



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 4

(2006–2007)

Om lov om endring i midlertidig lov 17. september 1999 nr. 73 om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet 3. november 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Sammendrag

Midlertidig lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven) ble vedtatt av Stortinget 4. mars 1999, sanksjonert 17. september samme år, og trådte i kraft 1. januar 2000.

Samme dag som loven ble vedtatt, vedtok Stortinget i plenum med 75 mot 30 stemmer et forslag fra Arbeiderpartiet med følgende ordlyd:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som gir den som er gitt innsyn etter innsynsloven mulighet til å kreve makulering/sletting av uriktige eller ulovlig innhentede opplysninger».

Vedtaket ble fulgt opp av Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 59 (2000-2001) gjennom forslag om endring i innsynsloven, ny § 3a :

§ 3a Rett til kassasjon

Den som er gitt innsyn etter § 1 jf. § 2, kan kreve at uriktige opplysninger eller opplysninger som er innhentet ved ulovlig metode, blir kassert.

Stortinget vedtok 29. mai 2001 endringsforslaget, og vedtaket ble sanksjonert i statsråd 15. juni s.å. Det ble imidlertid ikke fastsatt tidspunkt for ikrafttredelse, verken ved denne anledning eller

senere, og bestemmelsen er således ikke iverksatt. Begrunnelsen for dette er at det har vist seg at bestemmelsen i praksis er vanskelig å gjennomføre. Siden Innsynsutvalget etter planen skal avslutte sitt arbeid sommeren 2007, fremmer departementet et forslag om endring i innsynsloven § 3a, slik at intensjonene bak vedtakelsen av § 3a likevel kan bli ivaretatt.

Endringsforslaget går ut på å gi alle som har fått innsyn i sin saksmappe anledning til å inngi supplerende opplysninger. Dette innebærer at den registrerte kan påpeke feil og mangler eller gi sin versjon av saksforholdet. Disse opplysningene skal legges inn i sakens dokumenter uten noen form for kontroll. Ved at påståtte uriktige opplysninger derved ikke blir stående uimotsagt, vil det bli skapt et mer nyansert og helhetlig bilde av de opplysninger som befinner seg i sakens dokumenter.

2 Historikk

2.1 Innledning

Midlertidig lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven) ble vedtatt av Stortinget 4. mars 1999, sanksjonert 17. september samme år, og trådte i kraft 1. januar 2000. Ifølge innsynsloven § 15 skal den opphøre når alle søknader om innsyn og erstatning er

behandlet. Videre er lovens anvendelsesområde begrenset ved at innsynsretten i henhold til § 1 tredje ledd under nærmere angitte vilkår kun gjelder søkbare dokumenter som er registrert i overvåkingspolitiets (nå Politiets sikkerhetstjeneste (PST)) arkiver og registre i perioden 8. mai 1945 til 8. mai 1996.

2.2 Nærmere om høringen til innsynsloven

Justisdepartementet foreslo i høringsutkastet til innsynsloven at dokumenter eller opplysninger i dokumenter som det ble gitt innsyn i burde kunne kreves makulert eller på annen måte slettet av den som er gitt innsyn. Riksarkivaren var i sin høringsuttalelse sterkt uenig i forslaget, og viste blant annet til at det aktuelle materialet representerer en svært viktig og spesiell samfunnsprosess som synes så sentral i den politiske utvikling og debatt i etterkrigstiden at materialet burde oppbevares i sin helhet. Riksarkivaren tilrådte på denne bakgrunn at man som alternativ til kassasjon (makulering) avleverte alt materiale i forseglet stand til Riksarkivet. Kulturdepartementet støttet dette syn.

Justisdepartementet kom etter dette til at de fleste hensyn talte for at det ikke ble gitt en rett for den enkelte til å få makulert dokumenter eller opplysninger i dokumenter, og la da særlig vekt på at en slik makuleringsrett måtte anses å skade mulighetene for i fremtiden å studere og eventuelt granske epoker i det norske overvåkingspolitiets historie. Departementet forutsatte derfor i proposisjonen, jf Ot.prp. nr. 6 (1998-1999), at materialet ble behandlet etter nærmere etiske retningslinjer som sikrer at de personvernmessige og sikkerhetsmessige hensyn ble ivarettatt.

2.3 Stortingsbehandlingen av forslaget til innsynsloven

Under Justiskomiteens behandling av lovforslaget ble spørsmålet om kassasjon (makulering/sletting) av uriktige eller ulovlig innhentede opplysninger tatt opp. Komiteens medlemmer i Arbeiderpartiet viste blant annet til at det materiale som kan overlates Riksarkivet under ingen omstendighet vil gi et fullstendig bilde av situasjonen, og at materialets historiske verdi dermed forringes. Videre ble det vist til at det vil være urimelig om de som etter mange år får bekreftet en mistanke om ulovlig overvåking må akseptere at de innsamlede opplysningene fortsatt skal finnes i offentlige arkiver, og

at det i lovverket bør gis en mulighet til å kreve makulering, jf. Innst. O. nr. 30 (1998-1999) punkt 7.8.2. Samme dag som loven ble vedtatt, vedtok Stortinget i plenum med 75 mot 30 stemmer et forslag fra Arbeiderpartiet med følgende ordlyd:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som gir den som er gitt innsyn etter innsynsloven mulighet til å kreve makulering/sletting av uriktige eller ulovlig innhentede opplysninger.»

