



Politidirektoratet

Sendes til politidirektoratet@politiet.no

NCIS NORWAY

Deres referanse:
201902322

Vår referanse:
201902528

Sted, Dato
Oslo, 18.11.2019

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL NY FORVALTNINGSLOV

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 3. juni 2019 om NOU 2019: 5 - Ny forvaltningslov med tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 5. juli 2019, samt direktoratets utfyllende bestilling av 17. oktober 2019 med svarfrist til direktoratet innen 20. november 2019.

Nedenfor følger Kripос' merknader til NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov (heretter omtalt som utredningen). Høringsuttalelsen omtaler primært områder av særskilt betydning for Kripос. Uttalelsen følger systematikken i utredningen.

1. DIGITAL SAKSBEHANDLING OG KOMMUNIKASJON – KAPITTEL 18

1.1. Automatisert saksbehandling i politiet

Det vises til Politidirektoratets utfyllende bestilling av 17. oktober 2019. Direktoratet legger der til grunn at det ikke foretas helautomatisert saksbehandling i politiet per i dag, og at innføring av helautomatisert saksbehandling ligger noe frem i tid. Etter Kripос' vurdering kan det imidlertid stilles spørsmål ved denne slutningen. Det foretas for eksempel automatisert saksbehandling ved akkreditering av lufthavnansatte i henhold til securityforskriften § 35 a og vandelskontroll i henhold til domstoloven § 72 og forsvarsloven § 59. Videre er en delvis automatisering av saksbehandlingsprosesser for vandelskontroll og egnethetsvurdering i henhold til vegtrafikkloven § 24 og yrkestransportloven § 37 f første ledd under utvikling. Så vidt Kripос kjenner til, innebærer ingen av disse prosessene at det fattes vedtak i henhold til forvaltningsloven på helautomatisert grunnlag, men det er likevel grunn til å bemerke at det er etablert automatiserte prosesser innenfor enkelte områder.

Kripос legger videre til grunn at politiet per i dag foretar en profilering av personer i personvernforordningens forstand. Det vises her til definisjonen av profilering i personvernforordningen artikkel 4 nr. 4 og til utredningen punkt 18.3.3.8. Ved gjennomføring av vandelskontroller og egnethetsvurderinger gjøres det en automatisk kontroll av politiets registreringer om de aktuelle personene, og basert på gjennomgangen avgjøres det hvorvidt saken skal sendes til behandling i en forvaltningsenhet eller om det skal gis det en tilbakemelding til eksterne organer om hvorvidt personen, etter politiets oppfatning, oppfyller

Kripос

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Post: Postboks 2094 Vika, 0125 Oslo
Besøk:

Tlf: 23 20 80 00

Faks: 23 20 88 80

E-post: kripос@politiet.no

Org. nr.: 974 760 827

Giro: 7694.05.17962

www.politi.no

de aktuelle kravene til vandel og/eller egnethet. Politidirektoratet bør etter Kripos' syn vurdere om den generelle hjemmelen som foreslås i utkastet¹ er tilstrekkelig for politiets bruk av profilering, jf. uttalelsene fra utvalgets flertall i utredningen side 262 flg.

1.2. Utvalgets forslag til rettsgrunnlag for å kunne behandle personopplysninger i et helautomatisert beslutningssystem

Kripos støtter utvalgets flertall i forståelsen av personvernforordningen artikkel 22 nr. 1. Kripos' forståelse av bestemmelsen er basert på ordlyden og artikkel 29-gruppens uttalelse *Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679*², som European Data Protection Board (EDPB) senere har adoptert³.

Kravet til et tydelig og presist rettsgrunnlag skjerpes ved inngripende helautomatiserte behandlinger. Betragtningene til utvalgets flertall tiltres derfor hva gjelder kravet til rettsgrunnlag⁴. Kripos anbefaler således at § 11 utformes i tråd med forslaget fra utvalgets flertall.

