på disse kravene.

I denne sammenhengen vil jeg legge særlig vekt på forholdet mellom nasjonalt og internasjonalt regelverk, herunder personopplysningsloven (2018), personvernforordningen, politidirektivet⁷⁶ og politiregisterloven med forskrift. Videre vil jeg drøfte noen sentrale rettslige spørsmål som jeg aktualiserer og diskuterer videre i oppgaven, herunder rett til innsyn og kontrolltiltak i virksomheten etter arbeidsmiljøloven kapittel 9.

Reguleringen av politiets behandling av opplysninger i denne sammenhengen er todelt. Politiets behandling av opplysninger i politiets registre er regulert av politiregisterloven⁷⁷. Dette gjelder også kravet om sporbarhet og krav om tjenestemessig behov ved behandling av opplysninger i politiets registre.

Politiets sporings- og analyseløsning går imidlertid inn under arbeidsmiljølovens kapittel 9 om kontrolltiltak i virksomheten, og opplysningene som logges i forbindelse med denne løsningen reguleres dermed av personopplysningsloven. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvilke rettsregler som gjelder for opplysninger som behandles av arbeidsgiver i sammenheng med kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven.

3.2 Sentrale rettskilder for politiets behandling av opplysninger

3.2.1 Oversikt over sentrale rettskilder

I sammenheng med politiets behandling av opplysninger vil det være av særskilt interesse å se på forordning om beskyttelse av individer ved behandling av personopplysninger og om fri flyt av slike opplysninger (heretter kalt personvernforordningen). Personvernforordningen er

⁷⁶ Politidirektivet inngår som en del av EUs personvernpakke. Direktivet skal sikre at politietaten effektivt kan utføre sine oppgaver ved hjelp av teknologiske midler, samtidig som de beskytter de grunnleggende rettighetene til borgerne.

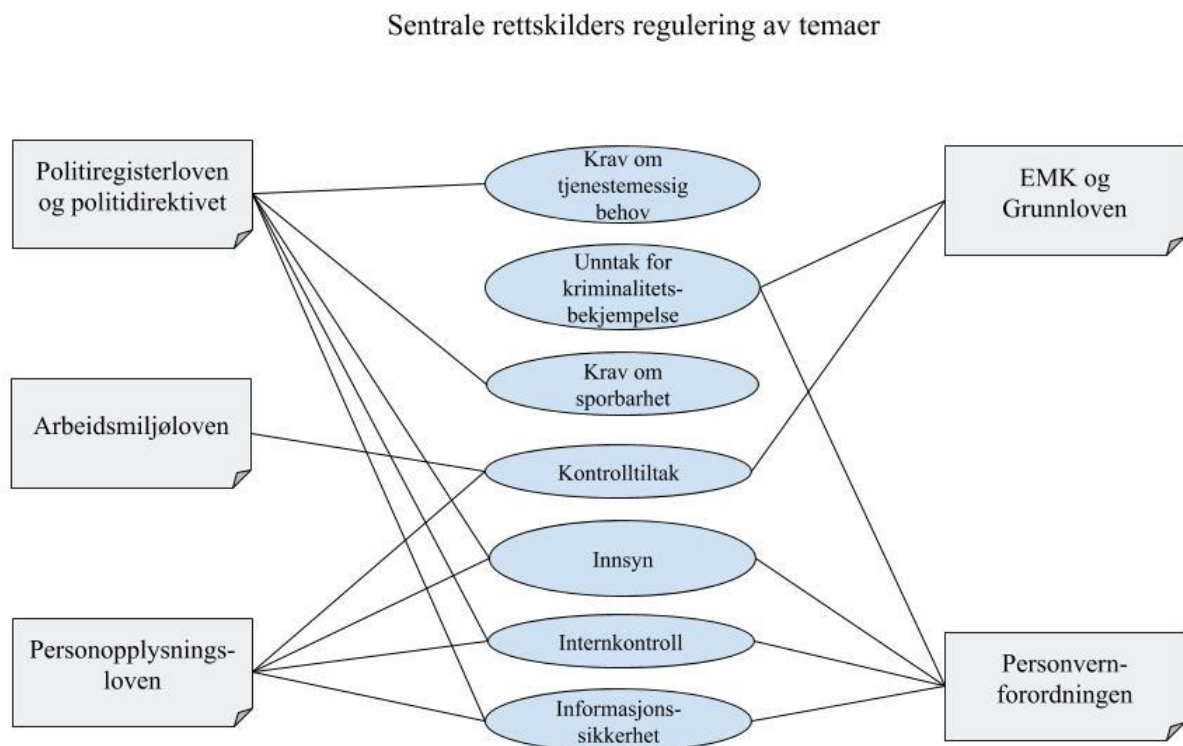
⁷⁷ Personopplysningsloven gjelder for behandling av opplysninger i politiets registre på de områdene politiregisterloven er stum.

implementert i norsk lov gjennom personopplysningsloven (2018) og regulerer i denne sammenhengen opplysningene som innhentes gjennom kontrolltiltak i virksomheten.

Politiets sporings- og analyseløsning inngår som en del av kontrolltiltak. Personvernforordningen legger også grunnlaget for behandling av personopplysninger, men det finnes unntak fra bestemmelsene for politiets kriminalitetsbekjempende oppgaver.

I tillegg vil jeg i korte trekk diskutere Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950 (EMK) og bestemmelsene i Grunnloven som omfatter bestemmelsene om rett til privatliv. Unntak fra bestemmelsen i EMK som omhandler rett til privatliv gir arbeidsgiver rett til å innføre kontrolltiltak i virksomheten. Unntaket gjør det dermed mulig å implementere politiets sporings- og analyseløsning i politietaten.

I figuren nedenfor har jeg satt opp en oversikt over de mest sentrale rettskildene og deres regulering av temaer som gjennomgås i denne oppgaven, illustrert med koblinger mellom tema/rettskilde.



Figur 3: Sentrale rettskilders regulering av temaer

I tillegg til de nasjonale regelsettene som regulerer behandling av personopplysninger i politiet og påtalemyndigheten, finner vi en rekke internasjonale lover og regler som har betydning

for denne behandlingen.⁷⁸ Blant disse er personvernforordningen og politidirektivet, som begge er implementert i norsk lovgivning gjennom henholdsvis personopplysningsloven (2018) og politiregisterloven.

Politidirektivet regulerer myndighetenes behandling av personopplysninger i straffesaker, herunder kravene satt til politiets behandling av opplysninger. Politidirektivet erstattet den tidligere rammebeslutningen som gjaldt for behandling av opplysninger som ble utvekslet mellom medlemslandene.

Direktivet gjelder i tillegg for den nasjonale behandlingen av opplysninger, og regulerer innsamling, bruk og sekundærbruk av opplysninger, «og inneholder blant annet regler om lovligheten av behandling av opplysninger»⁷⁹. Ikrafttreddelsen av direktivet medfører ikke store endringer i politiregisterloven, og de «nødvendige endringer vil først og fremst bli gjennomført i politiregisterforskriften»⁸⁰.

Politidirektivets artikkel 15 omfatter logging av automatiserte avgjørelser. I denne oppgaven knytter jeg denne bestemmelsen opp mot politiregisterlovens krav om sporbarhet, da disse til dels sammenfaller. I denne oppgaven vil jeg primært bruke politiregisterloven som den gjeldende rettskildefaktoren, men i de tilfellene hvor det er avvik mellom lov og direktiv, vil jeg drøfte disse.

Av figuren fremkommer noen av de mest sentrale kravene satt til politiets behandling av opplysninger som gjennomgås i videre i denne oppgaven. Noen av kravene er regulert i flere lover, dette gjelder blant annet internkontroll og informasjonssikkerhet. I den videre rettslige gjennomgangen har jeg i utgangspunktet fokusert på politiregisterlovens regulering av områdene, da det i denne sammenhengen er politiregisterloven som er relevant for politiets registre og sporings- og analyseløsningen.

Krav om tjenstemessig behov ved behandling av opplysninger i politiets registre, politiets behandling av opplysninger, krav om sporbarhet, innsyn og informasjon ved behandling av opplysninger, internkontroll av registre og systemer og informasjonssikkerhet registre omfattes av politiregisterloven.

⁷⁸ NOU 2003: 21, s. 38.

⁷⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (d).

⁸⁰ Ibid.

I sammenheng med kontrolltiltak i virksomheten er det naturlig å trekke inn arbeidsmiljøloven, da loven regulerer området. Politiets sporings- og analyseløsning faller inn under arbeidsmiljølovens § 9-1 om kontrolltiltak. I tillegg har jeg i denne figuren koblet kontrolltiltak opp mot EMK og Grunnloven, da disse regelverkene fastsetter unntak fra rett til privatliv mv. for blant annet slike tiltak.

Personopplysningsloven regulerer behandlingen av opplysninger som innhentes i forbindelse med kontrolltiltak. I den videre redegjørelsen vil jeg trekke inn personopplysningsloven i forbindelse med innsyn for de ansatte i loggene som uthentes av sporings- og analyseløsningen. Personopplysningsloven og personvernforordningen inneholder også bestemmelser som omfatter innsyn, og tiltak knyttet til både internkontroll og informasjonssikkerhet.

I den videre fremstillingen av oppgaven tar jeg utgangspunkt i rekkefølgen på temaene og kravene slik de fremkommer av denne figuren.

3.2.2 Politiregisterlovens virkeområde i sammenheng med politiets sporings- og analyseløsning

Politiets behandling av opplysninger er i all hovedsak regulert av politiregisterloven. Politiregisterloven er en spesiallov, og den vil dermed gis forrang dersom det oppstår motstrid med andre lover som regulerer behandling av personopplysninger.⁸¹

Politiregisterloven gjelder imidlertid ikke for politiets forvaltningsvirksomhet eller sivile gjøremål ellers, jf. politiregisterloven § 3 første ledd nr. 2. Denne virksomheten omfattes av personopplysningsloven og personvernforordningen.⁸² Politiets forvaltningsvirksomhet omfatter blant annet utstedelse av pass, våpen og andre tillatelser og bevilgninger.

Dersom opplysninger skal behandles av politiet til andre formål enn de politimessige (herunder politiets forvaltningsvirksomhet) må denne behandlingen være særskilt hjemlet. I politiregisterlovens forarbeider fremgår det at «skillet mellom forvaltningsvirksomhet og annen virksomhet ikke skal hindre politiet i en effektiv kriminalitetsbekjempelse i form av begrenset adgang til å utveksle informasjon»⁸³.

⁸¹ Schartum (2016).

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid., s. 70.

Selv om behandlingen av opplysninger i politiets sentrale registre er regulert av politiregisterloven med forskrift, vil opplysningene som blir logget av sporings- og analyseløsningen reguleres av personopplysningsloven. Årsaken til dette er at sporings- og analyseløsningen faller inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser om kontrolltiltak i kapittel 9.