Vedtaket ble fulgt opp av Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 59 (2000-2001) gjennom forslag om endring i innsynsloven. Forslaget til ny § 3a var i samsvar med Stortingets endringsforslag og gikk ut på at den som har fått innsyn etter innsynsloven § 1 jf. § 2, kan kreve at uriktige opplysninger eller opplysninger som er innhentet ved ulovlig metode, blir kassert.

2.4 Innsynsutvalgets uttalelse

Like i forkant av Stortingets behandling av endringsforslaget mottok Justisdepartementet et brev fra Innsynsutvalget (organet som avgjør søknader om innsyn og erstatning). I brevet, datert 24. april 2001, gjorde utvalget oppmerksom på at flere sider ved endringsforslaget var problematisk og ikke tilstrekkelig utredet. Innsynsutvalget anførte herunder følgende:

- Kriteriet rett til makulering av «uriktige» opplysninger synes ikke å være knyttet opp mot de eksisterende kriteriene for rett til innsyn eller erstatning etter innsynsloven. Utvalget må i så fall foreta helt nye vurderinger av denne retten.
- Uklarhet med hensyn til hvordan en opplysnings riktighet skal verifiseres.
- Uklart om det vil være mulig å verifisere alle opplysninger.
- Uklarhet med hensyn til om det vil være søker eller utvalget som må innhente materiale til sannhetsvurdering.
- Kriteriet rett til makulering av «ulovlig» innhentede opplysninger er uklart i forhold til om det skiller mellom instruksstridighet og ulovlighet.
- Utvalget vil ikke foreta en vurdering av ulovligheter ved dokumenter registrert før 25. november 1977 før ved en eventuell erstatningssøknad. Det vil derfor ved alle disse søknadene måtte foretas en utvidet vurdering såfremt det ikke søkes om erstatning.
- Praktiske problemer og arbeidskrevende prosesser ved gjennomføringen av makuleringsretten.

2.5 Stortingets behandling av endringsforslaget

Under forhandlingene i Stortinget 21. mai 2001 refererte saksordfører i Stortinget til Innsynsutvalgets brev, jf. omtale i punkt 2.4. Daværende justisminister Hanne Harlem redegjorde da nærmere for de usikkerhetsfaktorer som var omtalt i brevet. Hun ga der også uttrykk for at hun om nødvendig ville komme tilbake til Stortinget dersom lovendringen skulle vise seg å medføre problemer i forhold til den praktiske oppfølgingen.

Stortinget vedtok endringsforslaget 29. mai 2001.

2.6 Utviklingen etter Stortingets vedtakelse av endringsforslaget

Stortingets vedtak av 29. mai 2001 ble sanksjonert i statsråd 15. juni samme år. Det ble imidlertid ikke fastsatt tidspunkt for ikrafttredelse, verken ved denne anledning eller senere, og bestemmelsen er således ikke iverksatt.

Begrunnelsen for dette er at det etter hvert viste seg at man ikke fant noen praktiske løsninger på nettopp de problemstillingene Innsynsutvalget pekte på i sitt brev av 24. april 2001, jf. nærmere om dette i punkt 4.

Det kan i denne sammenheng også nevnes at flere av Innsynsutvalgets skisserte innvendinger i mellomtiden har blitt forsterket ved at utvalget nå har ferdigbehandlet ca. 97% av alle begjæringer om innsyn og ca. 90% av hittil innkomne erstatningssaker. Siden kriteriet «uriktige opplysninger» ikke tilsvarende kriteriene for å få innsyn eller erstatning etter innsynsloven, ville en ikraftsetting av endringsloven innebære at man måtte foreta nye vurderinger i allerede ferdigbehandlede saker med henblikk på om den registrerte har krav på makulering. Dernest har utvalget under behandlingen av sakene heller ikke foretatt vurderinger med hensyn til eventuelle ulovligheter ved overvåkingspolitiets innhenting av dokumenter registrert før 25. november 1977, med unntak av behandlingen av erstatningssøknadene. Dette skyldes at innsynsloven § 1 første ledd gir en generell rett til innsyn i registreringer før 25. november 1977, mens innsyn etter dette tidspunkt er avhengig av at innhentingen, registreringen eller bruken av opplysninger manglet hjemmel i lov, forskrift eller instruks. Også for det formål å klargjøre hvorvidt opplysninger er innhentet ved ulovlig metode, vil det ved krav om kassasjon måtte bli nødvendig å gå inn på nytt i allerede ferdigbehandlede saker.

På bakgrunn av disse forholdene har Justisdepartementet kommet til at det ikke vil la seg gjøre å iverksette endringsloven. Alternativet var da enten å oppheve § 3a i innsynsloven, eller å foreslå en endring av bestemmelsen for derved å ivareta intensjonene bak Stortingets vedtak som omtalt i punkt 2.3. Departementet valgte å foreslå en endring av innsynsloven § 3a, idet en opphevelse av bestemmelsen uten erstatning fremsto som svært lite tilfredsstillende.