1.3. Dokumentasjon av automatiserte beslutningssystemers rettslige innhold

Politidirektoratet ber om innspill til hvilke konsekvenser den foreslåtte dokumentasjonsplikten vil ha for sakstyper hvor bruk av helt eller delvis automatiserte saksbehandlingsløsninger kan være relevante. Videre ber direktoratet om en vurdering av konsekvensene av plikten til å offentliggjøre dokumentasjonen, og innspill til hva som skal regnes som "særskilte hensyn" i en eventuell forskriftsbestemmelse.

Dokumentasjon av innretningen til et hel- eller delautomatisert beslutningssystem er viktig av flere årsaker, blant annet for å kunne oppfylle den registrertes rett til informasjon om innretningen til helautomatiserte systemer, jf. personvernforordningen artikkel 13 annet ledd bokstav f. Det vises her til utvalgets betragtninger i utredningen punkt 18.3.3.5, som Kripos slutter seg til. Dokumentasjonsplikten etter lovutkastet § 12 første ledd første punktum vil videre være delvis overlappende med dokumentasjonsplikten etter personvernforordningen artikkel 24 nr. 2 og politiregisterloven § 15. Kripos har således ingen innvendinger mot kravet til dokumentasjon av automatiserte saksbehandlingssystemer.

Hensynet til systemets effektivitet kan være et særlig hensyn i henhold til utkastet § 12 første ledd siste punktum. Som utvalget påpeker på side 267, kan offentliggjøring av dokumentasjonen gjøre systemet sårbart for angrep og manipulering. Utvalget synes å legge til grunn at risikoen for slik påvirkning er lav. Kripos bemerker at det etter vår vurdering vil kunne aktualisere seg for langt flere tilfeller enn det utvalgets synes å legge til grunn.

Videre vil hel- eller delvis automatiserte systemer i politiet kunne benytte opplysninger fra de sentrale politiregistrene⁵ som kunnskapsgrunnlag⁶. Ved offentliggjøring av dokumentasjon fra systemer som benytter opplysninger fra de sentrale politiregistrene, må det i beskrivelsen av innretningen av systemet legges vekt på at den registrerte ikke ut i fra beskrivelsen skal

¹ Lovutkastet § 11.

² https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612053

³ Endorsement 1/2018 (https://edpb.europa.eu/news/news/2018/endorsement-gdpr-wp29-guidelines-edpb_en)

⁴ Utredningen punkt 18.3.3.3 side 263.

⁵ Jf. politiregisterforskriften del 11.

⁶ Dette vil for eksempel være aktuelt ved vedtak som helt eller delvis innebærer en vandels- og egnethetsvurdering, jf. punkt 2.1.

kunne dedusere seg frem til hvorvidt vedkommende er registrert i de sentrale politiregistrene. Det vises i den forbindelse til politiregisterforskriften § 17-3 fjerde ledd som slår fast at dersom den registrerte får avslag på en innsynsbegjæring, skal det alltid gis en alternativ begrunnelse slik at begrunnelsen ikke tilkjenner at det foreligger en registrering som det ikke kan gis innsyn i. I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 13.2.5 siste avsnitt begrunnes bestemmelsen i politiregisterforskriften § 17-3 fjerde ledd med at en underretning om at en person er registrert i politiets sentrale registre kan forspille formålet med registreringen, idet den registrerte da vil kunne forstå at han er i politiets søkelys og som regel også forstå hva registreringen gjelder. Etter Kripos' syn gjør det samme hensynet seg gjeldende ved utarbeidelse av dokumentasjon om innretningen av hel- og delvis automatiserte saksbehandlingsløsninger som benytter opplysninger fra de sentrale politiregistrene.