I arbeidsmiljøloven § 9-1 annet ledd fastsettes det at personopplysningsloven gjelder for arbeidsgivers behandling av opplysninger om arbeidstakere i forbindelse med kontrolltiltak, *se avsnitt 3.4.4*. Denne gjelder med mindre annet er fastsatt i denne eller annen lov.

3.3 Hva utgjør kravet om tjenstemessig behov?

3.3.1 Innledning

Tjenestepersoners og påtalemyndighetens tilgang til opplysninger innad i politiet er regulert i politiregisterloven § 21. Tilgang til opplysninger i politiets registre («rett til direkte søk», jf. første ledd) gis så sant den enkelte tjenesteperson har tjenstemessig behov⁸⁴.

Oppslagene som gjøres må også omfattes av et av de formål politiregisterloven oppstiller (politimessige formål, *se avsnitt 3.4.2*). Oppslag gjort i politiets registre uten tjenstemessig behov, regnes som brudd på tjensteplikt og kan straffes med bot eller fengsel inntil 2 år, jf. straffeloven § 171.

Krav om tjenstemessig behov er nærmere beskrevet i politiregisterloven § 8-3 første ledd. Der fremgår det at direkte søk (i politiets registre) kun skal finne sted dersom «det foreligger tjenstemessig behov og det er nødvendig for å oppnå de formål som er nevnt i § 8-2». Annet ledd fastsetter at det foreligger tjenstemessig behov «dersom en tjenesteperson vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste, enn om vedkommende ikke hadde hatt tilgang til opplysningene».

Definisjonen av når et tjenstemessig behov kan forekomme er utformet skjønnsmessig med hensikt. I politiregisterlovens forarbeider fremgår det at en mer snever og detaljert definisjon på hva som regnes som et tjenstemessig behov vil kunne gjøre det komplisert for den enkelte

⁸⁴ Selv om terminologien «tjenstemessig behov» og «tjenstlig behov» til dels sammenfaller, utgjør sistnevnte begrep av betydelig innsnevring av tilgangen til opplysninger. «Tjenstlig behov» defineres som «det som er *nødvendig* for at en ansatt skal utføre jobben sin» (min utheving). (Datatilsynet (a)).

å fastslå hva som faller inn under tjenestemessig behov, og kanskje enda viktigere - hva som faller utenfor.⁸⁵

En utfordring som kan oppstå ved skjønnsmessige definisjoner, er at man i hvert tilfelle må gjøre en tolkning av om oppslaget faller inn under tjenestemessig behov. Mangelen på rettspraksis på området vanskeliggjør den behandlingsansvarliges oppgaver, og gir liten forutberegnelighet for de ansatte i etaten. Det fremkommer likevel en del klare regler om når oppslag er gjort med tjenestemessig behov.

I odelstingsproposisjonen som omhandlet politiregisterloven ble det fastsatt at begrepet «tjenestemessig behov» skulle videreføres i ny lov og forstås som tidligere. Dette muliggjør tjenestepersoners tilgang til opplysninger selv om det ikke er «absolutt nødvendig»⁸⁶. Det er tilstrekkelig at oppgaven vil bli utført på en bedre og enklere måte enn dersom tjenestepersonen ikke har slik tilgang.

Ved behandling av opplysninger i politiets registre er det også av sentral karakter å kunne fastsette formålet med behandlingen av opplysningene. Dersom en tjenesteperson skal ha tjenestemessig behov ved en behandling, må det foreligge formålsbestemthet. Videre gjennomgår jeg hva som faller utenfor lovens forståelse av politimessige formål og tjenestemessig behov, med utgangspunkt i kravene om formålsbestemthet og nødvendighet.

3.3.2 Formålsbestemthet

Det følger av politiregisterloven § 4 og politiregisterforskriften § 3-1 at opplysninger kan behandles til det formålet de er innhentet for eller til andre politimessige formål. Dette gjelder «med mindre det er bestemt i lov eller i medhold av lov at retten til behandling er begrenset, eller at opplysninger kan behandles til andre formål enn de politimessige».

For å kunne fastslå om et oppslag i politiets registre er gjort med tjenestemessig behov, er det viktig å kartlegge formålet med oppslaget. Dersom formålet med oppslaget faller inn under det opprinnelige formålet med behandlingen eller andre politimessige formål, er det i all hovedsak berettiget tilgang til å gjøre oppslag.

Prinsippet om formålsbestemthet vil føre til at bruken av politiets registre avgrenses, samtidig som den skal sikre personvernet for den registrerte ved å skape forutberegnelighet. Opplys-

⁸⁵ Justis- og politidepartementet (2009).

⁸⁶ Ibid., s. 303.

ningene som behandles skal ikke brukes til formål som er uforenlige med innsamlingsformålet. På denne måten vil den registrerte kunne innrette seg etter behandlingen av opplysningene, ved å være informert om hva opplysningene brukes til, hvem som har tilgang til dem, hvor lenge de lagres mv.⁸⁷

3.3.3 Nødvendighetskravet

Nødvendighetskravet følger av politiregisterloven § 5 og kapittel 4 av politiregisterforskriften. Kravet om nødvendighet er sentralt i arbeidet med å fastsette om det foreligger tjenstemessig behov ved oppslag i politiets registre.

I denne sammenhengen vil nødvendighetskravet gjøre seg gjeldende i form av hvilke oppslag som er nødvendig for å oppnå formålet med behandlingen. Brukere av politiets registre har vid adgang til å gjøre oppslag i et bredt utvalg av saker i politiets registre, dersom det for eksempel viser seg å kunne oppklare lovbrudd.

I følge politiregisterforskriften § 4-1 gjelder nødvendighetskravet for alle deler av en behandling, «herunder ved vurderingen av hvilke opplysninger som skal registreres, hvilke personer som skal få tilgang til opplysningene, hvor lenge opplysningene skal oppbevares og hvem opplysningene skal utleveres til». I politiregisterloven § 5 fremkommer det at opplysninger bare kan behandles når det er nødvendig ut fra formål som nevnt i § 4 om formålsbestemthet.

Det påpekes i politiregisterlovens forarbeider at «[h]vorvidt en behandling er nødvendig i det enkelte tilfellet, vil alltid måtte bero på en konkret og ofte skjønnsmessig vurdering»⁸⁸. I tillegg vil det alminnelige forholdsmessighetsprinsippet ha en betydning, jf. politiloven § 6 annet ledd. Personopplysningene bør kun behandles dersom det ikke er mulighet for å oppfylle formålet med behandlingen på annen måte.

3.3.4 Politimessige formål

Politimessige formål blir definert i politiregisterloven § 2 nr. 13 a-b til å omfatte «politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste, og politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler».

⁸⁷ NOU 2003: 21.

⁸⁸ Justis- og politidepartementet (2009), s. 14.

I politiregisterlovens forarbeider blir det lagt vekt på at denne definisjonen «kun tar sikte på å gi anvisning på hva som menes med politimessige formål i politiregisterloven»⁸⁹, og den skal dermed ikke brukes som legaldefinisjon i andre sammenhenger.

I politiregisterforskriften § 8-2 finner vi en uttømmende liste for til hvilke formål tilgang til kan gis. Tilgang til direkte søk i politiets registre kan gis:

- Ved behandling av opplysninger til tjenestemessige formål.
- Ved behandling av opplysninger i straffesak, herunder også påtalemessige formål.
- For å sikre at behandling av opplysninger skjer i samsvar med politiregisterloven og tilhørende forskrift.
- Ved drift og administrasjon av informasjonssystemet.
- Ved opplæring i registre og systemer.
- For å utføre oppgaver knyttet til vandelskontroll.

Søk av privat karakter i politiets registre faller ikke inn under politimessige formål, og oppfyller dermed ikke vilkårene for tjenestemessig behov etter politiregisterloven § 21. Søk av privat karakter kan blant annet omfatte oppslag på seg selv, oppslag på venner og familie, eller kollegaer.⁹⁰

Etter politiregisterforskriften § 8-4 første ledd skal tilgang til opplysninger i politiets registre kun gis til personer som har gjennomgått opplæring. Det er den behandlingsansvarliges plikt å utarbeide retningslinjer som beskriver kvalifikasjonskravene nærmere. Tilgang til politiets registre kan etter politiregisterforskriften § 8-3 første nr. 5 gis i sammenheng med opplæring, men i utgangspunktet skal det eksistere tilrettelagte opplæringsbaser som ansatte skal kunne ta i bruk ved opplæring.

Det finnes opplæringsbaser for noen av politiets registre, og disse skal brukes fremfor å søke på reelle personer i opplæringssituasjoner. Dersom det ikke foreligger opplæringsbaser for registre hvor det skal gjennomføres opplæring, ser behandlingsansvarlig det som nødvendig å søke på reelle personer eller gjenstander.

Det er i denne sammenheng nødvendig å gjøre et utvalg av et begrenset antall personer som egner seg for opplæring. Eksempler på dette er kursleder selv, i tillegg til andre personer som

⁸⁹ Justis- og politidepartementet (2009).

⁹⁰ Politiet (2018), "Hva er rettmessig bruk av politiregistrene?".

har den typen registreringer som kan være nødvendig å forholde seg til under opplæring.⁹¹ Dette omfatter blant annet soninger, etterlysninger, varetekt, pågripelser, straffedommer, mv. Det er imidlertid ikke tilgang til å la kursdeltakerne søke på seg selv, familie eller venner. Denne type søk vil ikke oppfylle kravet til tjenestemessig behov i opplæringssammenheng.⁹²

Dersom en tjenesteperson utfører søk som faller inn under disse kategoriene, vil dette være eksempler på situasjoner hvor sporings- og analyseløsningen vil plukke ut søkene fordi de avviker fra «normalen». Løsningen vil da gi ut en liste over søk som avviker, og i neste steg vil disse listene måtte gjennomgås manuelt av nærmeste leder.⁹³

3.4 Kriminalitetsbekjempelse og personvern

3.4.1 Innledning

I politiregisterlovens § 1 er formålet med loven definert til «å bidra til effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetenes oppgaver, beskyttelse av personvernet og forutberegnelighet for den enkelte ved behandlingen av opplysninger». Allerede her ser man en mulig konflikt mellom to motstridende hensyn, henholdsvis politiets kriminalitetsbekjempende oppgaver og beskyttelse av personvernet.

I arbeidet med kriminalitetsbekjempelse vil det ofte være nødvendig med en balansering mellom disse to hensynene. Det er denne balansegangen som til dels ivaretas av politiregisterloven og politidirektivet. Regelverkene setter opp en rekke krav til politiets behandling av personopplysninger, herunder krav om sporbarhet og logging i politiets registre.

Politiets behandling av personopplysninger er i utgangspunktet til tider svært annerledes enn den man finner hos andre etater. En årsak til dette, er at den enkelte ofte har stor motvilje til å bli registrert i politiets registre. Politiregisterlovens forarbeider legger vekt på at mangelen på motytelser ved registrering i politiets registre, er med på å skape en «skarpere front»⁹⁴ mellom personvern og kriminalitetsbekjempelse. Det vil også da bli stilt enda strengere krav til overholdelsen av behandlingsansvaret, herunder krav om sporbarhet.