3 Høringen

Forslaget til endring i innsynsloven ble sendt på høring den 19. mai 2006. Departementets høringsnotat ble sendt til følgende høringsinstanser:

- Departementene
- Fylkesmennene
- Stortingets ombudsman for forvaltningen
- Riksadvokaten
- Statsadvokatembetene
- Regjeringsadvokaten
- Politidirektoratet
- Politiets Sikkerhetstjeneste
- Sysselmannen på Svalbard
- Sametinget
- Datatilsynet
- Politihøgskolen
- Høyesterett
- Riksarkivaren
- Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
- Organisasjon mot politisk overvåking (OPO)
- Registrerte politiske partier
- Amnesty International norsk avdeling
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Dommerforening
- Politiembetsmennenes landsforening
- Politiets fellesforbund
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Akademikerne
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Kommunenes Sentralforbund

De fleste høringsinstansene hadde ingen merknader. Av de få høringsinstansene som hadde realitetsmerknader, var det kun Datatilsynet som hadde innvendinger mot endringsforslaget. Høringsinstansenes synspunkter vil bli nærmere omtalt i punkt 5.

4 Justisdepartementets høringsnotat

4.1 Innledning

I Justisdepartementets høringsnotat av 19. mai 2006 gis en bred fremstilling av både historikken og de problemstillingene som har ført til at endringsloven ikke ble iverksatt. Som en mer generell begrunnelse for hvorfor denne situasjonen har oppstått, uttaler departementet i punkt 4.1 i høringsnotatet følgende:

«Vedtakelsen av innsynsloven og den senere innføringen av § 3a representerte derved en nyskaping i norsk rett ved at man for første gang innførte et regelverk § 3a representerte derved en nyskaping i norsk rett ved at man for første gang innførte et regelverk som gir den registrerte innsyn og rett til å få slettet uriktige opplysninger i politiets registre. Det vises i denne forbindelse til at politiets registre reguleres av lov om strafferegistrering 11. juni 1971 nr. 52, som ikke inneholder noen bestemmelser om innsyn og krav om retting og sletting. Det er også fast praksis at politiets registre, med unntak av strafferegisteret, er unntatt fra innsyn. Når den registrerte ikke har innsyn, vil det som regel heller ikke være aktuelt at vedkommende krever retting eller sletting av uriktige opplysninger. Man hadde med andre ingen erfaring på dette felt da § 3a ble vedtatt, noe som delvis kan forklare at man ikke fullt ut overskuet de problemstillingene bestemmelsen senere viste seg å reise.»

I punkt 4.2 og 4.3 i høringsnotatet foretas det en grundig gjennomgang av vilkårene i innsynsloven § 3a om «uriktige opplysninger» og «innhentet ved ulovlig metode» for å belyse de mer konkrete problemer man støter på ved anvendelsen av bestemmelsen. I punkt 4.4 i høringsnotatet gjøres det rede for departementets vurderinger og hva endringsforslaget går ut på.

Hensett til problemstillingenes kompleksitet og det faktum at flere av de aktuelle spørsmålene ikke tidligere er drøftet i lovgivningssammenheng, finner departementet det riktig å gjengi i det følgende anførselene i høringsnotatets punkt 4.2 til 4.4 i sin helhet.

4.2 Nærmere om «uriktige opplysninger»

Om problemstillingene knyttet til dette vilkåret uttaler departementet i punkt 4.2 i høringsnotatet følgende:

«Som det fremgår i punkt 3 er det særlig vilkåret «uriktige opplysninger» som i praksis skaper problemer. I Ot.prp. nr. 59 (2000-2001) punkt 5 uttales det om forståelsen av begrepet følgende:» (...) legger departementet til grunn at en uriktig opplysning er en opplysning som bygger på feil faktagrunnlag eller en misforståelse, for eksempel at det er foretatt en navneforveksling med innhenting av den aktuelle informasjonen.»

Denne definisjonen synes å likestille «uriktige opplysninger» med «uriktige fakta». I ettertid må man kunne konstatere at en slik forståelse av begrepet er meget snever, og at den ikke ta høyde for de særlige problemstillingene som gjør seg gjeldende i denne type saker.

Hvor sammensatt og vanskelig spørsmålet om retting og sletting av uriktige opplysninger innenfor politiet er, fremgår i NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern, se særlig punkt 13.6 og kapittel 17 i utredningen. PSTs behandling av opplysninger, herunder retting og sletting, er omhandlet i kapittel 23. I dette høringsnotat vil det ikke være mulig å gi en detaljert fremstilling av disse problemstillingene, men en finner det likevel nødvendig å gi en kort redegjørelse for de sentrale spørsmålene og Politiregisterutvalgets vurderinger.

Den største forskjellen mellom politiets og andre forvaltningsorganers behandling av opplysninger er den måten opplysningene er innhentet på. Store deler av politiets opplysninger består av tips, vitneutsagn, observasjoner og vurderinger. At politiet kan behandle slike opplysninger er en nødvendig forutsetning for at de kan oppfylle sine oppgaver. Dette gjelder i særlig grad for PST, hvis viktigste oppgave er å forebygge straffbare handlinger som kan true sikkerheten. Det ligger videre i sakens natur at en på innsamlings- eller registreringstidspunktet ikke kan være sikker på om opplysningene er korrekte eller fullstendige. Den type opplysninger kalles gjerne «soft data» eller «ikkeverifiserte» opplysninger, og det kan ikke være tvilsomt at det er nødvendig for politiet å kunne behandle slike opplysninger. Dette slår Politiregisterutvalget uten videre fast i punkt 13.6.2 i innstillingen, og synspunktet fikk også bred støtte under høringen av innstillingen.

