

Justis- og beredskapsdepartementet

7. mai 2021  
Deres referanse: 21/1979

## Høring – endringer i grenseloven, grenseforskriften, politiregisterloven, utlendingsloven og utlendingsforskriften

### 1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjonen for frie redaktørstyrte medier, herunder redaktører, journalister og utgivere, som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Alle tre organisasjoner skal blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten.

Vi vil i det følgende kommentere lovforslaget om at taushetsplikten i politiregisterloven § 23, skal utvides til å omfatte samtlige opplysninger i politiets registre som er forskriftsregulert etter lovens § 14.

**Vårt hovedpoeng er at vi går i mot at alle opplysninger som er innført i politiets registre skal være underlagt taushetsplikt.**

### 2. Uheldig høringsprosess

Etter presseorganisasjonenes syn har dette blitt en uheldig høringsprosess på flere måter. Når departementet har valgt å operere med to ulike høringsfrister, én for forslagene som gjelder lovendringene og en senere frist for forslagene som berører forskriftene, er det en fare for at man mister helhetsbildet av rettsfeltet.

Enda mer uheldig er det at i en høring som i utgangspunktet gjelder politiets tilgang til passasjeropplysninger som luftfartsselskaper er i besittelse av - en tematikk som for så vidt ligger utenfor vårt interessefelt - fremmes en omfattende utvidelse av den generelle taushetsplikten for politiet. Taushetspliktforslaget gjelder ikke bare opplysninger i det nye PNR-registeret (Passenger Name Records), som luftfartsselskapenes vil bli pålagt å utlevere til politiet, men det foreslås at taushetsplikten skal omfatte *alle* opplysninger som er registrert i politiets 17 ytterligere registre.

Med en slik høringsprosess vil sannsynligvis flere aktører ikke få med seg utkastet om å utvide politiets generelle taushetsplikt. Dette kan innebære at relevante bemerkninger til utkastet vil utebli i høringsrunden. Temaet har også blitt svært tynt utredet i lys av at en rekke spørsmål blir tatt opp samtidig i høringsnotatet. Dette taler etter vår oppfatning i seg selv for at forslaget om utvidet taushetsplikt må skrinlegges.

### 3. Uholdbar begrunnelse for å utvide politiets taushetsplikt

Det er vanskelig å finne reelle argumenter for forslaget om å utvide politiets taushetsplikt, utover at endringen «vil bidra til bedre personvern og gjøre det lettere å anvende taushetspliktbestemmelsene for tjenstepersoner i politiet og påtalemyndigheten.»

Naturligvis er det viktig at personer som er registrert i politiets registre har et sterkt personvern. Men personvern hensynet ivaretas gjennom taushetsplikten i politiregisterloven 23, jf. politiregisterforskriften § 7-3. Her skjermes på en betryggende måte opplysninger «om noens personlige forhold». Taushetsplikten er til og med noe utvidet for tjenstepersoner i politiet sammenlignet med forvaltningen for øvrig. Vi registrerer at det ikke vises til eksempler eller typetilfeller hvor dagens taushetspliktbestemmelse har medført utilbørlige belastninger for enkeltindivider. Tvert imot står forslaget i klar motstrid til den internasjonale rettsutviklingen om allmennhetens innsynskrav.

Argumentet om å forenkle politiets arbeidshverdag ved at de ikke skal behøve å vurdere om de enkelte opplysningene i registrene er taushetsbelagte eller ei, kan ikke være relevant. Det er en lite prinsipiell og meningsfylt tilnærming. Selvsagt må regelverket organiseres slik at det er praktikabelt for politiet. Mer sentralt er det imidlertid at det ivaretar de prinsippene som offentlighetsprinsippet bygger på. Hvis politi og påtalemyndighet ikke er skolert til å håndtere taushetsplikten, er det skoleringen det må gjøres noe med.

Lovforslaget har etter vårt syn dermed ingen godt begrunnet forankring, og bør av den grunn ikke følges opp.

### 4. Ingen vurdering av allmennhetens innsynsrett i enkeltopplysningene i politiregistrene

Det er positivt at det i høringsnotatet presiseres at forslaget om utvidet taushetsplikt, ikke vil ha «betydning for offentlighetens tilgang til opplysninger i straffesaksdokumenter», og at det henvises til straffeprosessloven § 28 om allmennhetens rett til utskrift av dokumenter i en straffesak.

Presseorganisasjonene savner imidlertid en nærmere vurdering av forslaget i lys av det grunnleggende offentlighetsprinsippet og medienes innsynsrett i opplysningene i politiregistrene. Vi mener mangelen på en slik rettslig klargjøring i seg selv tilsier at lovforslaget må forkastes.

Åpenhet er en grunnleggende verdi for et demokratisk samfunn. Regler om offentlighet legger til rette for at allmennheten kan føre kontroll med, og bygge tillit til, myndighetsutøvelsen i enkeltsaker og myndighetenes systemer for behandling av straffesaker. Medienes samfunnsoppdrag dreier seg om kritisk kontroll av myndighetenes saksbehandling, om å spre informasjon av allmenn interesse og om å skape offentlig debatt som er nødvendig for å endre og utvikle rettssystemet.