For å kunne sikre at politiet skal kunne gjennomføre sine arbeidsoppgaver, har det vært nødvendig å fravike noen sentrale personverninteresser. Dette gjelder blant annet formen for inn-

⁹¹ Politiet (2018), "Hva er rettmessig bruk av politiregistrene?".

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Justis- og politidepartementet (2009), s. 128.

syn man finner i offentleglova⁹⁵ og personopplysningsloven⁹⁶. I politiregisterlovens forarbeider blir denne fravikelsen rettfærdiggjort ved å peke på at det i praksis ville blitt umulig å bekjempe kriminalitet på en effektiv måte dersom alle registrerte skulle ha innsyn på ethvert tidspunkt.⁹⁷

Det er likevel viktig å legge vekt på at dersom innsynsretten er avskåret, bør man kunne vise til at denne oppveies ved andre beskyttelsesmekanismer. Prinsippene om formålsbestemthet og nødvendighet vil kunne være et viktig ledd i å sikre den registrertes personvern.

Forarbeidene fastslår også at på de områdene der den registrerte *har* innsyn, er det viktig med gode kontrolløsninger. Dette begrunnes i at registrering i politiets systemer og politiets behandling i seg selv må anses som spesielt inngripende og belastende for den enkelte.⁹⁸ Noen viktige redskap i arbeidet med disse kontrolløsningene som pekes på i denne sammenhengen er informasjonssikkerhet og internkontroll. Sporing- og analyseløsningen vil inngå som en sentral del i disse kontrolløsningene.

Politiets mulighet til å behandle opplysninger springer først og fremst ut fra unntakene fra EMK artikkel 8 om vern av privatliv, *se neste avsnitt*. Videre vil jeg gjennomgå et utdrag rettsregler som regulerer politiets behandling av opplysninger, herunder krav om sporbarhet etter politiregisterloven, krav om logging etter politidirektivet og hvilke regler for innsyn som gjelder for politiets sporings- og analyseløsning. Utvalget er først og fremst gjort med utgangspunkt i de spørsmålene som representeres av problemstillingene mine.

3.4.2 Unntak for kriminalitetsbekjempende virksomhet i EMK artikkel 8

I dette avsnittet vil jeg gjennomgå artikkel 8 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)⁹⁹ med unntakene etter annet ledd for å vise på hvilket grunnlag politiets behandling av opplysninger faller inn under unntaket.

I denne sammenhengen har jeg også valgt å trekke inn kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven kapittel 9, da de ansattes personvern og integritet til dels står som en motsats til arbeidsgivers ønske og behov for kontroll av arbeidstakerne. Her vil jeg se på Arbeidslivslovutvalgets be-

⁹⁵ Jf. offentleglova kapittel 2.

⁹⁶ Jf. personopplysningsloven § 24.

⁹⁷ NOU 2003: 21.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Artikkel 8 i EMK tilsvarer Grunnloven § 102 som fastsetter at «alle har rett til respekt for privatlivet og familivelivets sitt, for heimen sin og kommunikasjonen sin».

traktninger knyttet til dette samspillet, da det legger føringer for implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning i politiets registre.

Artikkel 8 (1) i EMK gir den enkelte borger krav på respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse¹⁰⁰. Dette vernet er ikke absolutt, og det følger av EMK artikkel 8 (2) at det i visse tilfeller kan gjøres unntak fra artikkel 8 (1).¹⁰¹ Dette gjelder blant annet når det 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 [...]»^{102, 103}.

Artikkel 8 i EMK er relevant i tilknytning til kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven, ved at retten til privatliv og inngripen fra utenforstående blir beskyttet etter første ledd. I Arbeidslovutvalget blir det påpekt at bestemmelsen omfatter «[...] rett til så vel fysisk og psykisk integritet som beskyttelse av ære og rykte»¹⁰⁴. I utgangspunktet utgjør kontrolltiltak og vern av personlig integritet to motpoler. Bestemmelsene som omhandler kontrolltiltak i arbeidsmiljøloven virker imidlertid beskyttende overfor de ansattes personvern.

Arbeidslivslovutvalget vektlegger at personlig integritet er «en helt vital interesse som delvis er beskyttet gjennom menneskerettskonvensjoner»¹⁰⁵. På den annen side vil arbeidsgivers kontrollinteresse ofte være «godt begrunnet og må etter omstendighetene kunne gå foran personverninteressene»¹⁰⁶. Begrunnelsen av kontrolltiltaket er av sentral betydning, og «avhenger i stor grad av en konkret vurdering av arbeidsgivers behov målt opp mot tiltakets art og hvor inngripende kontrollen vil virke overfor den enkelte ansatte»¹⁰⁷.

I vilkåret «nødvendig i et demokratisk samfunn» finner vi blant annet et krav om proporsjonalitet. Proporsjonalitetsprinsippet baserer seg på tre kumulative krav. For det første må behandlingen være relevant for å oppfylle det formålet som søkes oppnådd med behandlingen. For

¹⁰⁰ Bestemmelsen sammenfaller med Grunnloven § 102, hvor det blir fastsatt at «alle har rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt, for heimen sin og kommunikasjonen sin».

¹⁰¹ NOU 2003: 21, s. 38.

¹⁰² EMK artikkel 8 (2).

¹⁰³ Vi finner en samsvarende bestemmelse i Grunnloven § 102 første ledd, hvor det fastsettes at «[a]lle har rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt, for heimen sin og kommunikasjonen sin».

¹⁰⁴ NOU 2004: 5, s. 408.

¹⁰⁵ NOU 2004: 5, s. 431.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ NOU 2004: 5, s. 430.

det andre må behandlingen være nødvendig for å oppfylle formålet. Det tredje kravet går ut på at behandlingen må være forholdsmessig.¹⁰⁸

For at politiet skal kunne gjøre inngrep interessene etter EMK artikkel 8 (1) må formålet med inngrepet falle inn under et av de formål som er nevnt i EMK artikkel 8 (2). I politiets henseende er det hensynet til offentlig trygghet og hensynet til å forebygge uorden og kriminalitet som gjør seg mest gjeldende. Slike inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 (2) er påkrevet å skje i samsvar med loven.¹⁰⁹ Det kreves at inngrepet må være hjemlet i «formell nasjonal norm», og at denne normen i tillegg må være både tilgjengelig og forutsigbar.¹¹⁰

Politiets inngrep må ikke nødvendigvis anses som uunngåelig, men det holder ikke at tiltaket bare anses som nyttig. På den annen side er det her viktig å påpeke at selv om all form for kriminalitet i utgangspunktet kan ses på som å være en trussel mot det demokratiske samfunnet, så er det noen inngrep fra politiets som man ikke mener samfunnet er tjent med. Dette gjelder for eksempel omfattende overvåkning fra politiets side.¹¹¹

EMK artikkel 8 ligger til grunn for lovligheten av politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet. Politiets sporings- og analyseløsning gjør det mulig for behandlingsansvarlige å ha oversikt over hvilke oppslag som blir gjort i politiets registre. Unntakene legger også grunnlaget for arbeidsgivers adgang til å innføre kontrolltiltak i virksomheten etter en forholdsmessighetsvurdering.

Lovligheten av behandlingen av opplysningene i politiets sporings- og analyseløsningen, går under unntaket etter artikkel 8 (2). Det er imidlertid kravet om sporbarhet etter politiregisterloven som pålegger den behandlingsansvarlige å implementere sporings- og analyseløsningen i politiets registre. I neste avsnitt vil jeg gjennomgå de rettslige føringene for kravet om sporbarhet i politiets registre.

3.4.3 Krav om sporbarhet etter politiregisterloven med forskrift

Kravet om sporbarhet ligger til grunn for opprettelsen og implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning i politiets registre. Politiregisterloven § 17 om krav om sporbarhet er underlagt kapittel 4 om informasjonssikkerhet og internkontroll.

¹⁰⁸ Schartum (2016).

¹⁰⁹ NOU 2003: 21.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Justis- og politidepartementet (2009).

Opplysningene om bruk av registrene og systemene kan benyttes til «å administrere systemet; avdekke og oppklare brudd på sikkerheten i systemet; eller avdekke og sanksjonere urettmessig behandling av personopplysninger», jf. § 17 annet ledd nr. 1-3.

I forarbeidene til politiregisterloven blir formålet med kravet til sporbarhet påpekt å være etterprøvbarhet knyttet til uautorisert bruk av politiets registre. Denne etterprøvbarheten knyttes videre til å kunne ha en «viss forebyggende effekt i forhold til lekkasjer»¹¹². I dette ligger et todelt ønske om at uautoriserte personer ikke skal få informasjon om opplysninger som er registrert, samtidig som disse uautoriserte personene ikke skal ha mulighet til å gi denne informasjonen videre.¹¹³

Krav til sikkerhetstiltak og sporbarhet blir også regulert i politiregisterforskriften § 40-13. Sikkerhetstiltakene «skal hindre uautorisert bruk av informasjonssystemet, og gjøre det mulig å oppdage forsøk på slik bruk», jf. første ledd. I tillegg til å innføre slike sikkerhetstiltak, skal behandlingsansvarlig sikre at disse tiltakene ikke kan påvirkes eller omgås av brukerne av registrene. En annen viktig del av tiltaket, er at de ikke skal være «begrenset til handlinger som den enkelte forutsettes å utføre», jf. annet ledd.

Uautorisert bruk skal registreres, og skal kunne spores for å kontrollere om søkene er tillatt eller ikke. Loggene skal «gjennomgås regelmessig med formål for å avdekke uautorisert tilgang til opplysningene», jf. politiregisterforskriften § 40-13 fjerde ledd. Denne formen for registrering av bruk av informasjonssystemene skal bare brukes til de formålene som er nevnt i politiregisterloven § 17 annet ledd. Til slutt fremgår det av bestemmelsen av registreringene gjort gjennom sikkerhetstiltakene bare kan brukes til formål nevnt i politiregisterloven § 17 annet ledd, og opplysningene som fremkommer av denne registreringen skal slettes tidligst etter 1 år og senest etter 3 år.

Implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning har vært avgjørende for å oppfylle kravet om sporbarhet av politiets behandling av opplysninger i registrene. Ved å ta utgangspunkt i krav om tjenstemessig behov ved søk og oppslag i politiets registre, har man funnet en måte å ivareta tjenstepersoners mulighet til å behandle opplysninger i registrene som muliggjør politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, samtidig som man sikrer de registrertes personvern i form av integritet og konfidensialiteten knyttet opp mot opplysningene.

¹¹² NOU 2003: 21, s. 17.

¹¹³ NOU 2003: 21.