Etter at slike opplysninger er innsamlet, vil det være politiets fremste oppgave å søke å «verifisere» slike opplysninger, det vil si at en prøver å finne ut om opplysningene er «korrekte», slik Politiregisterutvalget uttrykker det. Når det gjelder kravet om at politiet skal tilstrebe at opplysningene blir korrekte, anbefaler Politiregisterutvalget at

det gjøres et skille mellom såkalte referatsituasjoner og andre situasjoner.

Om dette uttaler Politiregisterutvalget i punkt 13.6.3.2 i utredningen følgende:

«Politiet mottar mange opplysninger fra publikum (...). Det som kjennetegner disse situasjonene, er at politiet nedskriver det som blir sagt. Det samme gjelder for anmeldelser og politiets egenrapporter. Utvalget har valgt å kalle dette referatsituasjoner, hvor det uten videre nedtegnes en persons opplevelse av en situasjon, og referatet er følgelig korrekt. Det samme gjelder en persons meninger, vurderinger og lignende. Utvalget mener at disse opplysningene er korrekte som sådanne. De er en korrekt gjengivelse av det en person mener eller har opplevd, og bør ikke rettes. Eventuelle endringer og tillegg, herunder også fra den personen som i første omgang har gitt opplysningene, bør komme som tilføyelser.

Ut over disse referatsituasjoner må det vurderes konkret om opplysningene gjenspeiler de faktiske forholdene. I så fall må de anses korrekte.»

Denne tilnærmingen er av interesse for endringsforslaget til innsynsloven, idet de registreringene det her er snakk om nettopp gjerne vil være tips, observasjoner eller tjenestemennenes egne vurderinger. Det vil i praksis kunne fortone seg som nærmest umulig å konstatere om den type opplysninger er «uriktige». Hvordan skal man vurdere om en observasjon eller en vurdering, som ble registrert for over 30 år siden, er riktig eller uriktig? Videre vil det i mange tilfeller være svært vanskelig å verifisere om det er den registrertes fremstilling av fakta eller det som er registrert som er nærmest sannheten. I andre tilfeller igjen kan man komme i den situasjon der det ikke finnes en «objektiv sannhet», idet en kan ha ulike oppfatninger om samme saksforhold.

Hensett til disse vanskelighetene og den snevre fortolkningen av begrepet «uriktig», som ble lagt til grunn i proposisjonen, kan man risikere at bare et fåtall av anmodninger om sletting vil bli tatt til følge. Departementet antar at det bare i svært få tilfeller vil være snakk om rene navneforvekslinger eller andre åpenbare faktafeil. Derimot er det grunn til å tro at påståtte feil heller knytter seg til beskrivelser, observasjoner og vurderinger som av den registrerte oppfattes som feilaktige, unanserte eller for den saks skyld uskjønnsomme. Slike «feil» vil imidlertid som regel ikke kunne kreves slettet, idet de må antas å falle utenfor ordlyden i innsynsloven § 3a. Avslag på fremsatte krav om sletting av uriktige opplysninger vil av de regis-

trerte lett kunne oppfattes dithen at de ikke blir trodd, og derved oppleves som en ny krenkelse.

Etter en helhetsvurdering finner departementet derfor at det kan fremstå som en bedre løsning å gi de registrerte adgang til å inngi supplerende opplysninger. Med dette menes at de registrerte enten kan peke på registreringer som etter deres oppfatning er uriktige, eller at de fremstiller sin egen versjon av saksforholdet. På denne måten skapes det et mer nyansert bilde, og påståtte uriktige opplysninger blir derved ikke stående uimotsagt. Videre slipper de registrerte den belastningen det innebærer å få avslag på krav om sletting. Departementet antar at også en slik regulering vil ivareta de hensynene som lå til grunn ved vedtakelsen av innsynsloven § 3a.

Rent praktisk vil ordningen bli gjennomført ved at den registrertes fremstilling legges til sakens dokumenter uten at den ble undergitt noen form for kontroll. Det forutsettes videre at dette arbeid utføres av Innsynsutvalgets sekretariat.»

4.3 Nærmere om «innhentet ved ulovlig metode»

Om problemstillingene knyttet til dette vilkåret uttaler departementet i punkt 4.3 i høringsnotatet følgende:

«Innsynsloven § 3a gir den som har fått innsyn også rett til å få slettet opplysninger som er innhentet ved ulovlig metode. I Ot.prp. nr. 59 punkt 5 uttaler departementet om forståelsen av begrepet «ulovlig metode» følgende:

«At opplysningen er ulovlig innhentet må (...) være basert på at det har vært benyttet en ulovlig metode ved innhenting. Dette betyr i praksis at en registrering foretatt utelukkende på politisk grunnlag ikke kan kreves makulert/slettet selv om det måtte være skjedd i strid med den da gjeldende overvåkingsinstruks, forutsatt at metoden som har vært brukt i seg selv er lovlig. Som eksempler på lovlige ordinære metoder kan nevnes bruk av åpne kilder, samtaler, vitneavhør og spaning. Som ulovlige metoder hvor det kan være aktuelt å kassere innhentede opplysninger nevnes uhjemlet telefonkontroll, dvs. tilfeller der rettens kjennelse ikke foreligger, og ulovlig romavlytting.»