2. TAUSHETSPLIKT OG INFORMASJONSUTVEKSLING – KAPITTEL 19

2.1. Personlige forhold

Utvalget foreslår omfattende endringer i hovedbestemmelsen om taushetsplikt⁷. Utvalget uttaler at bestemmelsen langt på vei skal videreføre gjeldende rett⁸. Etter Kripos' syn er det likevel en risiko for at bestemmelsen i utkastet vil tolkes som en innsnevring av hvilke opplysninger som omfattes av taushetsplikten. Dette skyldes særlig opplistingen av opplysningskategorier i utkastet § 33 annet ledd. Formålet med å innta kategoriene i bestemmelsen er å gi veiledning om hvilke opplysninger som skal anses omfattet av taushetsplikten⁹. Etter vår vurdering fungerer eksemplifiseringen dårlig fordi de opplistede kategorier er i kjernen av taushetspliktbestemmelsen, og det således ikke vil være tvil om at nettopp disse kategoriene er omfattet. At de nevnte kategorier inntas kan derfor føre til en innskrenkende tolkning av begrepet fordi unntaket da kan oppfattes som snevert.

Utvalget foreslår at bestemmelsen endres slik at det fremkommer at det med opplysninger om personlige forhold menes "opplysninger det er vanlig å ville holde for seg selv". Formuleringen er hentet fra daværende Justis- og politidepartements veileder til offentlighetsloven¹⁰. Om vurderingen av hva som er "vanlig å ville holde for seg selv" uttaler utvalget at:

Ved vurderingen er det ikke avgjørende hvordan vedkommende selv bedømmer den aktuelle opplysningen. Dette gjelder begge veier: En opplysning kan gjelde et "personlig forhold" selv om vedkommende ikke føler det slik, og kanskje er åpen om disse forholdene på sosiale medier eller andre steder. Omvendt er det ikke noe i veien for at en opplysning som parten oppfatter som dypt personlig, ikke utgjør noe "personlig forhold" i lovens forstand.¹¹

Kripos mener formuleringen "vanlig å ville holde for seg selv" ikke er egnet til bruk som en rettslig standard. Hva som er vanlig å ville holde for seg selv vil etter Kripos' erfaring variere avhengig av det enkelte individs livsforhold, som for eksempel kulturell bakgrunn, religion, omgangskrets, arbeidssituasjon mv. Forslaget synes å være basert på at det finnes en objektiv standard for hva som er vanlig å ville holde for seg selv, og at denne standarden er løstrevet fra omstendigheter i de enkelte individers liv. Det ligger en potensiell fallgrube i å definere

⁷ Jf. lovutkastet § 33.

⁸ Merknadene til § 33 på side 592

⁹ Utredningen side 284 høyre spalte

¹⁰ Veileder fra Justis- og politidepartementet G-2009-419 (G-0419).

¹¹ Utredningen side 592 høyre spalte.

begrepet ut i fra en "gjennomsnittsnordmanns" liv, som i begrenset grad er utsatt for negativ sosial kontroll eller diskriminering.

Det vises til veilederen til offentlighetsloven side 79, hvorfra det hitsettes:

I vurderinga av om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, må ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.

Etter Kripos' syn vil det også i fremtiden være viktig å kunne legge vekt på momentene som nevnes over når det skal vurderes om en opplysning er underlagt taushetsplikt. Det er viktig å unngå at opplysninger som burde være taushetsbelagte fordi en offentliggjøring av opplysningene vil kunne få alvorlige konsekvenser for den registrerte, ikke vil være taushetsbelagte fordi det ikke kan anses som "vanlig" å ville holde dem for seg selv. Et potensielt utslag av en slik regulering er at individer vil kunne nøle med å oppgi opplysninger de anser som svært personlige til offentlige organer fordi de er engstelige for at opplysningene skal gjøres tilgjengelige for andre.

2.2. Opplysninger som røper klientforhold eller andre forhold som må regnes som personlige

I henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 13 annet ledd skal opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke regnes som personlige forhold med mindre opplysningen røper klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Utvalget foreslår å fjerne unntaket, slik at opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted kun skal være taushetsbelagte i den grad det er vanlig å ville holde disse opplysningene for seg selv, jf. utkastet § 33 annet ledd.