Det er i forarbeidene til politiregisterloven lagt vekt på at det legges opp til en forholdsvis stor frihet for politiet i tilknytning til behandling av opplysninger i politiregistrene. Kravet om sporbarhet ses på som en nødvendighet for å kunne kontrollere at reglene blir overholdt. Her blir det også lagt vekt på at hovedformålet med sporbarhet først og fremst er å oppklare brudd på regelverket, som i dette tilfellet er politiregisterloven.

I tillegg skal man kunne være i stand til å kontrollere og eventuelt sanksjonere urettmessig bruk av opplysningene som er registrert i politiets registre. Departementet påpeker at det ikke finnes noen grunn til å frykte at sporbarhet vil hindre en effektiv kriminalitetsbekjempelse, da man viderefører kravet om tjenstemessig behov slik det har framstått tidligere.¹¹⁴

I forarbeidene gjorde departementet en vurdering, hvor man fastsatte klare retningslinjer på når og i hvilken sammenheng opplysningene i loggene skal brukes, og det er i ordlyden i politiregisterloven § 17 klart hva disse skal brukes til.¹¹⁵ Det er viktig å kunne utelukke at loggingen brukes til noe annet enn å kontrollere om kravene til sikkerhet og tilgang er overholdt. Rett til innsyn i loggene og informasjon om behandlingen av opplysningene kan være sentrale i arbeidet med å sikre de ansattes personvern, og hindre at opplysningene blir brukt til andre formål som ikke stemmer overens med det opprinnelige formålet med behandlingen.

Departementet viser videre i forarbeidene til at «lovens utgangspunkt er fri informasjonsflyt innad i politiet så sant vedkommende tjenesteperson har tjenstemessig behov»¹¹⁶. Spørsmålet knyttet til om tilgangen til opplysningene er rettmessig, vil være avhengig av om vedkommende har tjenstemessig behov eller ikke. Det er derfor viktig å påpeke at politiet gis store friheter, ettersom man har valgt ikke å gjøre begrepet tjenstemessig behov til et snevert avgrensningskriterium.¹¹⁷

En parallell til kravet om sporbarhet etter politiregisterloven finner vi i politidirektivet artikkel 15. Artikkelen fastsetter krav om logging av behandling av personopplysninger i sammenheng med automatiserte avgjørelser. Det fremkommer av bestemmelsen at loggingen skal

¹¹⁴ NOU 2003: 21.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Justis- og politidepartementet (2009), s. 99.

¹¹⁷ Et eksempel er dersom man undersøker et kriminelt miljø i forbindelse med kriminaletterretning. Det vil da være et tjenstemessig behov å søke i «andre tilgjengelige opplysninger» [Ot.prp. nr. 108 (2008-2009), s. 99.] for å kunne finne likheter eller mønstre. I en slik prosess vil man nok kunne få tilgang til en del opplysninger som kanskje ikke viser seg å være av interesse, men søkene vil likevel falle inn under tjenstemessig behov.

forekomme for automatiserte behandlingssystemer, og at den skal omfatte informasjon om blant annet innsamling, endringer, utlevering, kombinasjon og sletting av opplysninger.

Loggene skal også inneholde informasjon om begrunnelse for behandlingen, tidspunkt, hvem som har gjennomført behandlingen, samt ved utlevering, hvem som har mottatt opplysningene. Formålet med loggene er å verifisere lovligheten av behandlingen, egenkontroll, sikring av integriteten og sikkerheten tilknyttet personopplysningene og straffesaker.¹¹⁸

Sporingsdelen av politiets sporings- og analyseløsning sammenfaller med politidirektivet artikkel 15 om logging. Bestemmelsen gjelder først og fremst logging av automatiserte behandlingssystem. Politiets registre og systemer er per dags dato ikke automatiserte. Behandlingen av opplysningene kan i noen tilfeller skje delvis automatisert¹¹⁹, men det forekommer alltid en manuell gjennomgang av avgjørelser basert på den automatiske avgjørelsen.

Formålet med krav om sporbarhet etter politiregisterloven og logging etter politidirektivet sammenfaller likevel, ved at formålene med sporingen og loggingen er å verifisere lovligheten av behandlingen og sikre integriteten tilknyttet personopplysningene.

I sammenheng med kravet om sporbarhet, vil det være en avveiningssak om hvor *mye* man skal spore av tjenestepersoners bruk av registrene og systemene. Politiets behandling av opplysninger er bred og mangfoldig, og man vil i mange sammenhenger måtte vurdere hva som er minimumet av sporing som må gjennomføres for å oppfylle kravet som stilles i loven. For eksempel vil man måtte vurdere om man bare skal spore søk på personer eller på saker, eller en sammensetning av begge.¹²⁰ Det framkommer ingen vurdering av dette i politiregisterlovens forarbeider.

Behandlingsansvarlig for politiets sporings- og analyseløsning har tatt utgangspunkt i å søke på saker knyttet til både fysiske og juridiske personer. På denne måten vil løsningen fange opp de aller fleste av oppslagene som blir gjort av ansatte, og man vil kunne omfatte en større andel av uautoriserte søk enn dersom man utelukkende hadde sporet søk på personer eller saker.

¹¹⁸ Artikkel 15 (2).

¹¹⁹ Dette gjelder blant annet for DNA-registeret og foto- og fingeravtrykkregisteret.

¹²⁰ Møte H.G., 26.3.2018.

Politiets sporings- og analyseløsning er kategorisert som et kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven kapittel 9. I neste avsnitt vil jeg gjennomgå hva denne kategoriseringen innebærer for den rettslige reguleringen av løsningen.

3.4.4 Kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven kapittel 9

Arbeidsmiljøloven er en sentral vernelov, og dens formål er blant annet «å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet»¹²¹. Loven gjelder for de fleste arbeidsforhold i både privat og offentlig sektor.¹²²

Kapittel 9 i arbeidsmiljøloven omhandler kontrolltiltak i virksomheten. Etter arbeidsmiljøloven § 9-1 første ledd kan arbeidsgiver «iverksette kontrolltiltak overfor arbeidstaker når tiltaket har saklig grunn i virksomhetens forhold og det ikke innebærer en uforholdsmessig belastning for arbeidstakeren».

Kravet om sporbarhet etter politiregisterloven blir ivaretatt gjennom politiets sporings- og analyseløsning. Løsningen faller inn under kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven kapittel 9. Det fremkommer ikke av politiregisterlovens forarbeider om personopplysningloven skal gjelde for opplysninger som er innhentet i samsvar med politiregisterloven § 17, men ifølge arbeidsmiljøloven § 9-1 annet ledd er det personopplysningsloven som skal gjelde for opplysninger som er innhentet og lagret i sammenheng med kontrolltiltak.

Det følger av personopplysningslovens virkeområde at loven gjelder for behandling av opplysninger om ansatte i politietaten i sammenheng med sporings- og analyseløsningen fordi det ikke i denne sammenhengen er snakk om opplysninger i politiregistrene, men opplysninger vedrørende bruken av disse registrene.

Loggene som lagres og uthentes av sporings- og analyseløsningen inneholder opplysninger om arbeidstakere i politiet i form av opplysninger om hvem som har utført oppslag i registrene, hvilke oppslag det dreier seg om, og hvilket tidsrom de er gjort i. På denne måten vil man være i stand til å knytte opplysninger opp mot arbeidstakers aktivitet i virksomheten.

I arbeidsmiljølovens forarbeider blir det vektlagt at ved en forholdsmessighetsvurdering «vil det ikke være tilstrekkelig å vurdere det enkelte tiltak for seg; det må også sees hen til sum-

¹²¹ Arbeids- og sosialdepartementet (2017).

¹²² Ibid.

men av kontrolltiltak i bedriften»¹²³. Et vilkår for at arbeidsgiver skal kunne igangsette kontrolltiltak, er at det er nødvendig for å ivareta en berettiget interesse. Denne interessen må «veie tyngre enn hensynet til den ansattes personvern»¹²⁴. Tiltakene må drøftes før iverksettelsen, og det må gis tilstrekkelig informasjon før det kan settes i gang.¹²⁵

Schartum (2013) påpeker at det ikke er et krav etter arbeidsmiljøloven at kontrolltiltakene ikke skal utgjøre *noen* belastning for arbeidstakeren. De fleste tiltak vil påvirke arbeidstakerne på en eller annen måte, men det skal gjøres en forholdsmessighetsvurdering før og etter iverksettelsen av tiltakene, hvor de negative virkningene på arbeidstakernes integritet og personvern stilles opp mot de potensielt positive virkningene av tiltaket.

Ved vurdering av om tiltaket vil medføre uforholdsmessig belastning for de ansatte, må man blant annet ta i betraktning tiltakets formål; kontrollens art; den praktiske gjennomførelsen; hvilke inngrep i arbeidstakers personvern som omfattes; om sentrale personvern hensyn er ivaretatt gjennom forsvarlige metode som sikrer klare testresultatet; og i hvilken grad arbeidsgiver har sikret begrenset tilgang til de data som fremkommer.

Det fremkommer av arbeidsmiljølovens forarbeider at «[d]ersom kontrolltiltaket vil medføre ikke ubetydelige inngrep i rettsgoder som personlig integritet, verdighet, privatlivets fred, legemets ukrenkelighet e.l., vil vilkårene for å gjennomføre kontrollen i utgangspunktet bare unntaksvis være oppfylt»¹²⁶.

Det motsatte gjelder for tradisjonelle kontrolltiltak i arbeidslivet, herunder tidsregistrering, adgangskontroll og kontroll i forbindelse med konkret mistanke om straffbare forhold. Implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning innebærer både logging av de ansattes oppslag i registrene, og adgangskontroll til registrene, og vil dermed falle inn under kategorien tradisjonelle kontrolltiltak.¹²⁷

Arbeidsmiljøloven § 9-1 annet ledd fastsetter at personopplysningsloven gjelder «for arbeidsgivers behandling av opplysninger om arbeidstakere i forbindelse med kontrolltiltak med

¹²³ NOU 2004: 5, s. 433.

¹²⁴ Tønseth, m.fl. (2016), s. 91.

¹²⁵ Tønseth, m. fl. (2016).

¹²⁶ Arbeids- og sosialdepartementet (2004-2005), s. 145.

¹²⁷ Arbeids- og sosialdepartementet (2004-2005).

mindre annet er fastsatt i denne eller annen lov».¹²⁸ Det er dermed personopplysningsloven som beskytter og ivaretar de ansattes personopplysningsvern.¹²⁹

Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven som omfatter kontrolltiltak i virksomheten, er beregnet som en sikring av arbeidstakernes personvern ved å gi dem rett til innsyn og klageadgang etter personopplysningsloven. På bakgrunn av at personopplysningsloven (og personvernforordningen) regulerer behandling av opplysninger i politiets sporings- og analyseløsning, vil det være bestemmelsene i disse regelverkene som gjelder for ansattes rett til innsyn i loggene som uthentes av løsningen.