Umiddelbart kan det synes som om dette alternativet er enklere å praktisere, men også her vil man i praksis kunne støte på visse problemer. Det vises her til at det var og er gjeldende rett at ellers ulovlig metodebruk, for eksempel romavlytting, i visse tilfeller kan anses hjemlet i de alminnelige strafferettslige reglene om nødrett og nødverge,

noe som også uttrykkelig fremgår i blant annet punkt 7.3 og 9.2 i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet).

I de tilfellene der den registrerte krever sletting på dette grunnlag, kan en med andre ord komme i den situasjon å måtte ta stilling til om den foretatte metoden eventuelt var hjemlet i nødrett, med den følge at metoden da ikke kan anses for å være ulovlig. En slik vurdering vil kunne være minst like vanskelig som de tilfellene som ble beskrevet i punkt 4.3, fordi man ved vurderingen av om det foreligger nødrett alltid må ta utgangspunkt i situasjonen slik den fortonet seg da beslutning om metodebruken ble truffet.

Departementet mener derfor at det også i disse tilfellene kan være hensiktsmessig å følge den fremgangsmåten som ble skissert ovenfor. Den registrertes supplerende opplysninger vil i så fall bestå i at vedkommende hevder at opplysningene ble innhentet ved en ulovlig metode, og i tillegg vil vedkommende selvfølgelig også ha adgang til å kommentere innholdet av disse opplysningene.»

4.4 Departementets vurdering

I punkt 4.4 i høringsnotatet gir departementet uttrykk for følgende vurderinger:

«Som nevnt innledningsvis ble innsynsloven § 3a aldri iverksatt, noe som hovedsakelig er begrunnet i at bestemmelsen i praksis er vanskelig å gjennomføre. I tillegg er den tiden som har gått siden vedtakelsen av lovendringen i seg selv blitt et argument mot å iverksette bestemmelsen nå, jf. merknadene i punkt 3.

Når departementet nå fremlegger et forslag om å endre innsynsloven § 3a, er det begrunnet i et ønske om å få en regel som både kan gjennomføres i praksis og som ivaretar de hensyn som lå til grunn for vedtakelsen av § 3a. I etterkant kan det også erkjennes at en i større grad skulle ha vektlagt Innsynsutvalgets betenkeligheter i nevnte brev av 24. april 2001, og da særlig Innsynsutvalgets oppsummering hva gjelder vilkårene for krav om sletting, hvor det heter:

«Forslaget slik det nå er formulert vil innebære at det i mange tilfeller gis rett til makulering av opplysninger som er instruksmessig registrert, men uriktige. Mens det på den annen side ikke gis rett til makulering av opplysninger som er instruksstridig registrert, men korrekte, særlig da med hensyn til registrering av politisk aktivitet. Dette vil stride mot den allerede ved-

tatte innsynsloven og de hensyn som tilsa at innsyn ble gitt. Forslaget om rett til makulering av «uriktige opplysninger» virker også svært vanskelig om ikke umulig å praktisere.»

Da Justiskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremsatte forslaget om rett til sletting av visse typer opplysninger, ble dette begrunnet med at «det vil være urimelig om de som etter mange år får bekreftet en mistanke om ulovlig overvåking, må akseptere at de innsamlede opplysningene fortsatt skal finnes i offentlige arkiver». Videre ble det vist til at «med den makulering som har foregått, vil det materialet som på denne måten kan overlates til Riksarkivet under ingen omstendigheter gi et fullstendig bilde av situasjonen. Dermed vil også materialets historiske verdi forringes.»

Samlet sett er den bærende tanke at den historiske verdien forringes når dokumentene ikke gir et fullstendig bilde av situasjonen, samt at en fortsatt lagring av uriktige opplysninger eller opplysninger innhentet ved ulovlig metode vil innebære en fortsettelse av den krenkelsen som har funnet sted gjennom den ulovlige overvåkingen.

Forslaget om at den registrerte kan gi supplerende opplysninger, og derved fremstille sin versjon av historien, vil imidlertid etter departementets oppfatning føre til at det kan gis et mer fullstendig bilde av situasjonen. Videre må det antas at en fortsatt lagring av uriktige opplysninger mv. først og fremst kan anses som en fortsettelse av krenkelsen så lenge slike opplysninger står der uimotsagt. Når det i slike tilfelle også fremgår at opplysningene hevdes å være uriktige eller innhentet ved ulovlige metoder, er departementet av den oppfatning at opplysningenes krenkende eller injurende karakter svekkes i betydelig grad.

Departementet legger også vekt på at den nå foreslåtte ordningen vil gjøre det mulig at mange flere vil kunne korrigere et ellers noe skjevt bilde enn hva som hadde vært tilfelle dersom man hadde gjennomført nåværende innsynslov § 3a.