Praksis i dag er at bostedsadressen til personer som lever på adressesperre (såkalt kode 6 og kode 7) anses taushetsbelagt i henhold til fvl. § 13 annet ledd fordi den sperrede adressen anses som et personlig forhold. Det vises her til utsnittet fra veilederen til offentlighetsloven gjengitt over, som gir anledning til å legge vekt på konsekvensene for en enkeltperson dersom opplysningen ikke omfattes av taushetsplikt. Dersom anledningen til å la adresseopplysninger være omfattet av taushetsplikten fjernes, mener Kripos at det er en reell mulighet for taushetspliktsbestemmelsen i utkastet tolkes slik at adressene til trusselutsatte personer ikke er underlagt taushetsplikt. Begrunnelsen for dette synet er at det vanskelig kan argumenteres for at det er vanlig å ville holde adressen sin for seg selv.

I utredningen side 593 skriver utvalget at det finnes regler i særlovgivningen som åpner for å gradere adresseopplysninger, og at dersom slike regler er gitt, vil de gå foran reglene i forvaltningsloven, jf. utkastet § 2 annet ledd. Dette er kun delvis riktig. Ved behov blir adresseopplysninger og andre geolokaliserende opplysninger gradert i henhold til beskyttelsesinstruksen¹² §§ 3 jf. 4. Beskyttelsesinstruksen er gitt med hjemmel i kongens instruksjonsmyndighet, og er således gjeldende kun for statsforvaltningen. Kommunene kan

¹² FOR-1972-03-17-3352 Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter.

ikke gradere opplysninger i henhold til beskyttelsesinstruksen, og er i hovedsak avhengige av å kunne gjøre adresseopplysninger taushetsbelagte med hjemmel i forvaltningsloven. Beskyttelsesinstruksen er i det vesentlige uendret siden ikrafttredelsen, lite harmonert med annet regelverk og mangler lovforankring. Slik sett er beskyttelsesinstruksen ikke et ideelt regelverk for bruk i saker om trusselutsatte.

2.3. Opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige, eller som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig

Kripos er i det vesentlige enig i utvalgets betraktninger om opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige. Hva gjelder opplysninger som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig¹³, er det Kripos' syn at forvaltningens anledning til å imøtegå kritikk ved å utlevere taushetsbelagte opplysninger bør være svært begrenset.

Dersom den opplysningene gjelder er en enkeltperson, vil maktforholdet mellom forvaltningsorganer og den opplysningene gjelder som hovedregel være så skjevt at forvaltningen i det lengste bør unngå å utlevere taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold.

2.4. Bortfall av taushetsplikten på grunn av tid

Kripos er enig med utvalget i at taushetsplikten bør falle bort etter en bestemt tid. Videre støttes synspunktet om at taushetsplikten for personlige forhold bør bestå så lenge den opplysningene knytter seg til er i live og i en viss tid etter død. Kripos mener imidlertid at utvalgets forslag om at taushetsplikten oppheves 20 år etter dødstidspunkt kan få enkelte uheldige konsekvenser. For personer som dør i ung alder, kan en opphevelse av taushetsplikten 20 år etter dødstidspunktet oppleves som belastende for nærstående, andre berørte og den avdøde ettermæle. Sammenlignet med dagens frist på 60 år¹⁴, er en endring til 20 år etter død en betydelig forkortelse av anvendelsestiden for taushetsplikten for personer som dør i ung alder. Dette bør også sees i sammenheng med økningen i forventet levealder som er et utviklingstrekk i samfunnet.