I personvernforordningen fastsettes det at «[d]en registrerte skal ha rett til å få den behandlingsansvarliges bekreftelse på om personopplysninger om vedkommende behandles, og, dersom dette er tilfellet, innsyn i personopplysningene [...]», jf. artikkel 15 (1). I tillegg kan de kreve å få beskrivelse av hvilke typer personopplysninger som behandles og hvor disse er hentet fra. Eksempler på dette kan være formålene med behandlingen; hvilke kategorier av personopplysninger som behandles; mottakere som personopplysningene er blitt eller vil bli utlevert til; samt all tilgjengelig informasjon om hvor personopplysningene stammer fra dersom de ikke er samlet inn fra den registrerte.¹³⁰

Det følger imidlertid av personopplysningsloven § 24 at retten til innsyn ikke gjelder for opplysninger som omfattes av unntakene i §§ 16 og 17. I lovens § 16 første ledd bokstav b fremkommer det at retten til informasjon og innsyn etter personvernforordningens artikkel 13, 14 og 15 ikke omfatter opplysninger som «det er *påkrevd* å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger» (min utheving).

I sammenheng med politiets sporings- og analyseløsning må man gjøre en avveining om opplysningene i sporingsloggen omfattes av dette unntaket i personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav b. I denne avveiningen må man ta stilling til om det er påkrevd å hemmeligholde opplysningene.

¹²⁸ Schartum (2013) påpeker at ved å legge hovedtyngden av den rettslige reguleringen av kontrolltiltak i virksomheten over på personopplysningsloven, skaper man problemer for arbeidsgiver, og til dels også arbeidstakeren. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven beskriver «relevante forhold i arbeidslivet» [s.28] og gir en rekke konkrete beskrivelser av situasjoner som kommer til utløp i arbeidslivet. Personopplysningsloven er derimot utarbeidet på en generell måte for å kunne dekke alle deler av arbeidslivet, uten å bruke konkrete begreper slik at noen aspekter ved arbeidslivet faller utenfor.

¹²⁹ Tønseth, m.fl., (2016), s. 87.

¹³⁰ Jf. personvernforordningen artikkel 15 (1) bokstav a, b, c og g.

Ettersom det i personopplysningsloven § 16 er nedsatt et krav om at unntaket må være *påkrevd*, vil det ikke være tilstrekkelig at det er hensiktsmessig å gjøre unntak. Det må med andre ord kunne fastsettes at forebyggingen og avsløringen vil gjøre det veldig vanskelig eller umulig å gjennomføre dersom unntak ikke blir gjort. Det kan tenkes at det ved grove overtredelser av tjenesteplikten vil være grunnlag for å tilbakeholde informasjon og nekte innsyn i opplysningene som inngår i sporingsloggen. Dette vil imidlertid neppe omfatte mange saker.

Dersom det forekommer grove brudd på tjenestemessig behov, vil det i disse tilfellene være nødvendig å fastsette om innsyn i loggene vil gjøre det svært vanskelig eller umulig å gjennomføre forebyggingen og avsløringen av lovbruddet. Hovedregelen bør imidlertid være at personopplysningslovens bestemmelser som blant annet fastsetter rett til innsyn kommer til anvendelse på sporings- og analyseløsningens logger. Dermed vil de ansatte kunne kreve innsyn i loggene som inneholder opplysninger om de gjennomførte oppslagene som løsningen har plukket ut.

3.4.5 Internkontroll etter politiregisterloven § 16

Internkontroll defineres som «planlagte og systematiske tiltak for å sikre implementering av et gitt regelverk»¹³¹. Vi finner bestemmelser for internkontroll i politiregisterloven § 16. Her fremgår det at den behandlingsansvarlige skal «etablere og holde ved like planlagte og systematiske tiltak som er nødvendig for å oppfylle kravene gitt i eller i medhold av denne loven [...]», jf. § 16 første ledd.

Bestemmelsen som omfatter kravet om sporbarhet faller inn under kapittelet som omhandler internkontroll og informasjonssikkerhet i politiregisterloven. Sporing og analyse av oppslag gjort i politiets registre vil være en måte å gjennomføre såkalt egenkontroll av virksomheten, og vil kunne danne grunnlaget for hvilke tiltak man velger i igangsette i sammenheng med internkontrollen. Løsningen vil også kunne danne grunnlaget for rapportene som kan inngå som en del av dokumentasjonen knyttet opp mot internkontrollen.

I politidistriktene er det politimestrene som er ansvarlig for å etablere internkontroll etter de kravene som er fastsatt i politiregisterloven. Det samme gjelder for sjefer for særorgan og andre enheter som er brukere av sentrale registre. Internkontrollen skal først og fremst bidra

¹³¹ Justis- og politidepartementet (2008-2009), s. 16.

til at den enkelte medarbeider handler i samsvar med og innenfor de aktuelle rammer som loven setter og som ledelsen krever.

Etableringen av rutiner for regelmessige gjennomganger av internkontrollen omtales som «egenkontroll». Formålet med en slik gjennomgang er først og fremst å sikre at internkontrollen kan regnes som hensiktsmessig. Det innebærer å gjøre en vurdering av om de rutiner og tiltak som er blitt etablert gjennom internkontrollen dekker de behovene som virksomheten har. I politiet vil det dermed være behov for å gjøre en vurdering av de enkeltstående systemene og registrene som etaten har behandlingsansvar for, for så å sette dette opp mot hvilke tiltak som må settes i gang for å dekke kravet om internkontroll.

Det finnes ulike begrunnelser for ledelsen og den enkelte medarbeider for hvorfor internkontroll blir sett på som et viktig ledd i utførelsen av politiets behandlingsansvar. For ledelsen kan internkontroll først og fremst brukes som et redskap for å gi rammer og føringer, slik at hele virksomheten opptrer i samsvar med regelverket.

Én av begrunnelsene er at hvordan opplysningene behandles ikke skal være avhengig av hvilken ansatt som utfører behandlingen. Internkontroll er også et viktig hjelpemiddel for medarbeiderne for å kunne etablere konkrete rutiner som skal kunne gjøre det enkelt og oversiktlig å gjøre de daglige arbeidsoppgavene på en riktig måte.¹³²

Internkontroll skal kunne redusere «risikoen for hendelser som krenker personvernet til ansatte, kunder eller andre som virksomheten behandler opplysninger om»¹³³. Ved hjelp av internkontroll, kan man ivareta opplysninger om de ansatte i loggene, samt opplysninger om registrerte i politiets registre. Internkontrollen skal forhindre at det forekommer avvik ved behandling av opplysninger i registrene.

Et avvik etter politiregisterloven er «en uønsket hendelse som innebærer eller kan medføre at krav som er stilt til politiets behandling av opplysninger brytes».¹³⁴ Det er ikke et krav at hendelsen har gitt direkte målbare konsekvenser. Eksempler på avvik kan være uberettiget oppslag i politiets systemer eller bruk av andres påloggingsinformasjon. Dette gjelder i aller høyeste grad for politiets sporings- og analyseløsning. De fleste oppslag i politiets registre vil ikke nødvendigvis kunne gi noen målbare konsekvenser.

¹³² Tønseth, m.fl. (2016).

¹³³ Ibid., s. 38.

¹³⁴ Kripos, "Veileder politiregisterloven".

3.4.6 Informasjonssikkerhet etter politiregisterloven § 15

Informasjonssikkerhet dreier seg i all hovedsak om «tekniske og organisatoriske tiltak for å fremme en tilfredsstillende beskyttelse av personopplysninger med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet».¹³⁵ Vi finner reglene om informasjonssikkerhet i politiregisterloven § 15.

Politiregisterloven fastsetter i første ledd at både den behandlingsansvarlige og databehandleren gjennom «planlagte og systematiske tiltak» skal sørge for «tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av opplysninger». Det er med andre ord både den behandlingsansvarlige og databehandleren som skal ivareta sikkerheten knyttet opp mot systemer og registre som inngår i behandlingen av opplysningene.

Tiltakene som gjennomføres kan enten være organisatoriske, tekniske eller fysiske, eller bestå av en kombinasjon av disse. Eksempler på tiltak kan være alt fra låser på dører og porter, krav til dokumentssikkerhet, tilgangskontroll, kryptering av elektronisk kommunikasjon til opplæringstiltak innen sikkerhetskultur.

Før sikringstiltak iverksettes skal det gjennomføres en vurdering av risiko for brudd på opplysningenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, gjerne sett i forhold til opplysningenes beskyttelsesbehov.¹³⁶

Kravet om konfidensialitet innebærer at «spredningen av opplysninger om den registrerte skal begrenses til det omfang og på den måte som den registrerte selv ønsker eller ville ha ønsket»¹³⁷. Konfidensialitetskravet gjelder også for situasjoner der det samles inn opplysninger uten at den registrerte er klar over det.¹³⁸

Ved brudd på tjenestemessig behov kan det være snakk om urettmessig utlevering av opplysningene, selv om personen opplysningene er utlevert til er ansatt i etaten. Politiets sporings- og analyseløsning vil på den måten bidra til å bevare konfidensialiteten for opplysninger politiet behandler.

I tillegg til å forhindre spredningen av opplysninger om den registrerte, innebærer kravet om konfidensialitet å sikre at opplysningene behandles i samsvar med taushetsplikt og andre hen-

¹³⁵ Justis- og politidepartementet (2008-2009), s. 16.

¹³⁶ Datatilsynet (2009).

¹³⁷ Schartum (2016), s. 56.

¹³⁸ Schartum (2016).

syn slik at informasjon ikke blir gjort tilgjengelig for uvedkommende. Kravet gjelder også for egne medarbeidere som ikke er autorisert for tilgang til opplysningene.¹³⁹ Det vil si at alle steg som fører til registrering også skal omfattes av kravet, for eksempel i situasjoner hvor informasjon blir muntlig overlevert til en tjenesteperson.

Kravet til integritet¹⁴⁰ går ut på å sikre opplysningene mot at det utføres uautorisert eller utilsiktet endring eller ødeleggelse av opplysninger uten at dette avdekkes. I tillegg skal man hindre at uvedkommende får tilgang til å utføre endringer. Informasjonsintegritet er forstått som vern av personopplysninger.¹⁴¹

I sammenheng med kontrolltiltak i virksomheten etter arbeidsmiljøloven kapittel 9, kan man trekke inn kravet om integritet i form av «personlig integritet». Behandling av personopplysninger i arbeidslivet reguleres av de generelle reglene i personopplysningsloven, men arbeidsmiljøloven har egne bestemmelser som setter vilkår for iverksettelse av tiltaket.¹⁴²

Kontrolltiltak som «virker inngripende i forhold til arbeidstakers personlige sfære eller integritet er ikke rettmessig med mindre det foreligger et rettslig grunnlag for tiltaket»¹⁴³. Det foreligger en mulighet for arbeidsgiver å iverksette kontrolltiltak som er nødvendige for «å lede, fordele og kontrollere arbeidet»¹⁴⁴.