Nærmere om saksbehandlingsregler

Et forslag om retten til å inngi supplerende opplysninger nødvendiggjør at det i tillegg gis regler om saksbehandlingen. For det første er det viktig å sikre at alle som har fått innsyn gjøres kjent med denne retten. Dette vil man kunne oppnå ved at Innsynsutvalget pålegges å tilskrive alle som har fått innsyn, der de informeres om denne retten. Hensett til at Innsynsutvalget etter planen avslutter sitt arbeid sommeren 2007 er det dernest nødvendig å fastsette en tidsfrist for innlevering av supplerende opplysninger. Denne fristen må være av en

slik lengde at den registrerte gis rimelig tid til å utferdige sine merknader, samtidig som fristen må ivareta behovet for å kunne avvikle Innsynsutvalgets arkiv innen nevnte tidsrom. Departementet antar at en frist på to måneder, som også er sammenfallende med klagefristen i innsynsloven § 11, er passende for å ivareta begge disse hensynene.

Siden det ikke legges opp til noen form for saksbehandling fra Innsynsutvalgets side, er det heller ikke behov for klageordninger. Som nevnt ovenfor vil slike supplerende opplysninger bli lagd inn i sakens dokumenter, slik at det heller ikke treffes noe vedtak som kan være gjenstand for klagebehandling. På den annen side kan det bli aktuelt at innlevering av supplerende opplysninger avvises når de kommer inn etter at fristen er utløpt. Departementet foreslår at en slik avvisning ikke bør være gjenstand for klagebehandling, ikke minst fordi det etter avviklingen av både Innsynsutvalget og klagenemnden ikke lenger finnes noen organer som vil kunne håndtere slike saker.

I denne sammenheng kan det også nevnes at saksdokumentene, som befinner seg hos Innsynsutvalget, vil bli oversendt Riksarkivet når utvalget med tilhørende sekretariat avslutter sitt arbeid. Materialet vil bli oppbevart på en sikker måte i egnede lokaler. Materialet omfattes av forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om taushetsplikt, samt § 11 i sikkerhetsloven. Sistnevnte bestemmelse fastslår at en sikkerhetsgradering som hovedregel bortfaller etter 30 år. Dersom det gjøres unntak fra hovedregelen i form av utvidet graderingstid, skal graderingsbehovet vurderes med 10 års mellomrom.»

I høringsnotatet har departementet ikke foretatt en vurdering av endringsforslaget i lys av EMK artikkel 8 nr. 2, idet man mener at forslaget om å gi adgang til å inngi supplerende opplysninger åpenbart ikke vil representere et inngrep i den enkeltes privatliv. At forslaget samtidig innebærer at den som har fått innsyn ikke lenger har krav på å få slettet uriktige opplysninger endrer ikke ved dette når begrunnelsen for endringsforslaget nettopp er at sletteregelen i praksis ikke gjennomførbar, samtidig som endringsforslaget åpner for at påståtte uriktige opplysninger kan rettes opp ved at det inngis supplerende opplysninger.

5 Høringsinstansenes syn

Som nevnt i punkt 3 er det bare få instanser som har avgitt realitetsmerknader. De fleste høringsinstanser, som har uttalt seg, hadde ingen merknader.

Organisasjon mot politisk overvåking (OPO) støtter forslaget og understreker viktigheten av at det materialet som finnes i PSTs arkiver oppbevares i sin helhet, og at dette ikke minst gjelder de tilfellene der overvåkingen er basert på feilaktig grunnlag eller er innhentet ved ulovlig metode. Om dette uttaler *OPO*:

«En rett til å makulere påståtte feil i materialet står i motstrid til ønsket om å lære av de historiske erfaringene som kan hentes ut av POTs arkiver. En slik rett vil kunne føre til at viktig historisk materiale går tapt for ettertiden. Etter som materialet i arkivene omhandler forhold som ligger til dels langt tilbake i tid, vil en rett til kassasjon heller ikke kunne gjenopprette eventuell skade som den enkelte overvåkete har lidt.»

Om det nærmere innholdet i forslaget uttaler *OPO*:

«Departementet foreslår isteden for kassasjon at den overvåkete gis en rett til å inngi supplerende opplysninger, f. eks. ved å peke på uriktigheter i materialet eller gi en korrigeret versjon av saksforholdet som er beskrevet. *OPO* støtter en slik regel, som antas å kunne bringe frem ytterligere historisk materiale som kan kaste lys over viktig norsk etterkrigshistorie. En slik regel antas også å ivareta den enkeltes behov for å korrigere innholdet i mappene.»

Politiets Fellesforbund og *Politiembetsmennenes Landsforening* støtter forslaget og den begrunnelse som er gitt. Også *Riksarkivaren* støtter forslaget og uttaler i tillegg:

«Som ytterligere saksopplysning skal Riksarkivaren få bemerke at enkelte personer som har hatt innsyn i sin mappe, har henvendt seg til Riksarkivet med ønske om at de kopier som de har fått utlevert, skal oppbevares og være tilgjengelig i Riksarkivet. Noen få slike mapper finnes i dag i Riksarkivet, og vi kan konstatere at disse til dels inneholder kommentarer fra personen selv. I hovedsak er det slike kommentarer som forslaget til ny § 3a i loven nå åpner for at man kan kreve tatt inn i mappen slik den foreligger hos Innsynsutvalget.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag anfører at fristen for innsending (to måneder) av supplerende opplysninger synes å være noe kort, og mener at det bør gis mulighet til å klage på en eventuell avvisning grunnet fristoversittelse, forutsatt at underretningen ikke blir sendt rekommandert.