Forslaget vil innebære at også nøytrale opplysninger i registrene, som ikke anses som «noens personlige forhold» etter politiregisterloven § 23, vil falle innenfor politiets taushetsplikt. Slike opplysninger er det naturligvis ikke anledning å unnta fra innsyn. Vi har et veletablert system for hvordan nøytrale opplysninger skal kunne gis ut. På lik linje med helsevesenet, barnevernet, forsvarssektoren osv. må også politi og påtalemyndighet gjøre en vurdering av hvilke opplysninger som er taushetsbelagte, og hvilke allmennheten har et lovmessig krav på innsyn i.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at enhver kan gis mulighet for innsyn i enkeltopplysninger i registrene etter politiregisterloven § 34. Som det heter i Riksadvokatens veileder «Innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter» (RA-2017-3-S), åpner politiregisterloven § 34 opp for «utlevering av opplysninger til allmennheten, uavhengig av om det skjer muntlig, skriftlig eller i form av dokumentinnsyn, og uavhengig av om opplysningene gis på eget initiativ eller etter anmodning og om de gis indirekte via journalister eller direkte, f.eks. på politiets hjemmeside eller på et allmøte. Reglene omfatter både verserende og avsluttede straffesaker.» Politiregisterloven § 34 om utlevering av opplysninger til allmennheten gjelder med andre ord medienes innsynsrett i politiregistrene, og skulle etter vår mening vært nærmere redegjort for i høringsnotatet.

Det har vært et paradigmeskifte når det gjelder journalistenes innsynskrav i opplysninger som etter nasjonal lovgivning er taushetsbelagte. Nyere rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett slår fast at også når det foreligger taushetsbelagte opplysninger, skal det i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 foretas en konkret interesseavveining (nødvendighetsvurdering) når innsyn skal vurderes. Ved vurderingen skal det legges vekt på formålet med innsynet, om informasjonen det søkes innsyn i har allmenn interesse, søkerens rolle og om informasjonen er tilgjengelig. Vi viser blant annet til Høyesteretts behandling av VGs innsynssak avsagt 9. mars 2021 (HR-2021-526-A). NJ og NR gikk inn som partshjelper på grunn av sakens prinsipielle side. Professor Ragna Aarli har også nylig levert en utredning om «Dokumentoffentlighet i straffesaker». Her redegjør hun på en meget god måte for denne rettstilstanden (se særlig punktene 7.6 og 7.7).

Journalistenes samfunnsrolle sammenfaller med offentlighetsprinsippets begrunnelser: kontroll, kritikk og kunnskap om myndighetshandlinger. Det er derfor internasjonalt anerkjent at pressen har en essensiell rolle i demokratiet, og at dette kan begrunne en utvidet innsynsrett. EMD omtaler rollen som en offentlig vaktbikkje («public watchdog»).

Nyere rettspraksis viser at de interessene som begrunner taushetsplikten, må veies opp mot hvor viktig ytringsfriheten er i hvert enkelt tilfelle, jf. for eksempel EMD Stoll mot Sveits 2007 (se særlig avsnittene 110 og 128). Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at nasjonal lovgivning har fastsatt at opplysningene er underlagt taushetsplikt – det medfører kun at lovskravet i artikkel 10 nr. 2 er oppfylt.

Lovforslaget om politiets utvidede taushetsplikt står seg etter vårt syn derfor ikke i lys av offentlighetsprinsippet og allmennhetens innsynsrett i enkeltopplysninger i politiregistrene.

For det tilfelle at lovforslaget om taushetsplikt i PNR-registeret fastholdes, ber vi om at det primært presiseres i lovteksten, subsidiært i forarbeidene, at det er selve registeret som sådan som er omfattet av taushetsplikten, og ikke opplysningene i det.

## **5. Konsekvensen av forslaget om alle opplysninger som er innført i politiets registre skal være underlagt taushetsplikt**

Forslaget kan etter presseorganisasjonenes mening oppfattes slik at det at en opplysning er registerført, innebærer i seg selv at det ikke er adgang til å utlevere opplysningen til allmennheten. Utkastet vil i så fall utgjøre en større begrensning i offentlighetsprinsippet og innsynsbestemmelsene redegjort for under punkt 4, enn det som er nødvendig, og muligens også tiltenkt.

Utkastet vil kunne føre til større tilbakeholdelse med utnyttelsen av skjønshjemlene for adgang til å gi pressen taushetsbelagte opplysninger i verserende saker etter påtaleinstruksen § 16-5 (2) og avsluttede saker etter politiregisterforskriften § 27-2 (3)(1). Dette vil særlig kunne være en fare med tanke på at politiets ansatte i dag mangler kunnskap og forståelse for de skjønsmessige bestemmelsene om retten til innsyn. Praksis for å gi innsyn kan varierer fra politidistrikt til politidistrikt, og fra politiansatt til politiansatt. Slike variasjoner er uheldig både fordi den fører til forskjellbehandling og fordi det er lite forutsigbart om innsyn er mulig.

Alt i alt taler dette for at lovforslaget om politiets utvidede taushetsplikt ikke bør vedtas.

Med vennlig hilsen  
for Norsk Journalistlag

  
advokat

for Norsk Presseforbund

  
generalsekretær

Norsk Redaktørforening

  
generalsekretær