Politiregisterforskriften § 40-10 fastsetter regler for sikring av konfidensialitet i informasjonssystemer. Bestemmelsens første ledd fastslår at «det skal treffes tiltak mot uautorisert innsyn i opplysninger i informasjonssystemet». Tiltakene kan for eksempel omfatte tilgangskontroller, noe som er særlig relevant for å hindre at det gjøres oppslag i politiets registre uten tjenestemessig behov.

Økt fokus på tilgangskontroll for brukere vil kunne virke forebyggende i sammenheng med uautoriserte oppslag i politiets registre. Ved å styrke tilgangskontrollen, vil man kunne få bukt med potensielle uautoriserte oppslag *før* de blir plukket ut av politiets sporings- og analyseløsning.

¹³⁹ Justis- og politidepartementet (2009).

¹⁴⁰ I denne sammenhengen vil det være snakk om *informasjonsintegritet*.

¹⁴¹ Justis- og politidepartementet (2009).

¹⁴² NOU 2009: 1.

¹⁴³ Ibid., s. 65.

¹⁴⁴ Ibid.

3.5 Oppsummering av den rettslige reguleringen av politiets behandling av opplysninger og politiets sporings- og analyseløsning

Politiets tilgang til behandling av opplysninger er bred, men påvirkes og reguleres av en rekke prinsipper, krav og regler. Kravet om tjenestemessig behov er sentralt, da dette gjør seg gjeldende for alt av politiets behandling. Dersom et oppslag i politiets registre skal være gjort med tjenestemessig behov, foreligger det krav om at formålsbestemthet og nødvendighet knyttet til oppslaget.

I dette kapittelet har jeg fokusert på den rettslige reguleringen av politiets behandling av opplysninger, med særlig fokus på krav til sporbarhet etter politiregisterloven § 17 og politiregisterforskriften § 40-13 og tjenestemessig behov etter politiregisterloven § 21 og forskriftens § 8-3. Krav til sporbarhet og tjenestemessig behov danner grunnlaget for den videre redegjørelsen av utfordringer knyttet til politiets sporings- og analyseløsning.

Jeg har også gjennomgått unntakene vi finner i EMK artikkel 8 som legger føringer for politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet og kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven. Her har jeg redegjort for hvorfor personopplysningsloven gjelder for opplysningene som behandles i tilknytning til politiets sporings- og analyseløsning.

Videre vil jeg knytte den rettslige redegjørelsen opp mot utfordringer ved politiets sporings- og analyseløsning.

4 Utfordringer knyttet til politiets sporings- og analyseløsning

4.1 Innledning

Til nå har jeg i all hovedsak gjennomgått den rettslige reguleringen av politiets behandling av opplysninger, med særlig fokus på krav om sporbarhet og tjenstemessig behov etter politiregisterloven. Jeg har også redegjort for den rettslige reguleringen av kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven, som politiets sporings- og analyseløsning faller inn under.

I dette kapittelet gjennomgår jeg noen utfordringer knyttet til politiets sporings- og analyseløsning. Utfordringene har i all hovedsak fremkommet av intervjuene jeg har gjennomført med informantene mine, og her drøfter jeg dem opp mot den rettslige redegjørelsen jeg har gjennomgått i kapittel 3.

Noen av utfordringene knytter seg opp mot egenskaper ved sporings- og analyseløsningen, og er ikke nødvendigvis rettslige utfordringer. Dette gjelder i all hovedsak utfordringene rundt søkestrenger i STRASAK. Jeg har likevel valgt å ta med denne problematikken, da dette var et sentralt problem som fremkom i intervjuet med informant K.R.

I neste avsnitt redegjør jeg for problematikken knyttet til manglende opplæringsbaser i politiets registre. Utfordringen omhandler først og fremst kravet om tjenstemessig behov, og i mindre grad politiets sporings- og analyseløsning. Likevel kan man fastslå at dersom ansatte i politiet blir tvunget til å gjøre oppslag på seg selv eller kjente i en opplærings situasjon, vil dette vil resultere i en rekke søk som er gjort uten tjenstemessig behov. Disse oppslagene dukke opp i sporings- og analyseløsningens logger. Jeg har derfor valgt å ta med denne utfordringen i avsnitt 4.2.

4.2 Manglende opplæringsbaser

I avsnitt 3.3 gjennomgikk jeg kravet om tjenstemessig behov ved behandling av opplysninger i politiets registre. Etter politiregisterloven § 21 kan tilgang til opplysninger i politiets registre gis dersom den enkelte ansatt har et tjenstemessig behov. Om tjenstemessig behov foreligger, vurderes ut fra formålet med behandlingen og nødvendigheten bak. Oppslag og søk på seg selv eller andre av ren nysgjerrighet er ikke tillatt.

Etter politiregisterforskriften § 8-4 skal det ikke gis tilgang til opplysninger i politiets registre før ansatte har gjennomgått opplæring. Et minstekrav som er stilt til opplæringsbaser, er at de skal inneholde utvalgte, anonymiserte personer. Ifølge informant G.V. mangler man opplæ-

ringsbaser for en stor andel av politiets registre. Dersom ansatte gjør oppslag på seg selv, familie, kollegaer eller kjente personer, vil disse oppslagene falle inn under kategorien uautoriserte søk gjennom sporings- og analyseløsningen.

Å opprette opplæringsbaser krever mye ressurser og vedlikehold. Informant G.V. mener at dersom man skal opprette et opplæringsmiljø, vil man måtte utvikle en base med opp mot tusen personer, som omfatter ektefeller, slektninger, mv. Videre må disse implementeres i Folkeregisteret, reaksjonsregisteret, straffesaksregisteret og PO. For å kunne få full nytte av basen, må den inneholde mange kombinasjoner hvor man har mulighet til å teste på alle tenkelige måter. Utfordringene ligger i å sikre samkjøring mellom de ulike systemene, særlig når det kommer til systemer som politiet ikke har utviklingsansvar for, som for eksempel Folkeregisteret.

På tross av ressursmangel i tilknytning til opprettelse og vedlikehold, er det problematisk at det per dags dato ikke foreligger opplæringsbaser for samtlige av politiets registre. Oppslag som gjennomføres av ansatte i opplæringsøyemed vil plukkes opp av politiets sporings- og analyseløsning, med mindre disse oppslagene gjøres gjennom en opplæringsdatabase.

Selv om man i utgangspunktet kan se bort fra oppslagene som omfattes av loggene, vil det likevel være problematisk at en stor andel personer får tilgang til opplysninger om registrerte i politiets registre gjennom oppslag som ikke er gjort med tjenstemessig behov. Man har naturligvis mulighet til å se bort fra oppslagene som havner på loggene. Informasjonen som tilgås gjennom opplæringen er imidlertid vanskeligere å ignorere.

Det er med andre ord av høy viktighet å få på plass opplæringsbaser, særlig med tanke på politiregisterlovens krav om tjenstemessig behov ved behandling av opplysninger.

4.3 Spesifisering av søkestreng

I politiets registre er det utfordringer knyttet til å kartlegge hva ansatte hva tjenstepersoner gjør oppslag på. Per dags dato sporer man hva brukerne av registrene oppretter, leser, oppdaterer og sletter. Problemene oppstår når man skal spore søk som blir gjennomført av brukerne.

Enkelte av politiets systemer inneholder såkalte applikasjonslogger, hvor systemet selv oppretter loggene. Her kjenner systemet selv til hvilke felter som representerer hva, samt hvilken ID som er tillagt de ulike objektene. I de systemene som ikke har en slik applikasjonslogg, har

man måttet sette på en egen databaseskode, som gjennom dataserveren leser all datatrafikken som går inn i basen. Når man da gjennomfører et søk, går en «query»¹⁴⁵ til databasen, hvor den ber om å få resultat på det man søker på. I denne «query-en» finner man informasjon om hvilket saksnummer man har søkt på.¹⁴⁶

I STRASAK har man blant annet støtt på problemer knyttet til det å kunne identifisere saksnummer i tilknytning til sporing og analyse. Saksnummeret er et rent løpenummer, og har ingen fast struktur eller informasjon knyttet til seg, slik som for eksempel et fødselsnummer har. Dette innebærer at den eneste måten å fastsette et saksnummer for løsningen, er å definere det som en tallrekke med seks eller syv siffer¹⁴⁷ i en tilfeldig rekkefølge.

Resultatet er at løsningen vil plukke ut tilfeldige strenger med tall, noe som igjen gir en høy feilprosent på utvalgene. For å få løst dette problemet er man avhengig av å implementere applikasjonslogger i de systemene som ikke inneholder slike, noe som krever en del ressurser. Per dags dato har man ikke fått gjennomført implementeringen av disse loggene i alle systemene.

Indicia er et av de mest brukte politiregistrene, samtidig som det også er et av de mest kompliserte. Ved logging av aktivitet i systemene, må man opprette objekter som man «hefter» denne informasjonen på. I Indicia kan man knytte informasjon til mange forskjellige personer, og man opererer da med *informasjonsobjekt*.¹⁴⁸

I tillegg er man avhengig av å kunne identifisere alle objektene unikt i systemet (for eksempel ved fødselsnummer, D-nummer, prosjektnummer, kjennetegn for kjøretøy, mv.). utfordringen blir da å sikre at alle objektene blir plukket opp i loggen, og at det blir registrert hver gang noen klikker på ett av dem. Indicia er et av systemene hvor denne identifiseringen fungerer godt, og man har god oversikt på de ulike objektene i systemet.¹⁴⁹

Problemet med å logge søk i sporings- og analyseløsningen slik de fremstår i dag, er at man risikerer å logge en del irrelevant informasjon om hva personer søker på. I Indicia har man for eksempel mulighet til å søke på «Hell's Angels», hvor man da får opp tusenvis av treff som

¹⁴⁵ Kan defineres som en kodelinje.

¹⁴⁶ Intervju K.R., 30.5.2018.

¹⁴⁷ Systemene leser blant annet datoer ut fra en lignende spesifisering.

¹⁴⁸ Intervju K.R., 30.5.2018.

¹⁴⁹ Intervju G.V., 5.6.2018.

resultat. Dersom man skulle ha logget all denne informasjonen, ville man innen kort tid ha fylt opp databasene.¹⁵⁰

Likevel er det klart at man kan få en del sensitiv informasjon om personer ved å gjennomføre slike søk, og i flere av politiets registre vil det være sensitivt i seg selv å få opp en person ved å gjøre et søk, selv uten å gå videre inn på denne personen. Også Datatilsynet har uttrykt et ønske om at man også skal kunne logge søkene som blir foretatt, og behandlingsansvarlig for sporings- og analyseløsningen vil i framtiden legge til rette for at man kan få på plass logging av selve søkestrengen.¹⁵¹

4.4 Innsyn i loggene

I avsnitt 3.4.4 fastslo jeg at politiets sporings- og analyseløsning er et kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven kapittel 9. Arbeidsmiljøloven § 9-1 fastsetter at personopplysningsloven gjelder for opplysninger som behandles i tilknytning til kontrolltiltak. Dermed gjelder personopplysningsloven og personvernforordningen for disse opplysningene, og rett til innsyn i opplysningene følger dermed av bestemmelsene om innsyn etter disse rettsreglene¹⁵².