Datatilsynet anfører at endringsforslaget i realiteten innebærer det motsatte av hva Stortingets anmodningsvedtak gikk ut på, og at denne realite-

ten bør gjenspeiles i lovforslaget. Videre uttaler *Datatilsynet*:

«Datatilsynet er enig i at tolking av hva som er riktige eller uriktige opplysninger fremstår som et umulig spørsmål å ta stilling til i de enkelte sakene. Dette bør imidlertid ikke tjene som argument for at sletting/makulering av opplysningene ikke skal skje. Krav til makulering bør ikke nødvendigvis knytte seg hva som er «uriktige» opplysninger. Spørsmålet om sletting/makulering bør derfor drøftes utifra andre kriterier. En innfallsvinkel kan være å vurdere hvilke opplysninger PST har bruk for i sin virksomhet i dag. (...) Datatilsynet mener at en videre oppbevaring av materialet må baseres på den enkelte overvåkede persons samtykke. (...) En tredje alternativ, kan være å overføre anonymiserte opplysninger til Riksarkivet. På denne måten vil forskningsinteressene til en viss grad imøtekommes samtidig som opplysninger om navngitte enkeltpersoner ikke risikerer eksponeres videre uten samtykke.»

Når det gjelder forslaget om å kunne inngi supplerende opplysninger, har *Datatilsynet* ingen prinsipielle innvendinger, men gir likevel uttrykk for enkelte betenkeligheter, og anfører i denne forbindelse følgende:

«For det første kan det for mange oppfattes som en plikt til å inngi supplerende opplysninger selv om man kanskje primært ønsker å legge overvåkingshistorien bak seg. Plikten kan være forankret i en følelse av at det som blir stående uimotsagt vil ha en større «sannhetsverdi» enn om man tar til motmæle.

For det annet anser *Datatilsynet* en absolutt frist på to måneder for å komme med innsigelser som altfor kort. Enkelte personer har mottatt svært omfangsrike dokumentbunker fra Innsynsutvalget, og det vil kunne ta tid å gå gjennom materialet dersom man ønsker å supplere dette.»

6 Justisdepartementets vurdering

6.1 Nærmere om det materielle innholdet i endringsforslaget

Departementet konstaterer at alle høringsinstanser er enig i at nåværende § 3a i innsynsloven ikke lar seg gjennomføre i praksis. Man legger også vekt på at Organisasjon mot politisk overvåking (OPO) støtter forslaget, idet vedtakelsen av nåværende innsynslov § 3a nettopp var begrunnet i å beskytte de personer OPO representerer. Departementet fastholder derfor forslaget om at retten til makulering av uriktige eller ulovlig innhentede

opplysninger erstattes med en rett til å inngi supplerende opplysninger, og det vises til den begrunnelse som er gitt i punkt 4.4.

Man finner likevel grunn til å knytte noen merknader til *Datatilsynets* anførsler i høringsuttalelsen, herunder tilsynets forslag om at departementet bør utforme et nytt lovforslag «som gjenspeiler sakens kjerne nemlig spørsmålet sletting/makulering versus videre oppbevaring» samt at spørsmålet om makulering bør knyttes til andre kriterier, jf. *Datatilsynets* anførsler som gjengitt i punkt. 5.

Departementet antar at *Datatilsynets* uttalelse på dette punkt til en viss grad synes å bero på en misforståelse, idet tilsynet synes å mene at lovforslaget bør inneholde en generell regel om sletting/makulering og som heller ikke er begrenset til uriktige opplysninger. Man ønsker i denne sammenheng å minne om at det ikke på noe tidspunkt var en aktuell problemstilling å innføre en slik regel i innsynsloven, og det er derfor heller ikke treffende å hevde at lovforslaget ikke gjenspeiler sakens kjerne. Som redegjort for tidligere var det i forbindelse med vedtakelsen av innsynsloven og den senere innføringen av innsynsloven § 3a utelukkende snakk om sletting/makulering av uriktige eller ulovlig innhentete opplysninger. På denne bakgrunn er det derfor også naturlig at endringsforslaget til innsynsloven § 3a *kun* tar sikte på å regulere håndteringen av slike opplysninger.

Når det er sagt, ønsker departementet å understreke at man er enig med *Datatilsynet* i at det er behov for generelle slettingsregler på dette område, og det vises her til at Politiregisterutvalget har foreslått slike regler i NOU 2003:21 Kriminallietsbekjempelse og personvern, som også vil gjelde opplysninger som behandles av PST. Sletting av politiets og PSTs opplysninger reiser en rekke vanskelige og komplekse spørsmål og må også vurderes i sammenheng med arkivlovens bestemmelser, jf. lov om arkiv av 4.12.1992 nr. 126, og disse vil bli undergitt en bred vurdering når departementet fremmer forslag til en ny politiregisterlov. Det vil også av den grunn verken være heldig eller hensiktsmessig å foreslå på det nåværende tidspunkt generelle slettingsregler i innsynsloven, og som derved kun vil gjelde opplysninger om personer som har fått innsyn i PSTs dokumenter. På denne måten ville man lett stå i fare for å miste helheten ut av syne, samtidig som det ville kreve en mer sammensatt lovendringsprosess. Sistnevnte er særlig begrunnet i at arkivloven § 9 normalt forutsetter at all kassasjon også er hjemlet i arkivloven selv.