2.5. Anledning til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer

Utvalget foreslår at taushetsbelagte opplysninger skal kunne deles med andre forvaltningsorganer dersom det er nødvendig "for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet"¹⁵. Dette er en utvidelse sammenlignet med gjeldende forvaltningslov som kun tillater deling i avgiverorganets interesse. Politidirektoratet ber i sin utvidede bestilling om konkrete eksempler på behov for en slik anledning til å utlevere. På generelt grunnlag kan Kripos opplyse om at man har sett et slikt behov i arbeidet med å beskytte trusselutsatte. For konkrete opplysninger kan Politidirektoratet kontakte saksbehandler.

For øvrig slutter Kripos seg til Politidirektoratets kommentarer til forslaget.

¹³ Utredningen side 290 høyre spalte.

¹⁴ Forvaltningsloven § 13 c siste ledd siste punktum.

¹⁵ Lovutkastet § 36 annet ledd bokstav c.

3. INFORMASJON OG MEDVIRKNING UNDER SAKSFORBEREDELSEN – FORHÅNDSVARSLING, FREMLEGGING OG INNSYN – KAPITTEL 22

Utvalget foreslår å flytte bestemmelsene om partsinnsyn fra forvaltningsloven til offentlighetsloven. Forslaget er i hovedsak begrunnet med at en flytting av bestemmelsene vil gi en forenkling av regelverket og bedre sammenheng i innsynsbestemmelsene. Politidirektoratet ber om tilbakemelding til forslaget i sin utvidede bestilling.

Kripos ser, i likhet med Politidirektoratet, utfordringer ved forslaget. At reglene om partsinnsyn flyttes fra forvaltningsloven til offentlighetsloven vil kunne medføre at det blir vanskeligere for en part å få oversikt over de innsynsreglene som kommer til anvendelse. Etter Kripos' oppfatning er det en fare for at en flytting av partsinnsynsreglene fra forvaltningsloven til offentlighetsloven løser et oppfattet problem – manglende sammenheng i innsynsbestemmelsene, men erstatter det med et annet – manglende sammenheng i bestemmelsene om partens rettigheter.

4. FORVALTNINGENS AVTALER, EIERRÅDIGHET OG FAKTISKE HANDLINGER – KAPITTEL 27

Kripos støtter utvalgets forslag om å la taushetspliktbestemmelsene og bestemmelsene om inhabilitet gjøres gjeldende for privatrettslige avtaler som inngås av forvaltningen og for avtaler innad i offentlig sektor. Etter Kripos' syn vil det gi forvaltningen en anledning til å inngå tydelige avtaler som inneholder nødvendig informasjon. Videre vil anvendelse av inhabilitetsreglene for disse avtalene bidra til at borgernes tillit til forvaltningen opprettholdes.

5. ADMINISTRATIVE, ØKONOMISKE OG RETTSSIKKERHETSMESSIGE KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGET – KAPITTEL 36

Utkastet vil ikke medføre administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning for Kripos. Dette har sammenheng med at Kripos kun i svært begrenset grad behandler saker som omfattes av bestemmelsene i forvaltningsloven.

6. BEHOV FOR SÆRREGULERING

Som et resultat av regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011, del A, ble politiet ved forskrift 25. september 2012 nr. 909 med virkning fra 1. november 2012 tillagt beslutningsmyndigheten for adressesperre i folkeregisteret. Det følger nå av folkeregisterloven § 10-4 annet ledd at beslutning om gradering fattes av politiet, med unntak av gradering i barnevernssaker som besluttes av barnevernet.

I en uttalelse av 19. november 2014¹⁶ konkluderte sivilombudsmannen med at en beslutning om adressesperre må anses som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, og at politiet ved behandling av saker om adressesperre må følge bestemmelsene om enkeltvedtak.

Kripos ser et behov for særregulering av vedtak om adressesperre. Kripos vil komme nærmere tilbake til Politidirektoratet om dette i et eget skriv.

¹⁶ Sivilombudsmannens saksnummer 2014/409.

Med hilsen

Vigleik Antun
ass. sjef Kripos

Saksbehandler:
Kathrine Rogstad
seniorrådgiver
Telefon: 23 20 89 17