Arbeidslovutvalget påpekte at opplysninger som omfattes av datalogger som er lagret og uthentet i sammenheng med kontrolltiltak i virksomheten kan være et effektivt kontrollverktøy for arbeidsgiver. Slik automatisk loggføring regnes som «elektronisk behandling av personopplysninger»¹⁵³, noe som igjen innebærer at opplysningene som lagres omfattes av personopplysningsloven. Det er med andre ord klart hvordan utvalget mente opplysningene knyttet til slike typer kontrolltiltak skulle reguleres.

Tidligere konkluderte jeg med at det kun i få tilfeller vil være snakk om grove brudd på tjenstemessig behov, og at retten til innsyn i enda færre tilfeller vil være årsaken til at forebyggingen eller avsløringen av et lovbrudd blir umulig eller vanskelig å gjennomføre. Personopplysningslovens bestemmelser som omfatter rett til innsyn gjelder dermed for hovedtyngden av saker hvor det har blitt begått uautoriserte oppslag i politiets registre. Rett til innsyn vil i tillegg også gjelde i nær alle tilfeller hvor ansatte vil ha tilgang til loggene, selv om det ikke foreligger uautoriserte oppslag.

¹⁵⁰ Intervju K.R., 30.5.2018.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Jf. PVF artikkel 15.

¹⁵³ NOU 2004: 5, s. 428.

Min informant K.R. påpeker at behandlingsansvarlig ved Kripos imidlertid har valgt å legge den rettslige reguleringen for behandlingen av opplysningene i sporings- og analyseløsningen til politiregisterloven. Begrunnelsen fra behandlingsansvarlig har vært at hovedintensjonen bak bestemmelsen i arbeidsmiljøloven som fastsetter at personopplysningsloven gjelder for opplysningene, er å sikre at opplysningene som de ansatte behandles på en sikker måte. Behandlingsansvarlig mener politiregisterloven vil kunne oppfylle disse kravene på lik linje med personopplysningsloven.¹⁵⁴

En annen begrunnelse fra behandlingsansvarlige for at politiregisterloven reguler loggene, er at disse inneholder opplysninger hentet ut fra politiets registre, og ikke utelukkende informasjon om den ansatte. Opplysningene framstår som rådata¹⁵⁵, og inneholder opplysninger om registrerte i politiets registre. Så lenge opplysningene omfattes av den behandlingsansvarliges rapporteringssystem, mener behandlingsansvarlig at opplysningene skal falle inn under bestemmelsene i politiregisterloven.

På det tidspunktet opplysningene tas ut og sendes til distriktet/særorganet, vil de omfattes av personopplysningsloven. Behandlingsansvarlig mener dermed at Kripos i praksis ikke behandler opplysninger som kommer inn under personopplysningsloven for sporings- og analyseløsningen.¹⁵⁶ Det fremkommer imidlertid som uklart om dette er behandlingsansvarliges fortolkning av det gjeldende regelverket, eller om det foreligger bestemmelser som avklarer problematikken.

Jeg anser det som problematisk at behandlingsansvarlig har valgt å legge den rettslige reguleringen av loggene som uthentes fra sporings- og analyseløsningen til politiregisterloven, og ikke personopplysningsloven. Tidligere praksis har basert seg på personopplysningsloven av 2000, og det kan tenkes at man etter ikrafttreddelsen av personopplysningsloven 2018 og implementeringen av personvernforordningen i norsk lov vil gå over til å la disse rettsreglene stå for den rettslige reguleringen av loggene.

Personopplysningsloven bør imidlertid også gjelde når loggene ikke enda er oversendt distrikt/særorgan, og fortsatt inngår som en del av sporings- og analyseløsningen. På denne måten vil ansatte på et hvert tidspunkt vite hvilke rettsregler som gjelder for loggene, og ikke

¹⁵⁴ Intervju K.R. 30.5.2018.

¹⁵⁵ Rådata er de opprinnelige dataene hentet fra registerets database.

¹⁵⁶ Intervju K.R. 30.5.2018.

være avhengig av at loggene inngår i behandlingsansvarliges rapport for å kunne få innsyn i disse.

4.5 Mistenkeliggjøring av ansatte og ressursbruk i distriktene

I avsnitt 3.4.3 gjennomgikk jeg kravet om sporbarhet etter politiregisterloven § 17 og forskriften § 40-13. I disse bestemmelsene fremkommer det at opplysningene om bruk av politiets registre kun skal benyttes til «å administrere systemet; avdekke og oppklare brudd på sikkerheten i systemet; eller avdekke og sanksjonere urettmessig behandling av personopplysninger», jf. § 17 annet ledd nr. 1-3. Av politiregisterforskriften § 40-13 femte ledd følger at opplysningene om bruk av politiets registre bare kan brukes til de formål som er nevnt i politiregisterloven § 17.

Til tross for denne spesifiseringen i politiregisterloven med forskrift, har det blant ansatte i politietaten fremkommet en del misnøye knyttet til sporings- og analyseløsningen og loggingen av bruk av politiets registre. Informant G.V. mener sporing og logging av ansattes bruk av politiets registre kan ses på som mistenkeliggjøring av ansatte, og at man heller burde ha fokus på de tilfellene hvor man kan påvise brudd på tjenesteplikten.

Alternativet til sporing og logging vil være å gå tilbake til stikkprøvekontroll. Som tidligere nevnt utgjør denne typen kontroll kun kan gjennomgå oppslag som tilsvarer en dråpe i havet i forhold til den store mengden søk som blir gjort i politiets registre. G.V. mener at man i dag bruker for mye ressurser på å kontrollere tilfeller hvor det ikke foreligger brudd på tjenesteplikten.

Jeg mener imidlertid at dersom man skulle ha gått tilbake til denne typen kontroller, ville man igjen måtte ha brukt disse ressursene på å gjennomføre stikkprøvekontroller i en større andel oppslag. Gevinsten av å slutte med kontroller av logger ville dermed potensielt ha blitt lik null.

Likevel ser jeg også hvorfor særlig politidistriktene blir frustrerte i de tilfellene hvor de får beskjed om å gjennomgå rapporter fra behandlingsansvarlige for sporings- og analyseløsningen, spesielt i de tilfellene hvor det fremkommer at det ikke foreligger et uautorisert oppslag i politiets registre.

Tidligere har jeg gjennomgått rett til innsyn om behandling av opplysninger. En potensiell løsning på ressursbruken i distriktene, kan være å gi informasjon til den ansatte dersom oppslag er tatt ut av sporings- og analyseløsningen. På denne måten vil vedkommende kunne gi

ytterligere informasjon om bakgrunnen for oppslaget og forklare de oppslagene som er plukket ut, uten at man vil måtte involvere politimestere eller ledere for særorganene. På denne måten vil man kunne minske mistenkeliggjøringen av de ansatte, samtidig som ressursbruken knyttet til den manuelle gjennomgangen av loggene vil minske.

Det bør naturligvis gjøres en vurdering av alvorlighetsgraden på det utvalgte oppslaget, men i utgangspunktet vil det være en stor andel av oppslag som blir valgt ut av sporings- og analyseløsningen som vil kunne regnes som mindre alvorlige.

4.6 Oppsummering av utfordringer knyttet til politiets sporings- og analyseløsning

I dette kapitlet har jeg gjennomgått noen utfordringer knyttet til sporings- og analyseløsningen. Politiets sporings- og analyseløsning har ikke vært implementert i politiets registre lenge, og det er dermed å forvente at man ikke har kommet på plass med alle aspekter knyttet til den rettslige reguleringen eller det tekniske bak løsningen.

Her har jeg lagt særlig vekt på hvilken rettslig regulering behandlingsansvarlig for løsningen har plassert opplysningene som behandles i løsningen under, samt problematikken knyttet opp mot manglende opplæringsbaser for politiets registre og tjenestemessig behov for oppslag i forbindelse med opplæring. Jeg har også valgt å trekke inn noen tekniske utfordringer som fremkom av intervjuene med informantene mine, da disse viser noe av forbedringspotensialet løsningen har for fremtiden.

I neste og avsluttende kapittel vil jeg gjennomgå oppgavens sentrale problematikk, samt trekke inn utfordringene knyttet til sporings- og analyseløsningen jeg har gjennomgått i dette kapitlet.

5 Avslutning og veien videre

Mye har skjedd siden publiseringen av Aftenpostens artikkel i 2012 som omhandlet politiets behandling av opplysninger. Blant annet har man sett ikrafttredelsen av politiregisterloven i 2014, implementering av ny personvernforordning og politidirektiv i nasjonal lovgivning, og sist, men ikke minst, implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning i politiets sentrale registre.

I dette kapittelet gjennomgår jeg den sentrale tematikken i sammenheng med oppgaven. I tillegg til de rettslige utfordringene tilknyttet sporings- og analyseløsningen, fremkom det av intervjuene en del tekniske utfordringer. Nedenfor gjennomgår jeg i korthet noen av disse, som en pekepinn på hvilke endringer som i fremtiden vil bli gjennomført i løsningen.

I denne oppgaven har jeg drøftet sentrale rettslige reguleringer som ligger til grunn for politiets behandling av opplysninger, og hvilke krav som spiller inn på denne. Jeg har fokusert på kravet om sporbarhet etter politiregisterloven § 17 som igjen setter rammer for opprettelsen og implementeringen av politiets sporings- og analyseløsning i politiets sentrale registre. I kapittel 4 har jeg også valgt å sette fokus på noen utfordringer knyttet til sporings- og analyseløsningen, med utgangspunkt i intervjuene jeg har gjennomført med ansatte ved Kripos.

Ikrafttredelsen av politiregisterloven har påvirket politiets behandling av opplysninger på mange måter. Blant annet har det blitt større fokus på kravet om tjenstemessig behov ved behandling av opplysninger i politiets registre. Bestemmelsene i politiregisterloven som fastsetter hvilken bruk av registrene som omfattes av tjenstemessig behov er skjønsmessig utarbeidet.

I denne oppgaven har jeg sett på hvordan formålsbestemthet og nødvendighetskravet spiller inn på hvilke oppslag som blir plukket ut av politiets sporings- og analyseløsning, med utgangspunkt i hvordan disse prinsippene virker inn på kravet om tjenstemessig behov. Til tross for at bestemmelsene som omhandler tjenstemessig behov har rom for skjønsmessige vurderinger, danner prinsippene om formålsbestemthet og nødvendighet rammene for hvilken bruk som faller innenfor kravets omfang.

Videre kartlegging om hva som tjenstemessig behov innebærer er også på sin plass. I dag er det stor frihet for ledere i politidistriktene og særorganene for hvilke sanksjoner uautoriserte oppslag i politiets registre vil gi. I fremtiden vil det gagne både behandlingsansvarlige for sporings- og analyseløsningen og brukerne av politiets registre at det fremkommer rettspraksis

på området. Relevant rettspraksis vil kunne bidra til at rammene rundt kravet om tjenestemessig behov blir klarere.

I mangel på rettspraksis, er det imidlertid viktig å fastsette klare regler for hvilke oppslag i politiets registre som faller utenfor kravet om tjenestemessig behov etter politiregisterloven med forskrift. Dette til tross for at man i dag har utviklet noen generelle holdepunkter som kartlegger blant annet søk av privat karakter i politiets registre.

Informantene mine har lagt vekt på en del utfordringer knyttet til sporings- og analyseløsningen, herunder mangelen på opplæringsbaser for politiets registre. Ansatte har dermed ikke muligheten til å søke på anonymiserte personer til bruk i opplæring, og blir «tvunget» til å gjøre oppslag på registrerte som de potensielt ikke har tjenestemessig behov for å utføre. For i fremtiden kunne ivareta de registrertes rettigheter knyttet opp mot integritet og konfidensialitet i registrene, vil det være sentralt å få på plass slike opplæringsbaser.

Politiets sporings- og analyseløsning faller inn under kontrolltiltak etter arbeidsmiljøloven, og opplysninger som innhentes i tilknytning til løsningen vil dermed falle inn under personopplysningslovens bestemmelser. Til tross for dette, har behandlingsansvarlig for sporings- og analyseløsningen valgt å legge den rettslige reguleringen av loggene til politiregisterloven. Begrunnelsene har vært at politiregisterloven vil kunne beskytte opplysningene på lik linje med personopplysningsloven, og at loggene inneholder opplysninger om registrerte i politiets registre.

Det fremkom av intervjuet med K.R. at rapportene som sendes ut til distriktene er regulert av personopplysningsloven. I denne oppgaven har jeg konkludert med at det også vil være på sin plass å legge den rettslige reguleringen av loggene under personopplysningsloven, slik det følger av arbeidsmiljøloven § 9-1. Dette vil skape større forutberegnelighet for de ansatte, og gjøre det enklere å søke om innsyn i loggene slik de fremkommer i sporings- og analyseløsningen.

Av intervjuene jeg har gjennomført fremkom det at informantene mine hadde en del endringsforslag til sporings- og analyseløsningen. K.R. poengterte at man opplevde et visst tidspress under utviklingen av løsningen, noe som resulterte i at man ikke hadde mulighet til å implementere alle funksjonalitetene man ønsker. Eksempelvis mente K.R. at man burde implementere sporing av søk i alle registre, og i den sammenhengen gjøre det mulig å håndtere større mengder data i databasen.

Utvikling av ny datamodell fremkom også som et ønske fra behandlingsansvarlig, noe som vil gjøre det mulig å gjennomføre sammenfallende sporing i alle registrene og systemene. Per dags dato sporer man ulikt i de forskjellige registrene, og man er i noen registre avhengig av å implementere såkalte applikasjonslogger for å få opp alle oppslag som blir gjort.

Problemene knyttet til korrekt sporing av saksnummer i blant annet PAL for STRASAK vil forhåpentligvis også utbedres med tiden. Det er også et ønske om å kunne utbedre analysen med flere modeller, nytt grunnlag for analyse og håndtering av større mengder data. Blant annet ønsker behandlingsansvarlige å kunne koble sporings- og analyseløsningen opp mot Folkeregisteret, slik at man enkelt kan søke på adresser og slektskap til tjenestepersoner som har gjennomført oppslagene. Dette vil særlig være relevant i de tilfellene hvor det har blitt gjort søk på personer i nabolaget, leieboere eller nær familie. Dette vil potensielt kunne være et ressursbesparende tiltak.

Politiets sporings- og analyseløsning har vært avgjørende i å oppfylle kravet om sporbarhet av politiets behandling av opplysninger i politiregistrene. Ved å ta utgangspunkt i krav om tjenstemessig behov ved søk og oppslag i politiets registre, har man funnet en måte å ivareta tjenestepersoners mulighet til å behandle opplysninger i registrene som muliggjør politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, samtidig som man sikrer de registrertes personvern i form av integritet og konfidensialiteten knyttet opp mot opplysningene.

Løsningen og reguleringen av denne fremstår per dags dato som langt fra perfekt, og behandlingsansvarlig har gjort det klart at det er flere endringer og forbedringer de ønsker implementert i løsningen. Én av de største utfordringene politiet står foran er å sette klarere rammer for når brukere av politiets registre har tjenstemessig behov ved behandlingen av opplysninger. I tillegg vil det være sentralt å gjennomgå den rettslige reguleringen av loggene.

For øvrig fremstår politiets sporings- og analyseløsning som et godt svar på hvordan man i fremtiden skal kunne etterleve kravet om sporbarhet i politiets registre etter politiregisterloven med forskrift.

Litteraturliste

Lover og regelverk

- 1814 Kongeriket Noregs grunnlov av 17. mai 1814.
- 1995 Politiloven. Lov 04. august 1995 om politiet.
- 2000 Personopplysningsloven. Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.
- 2005 Straffeloven. Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.
- 2005 Arbeidsmiljøloven. Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
- 2006 Offentleglova. Lov 19. mai 2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.
- 2010 Politiregisterloven. Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten.
- 2013 Politiregisterforskriften. Forskrift 09. september 2013 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten.
- 2018 Personopplysningsloven. Lov 15. juni 2018 om behandling av personopplysninger.

Direktiv, forordning og konvensjon

- 1950 Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1953.
- 2016 Personvernforordningen. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.
- 2016 Politidirektivet. Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA

Proposisjoner og meldinger

Justis- og politidepartement. (2008-2009). *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)* (Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)). Oslo: Departementets servicesenter.

Justiskomiteen. (2015). *Innstilling fra Justiskomiteén om endringen i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)* (Innst. 306 S). Oslo: Justiskomiteén.

Norges offentlige utredninger

NOU 2003: 21. (2003). *Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetenes behandling av opplysninger*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2004: 5. (2004). *Arbeidslovutvalget – et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2009: 1. (2009). *Integritet og personvern*. Oslo: Departementets servicesenter.

NOU 2017: 9. (2017). *Politi og bevæpning. Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. Oslo: Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Rettskraftige avgjørelser

Dom LB-2015-160095 avgjort 01. juni 2016 Borgarting lagmannsrett

Rundskriv og veiledere

Datatilsynet. (2009). En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet. Hentet fra https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/regelverk-skjema/veiledere/internkontroll_veil.pdf [20.4.2018]

Datatilsynet. (2015). Anonymisering av personopplysninger. Hentet fra <https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/regelverk-skjema/veiledere/anonymisering-veileder-041115.pdf> [12.6.2018]

Nasjonal IKT. (2015). Veileder for innføring og anvendelse av statistisk analyse som metode for å avdekke uberettigede oppslag i behandlingsrettede helseregistre («mønstergjenkjenning»). Hentet fra <https://nasjonalikt.no/Documents/Prosjekter/Avsluttede%20prosjekter/Tiltak%2045.1%20Metoden%20Veileder%20for%20innfring%20og%20anvendelse%20ver%201.0.pdf> [13.8.2018]

Nettsider

- A. Færaas. (2012, 30. mars). Her er registrene hvor norsk politi lagrer informasjon om nordmenn. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/4exV/Her-er-registrene-hvor-norsk-politi-lagrer-informasjon-om-nordmenn> [30.10.2017]
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017, 12. september). Arbeidsmiljøloven. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/arbeidsmiljo/loven/id447107/> [13.4.2018]
- Datatilsynet. (a). Ordliste. Hentet fra <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-skjema/verktoy-skjema/ordbok-a-til-a/#T> [23.6.2018]
- Datatilsynet. (2017, 21. mars). Om politiregisterloven. Hentet fra <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/politi-justis/politiregisterloven/> [16.2.2018]
- Justis- og beredskapsdepartementet. (d). Nytt personverndirektiv for politiet og påtalemyndigheten mv. Hentet fra 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/ [20.6.2018]
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). Rekordmange ansatte i politiet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rekordmange-ansatte-i-politiet/id2581627/> [25.5.2018]
- Lovdata. Lov om rettergangsmåten i straffesaker. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25> [19.4.2018]
- Oslo universitetssykehus. (a). Mønster-gjenkjenning-prosjektet ved Oslo universitetssykehus. Hentet fra <http://docplayer.me/43669541-Monster-gjenkjenning-prosjektet-ved-oslo-universitetssykehus.html> [25.4.2018]
- Politiet. (a). Ledelsen ved Kripos. Hentet fra <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/sarorganene/kripos/kripos-ledelse/> [16.4.2018]
- Sopra Steria. (2015). Ny politikontrakt til Sopra Steria. Hentet fra <https://www.soprasteria.no/nyheter/nyhet/ny-politikontrakt-til-sopra-steria> [25.4.2018]

Bøker og artikler

- Andenæs, J. (2011). *Innføring i rettsstudiet* (6. utgave). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Boe, E.M. (2012). *Grunnleggende juridisk metode* (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Blume, P. (2009). *Juridisk metodelære* (5. utgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Schartum, D. W. (2013). *Rettslige aspekter ved feltteknologi i arbeidslivet* (2013/03). Complex.
- Schartum, D. W. & Bygrave, L. A. (2016). *Personvern i informasjonssamfunnet* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2010). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tønseth, M, Stubø, M., Olsen, T. & Ljostad, R. (2016). *Personvernhandboken* (1. utgave). Oslo: Gyldendal Juridisk.

Personlige meddelelser

- Samtale med H.G., rådgiver i Seksjon for Personvern, Kripos, 26. mars 2018.
- Intervju med K.R., rådgiver i Seksjon for Personvern, Kripos, 30. mai 2018.
- Intervju med G.V., tillitsvalgt i Politiets Fellesforbund og tidligere leder for Seksjon for Kriminalregistre, 5. juni 2018.
- Samtale med T.H., rådgiver Seksjon for ID-registre, 6. juni 2018.
- Samtale med G.V., tillitsvalgt i Politiets Fellesforbund og tidligere leder for Seksjon for Kriminalregistre, 11. juni 2018.

Interne instruksjer og veiledere

- Kripos. (2018). *Sporing og analyse. Informasjon til brukere av politiets sentrale registre*.
- Kripos. *Veileder politiregisterloven*.
- Politiet. (2018). *Hva er rettmessig bruk av politiregistrene?*

Liste over figurer og tabeller

Liste over figurer:

Figur 1: Samhandling mellom politiets sentrale registre.....	20
Figur 2: Organisasjonskart over Kripos.....	26
Figur 3: Sentrale rettskilders regulering av temaer	34

Liste over tabeller:

Tabell 1: Oversikt over politiets sentrale registre	19
---	----