Datatilsynet anfører også betenkeligheter med hensyn til forslaget om å gi adgang til å inngi supplerende opplysninger. Det anføres at det for mange kan oppfattes som en plikt, og at denne plikten kan være forankret i en følelse av at det som blir stående uimotsagt vil ha en større «sannhetsverdi» enn om man tar til motmæle. Til dette vil departementet bemerke at retting av uriktige opplysninger i form av supplerende opplysninger i dag må kunne betegnes som et alminnelig prinsipp. Prinsippet er blant annet nedfelt i lov om behandling av personopplysninger av 14.4.2000 nr. 31 § 27 annet ledd, og også foreslått av Politiregisterutvalget i forslag til § 46 til den nye politiregisterloven. Departementet betviler ikke at en rett til å inngi supplerende opplysninger kan bli oppfattet slik Datatilsynet beskriver, men denne innvendingen gjør seg gjeldende for alle typer registreringer uten at man av den grunn har unnlatt å gi den registrerte en slik rett.

6.2 Nærmere om saksbehandlingsreglene

Både Datatilsynet og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag anfører at en frist på to måneder til å kunne inngi supplerende opplysninger er for kort. I denne forbindelse er det anført at det delvis dreier seg om svært omfangsrike dokumentbunker, som det vil kunne ta tid å gjennomgå. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag anfører også at det bør åpnes for å kunne påklage et avvisningsvedtak grunnet fristoversittelse.

Som det fremgår av punkt 4.4 må forslaget om fristen for innsendelse av supplerende opplysninger og klageordningen også ses i sammenheng med at Innsynsutvalget etter planen avslutter sitt arbeid innen sommeren 2007. Departementet vurderer det slik at en frist på to måneder er tilstrekkelig. Innvendingen om at en gjennomgang av delvis store dokumentbunker vil kunne ta lengre tid hadde vært i større grad berettiget dersom vedkommende aldri før hadde sett dokumentene. I de tilfellene der her er snakk om, må det imidlertid forutsettes at den registrerte allerede har gjennomgått dokumentene, idet det er kun de personer som har fått innsyn som også har rett til å inngi supplerende opplysninger. Videre vil mange av de personer som mener at det foreligger uriktige eller ulovlige registreringer ha fremsatt et erstatningskrav. I så fall må det antas at de allerede i denne sammenheng har påpekt de forholdene som hevdes å være uriktige eller ulovlige. Det vises også til at OPO ikke hadde noen innvendinger hva gjelder fristens lengde. På denne bakgrunn opprettholder

departementet forslaget om at supplerende opplysninger må inngis innen to måneder etter at vedkommende har fått underretning.

Når det gjelder den foreslåtte klageordningen, er det kun Fylkesmannen i Sør-Trøndelag som har fremsatt innvendinger. Som nevnt i punkt 4.4 er begrunnelsen for at avvisningsvedtak ikke skal være gjenstand for klage at det etter avviklingen av både Innsynsutvalget og klagenemnden ikke lenger finnes noen organer som vil kunne håndtere slike klagesaker. Departementet opprettholder derfor den foreslåtte klageordningen. At et avvisningsvedtak ikke er gjenstand for klage er på den annen side ikke ensbetydende med at det ikke lenger vil være adgang til å oversende supplerende opplysninger til Riksarkivet. Som det fremgår av Riksarkivarens høringsuttalelse praktiseres en slik ordning allerede i dag, og det er i utgangspunktet ikke noe til hinder for at en slik praksis videreføres i fremtiden. Departementet ønsker imidlertid å understreke at det må være opp til Riksarkivaren å avgjøre om slike henvendelser skal imøtekommes eller om de innsendte dokumenter skal returneres til avsenderen.

6.3 Nærmere om den videre oppbevaringen

Forslaget om endring i innsynsloven § 3a vil isolert sett ikke har noen betydning med henblikk på spørsmålet om den videre oppbevaringen av de dokumenter som befinner seg hos Innsynsutvalget, idet rutinene vil være de samme uavhengig av om det er inngitt supplerende opplysninger eller ikke. Departementet vil likevel gi en kort orientering om den videre prosessen.

På et møte i mars 2006 mellom representanter fra henholdsvis Justisdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Riksarkivet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Innsynsutvalgets sekretariat ble man enig om at hovedregelen må være at alt arkivmateriale avleveres Riksarkivet. Med «alt arkivmateriale» menes i denne sammenheng både de dokumenter som Innsynsutvalget fikk tilsendt fra PST og de dokumenter som er relatert til Innsynsutvalgets behandling samt eventuelle innsendte supplerende opplysninger. Den praktiske gjennomføringen og hvilke rutiner som skal legges til grunn, vil være gjenstand for nærmere avtale mellom Riksarkivet og Innsynsutvalget.

Riksarkivet har gitt tilsagn om at materialet vil bli oppbevart på en sikker måte i egnede lokaler. Utover dette vil det oversendte materiale være underlagt det regelverk som gjelder for denne type dokumenter, jf også omtale i punkt 4.4.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas ikke å ville medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

8 Merknader til bestemmelsen i lovforslaget

Første ledd gir anvisning på at alle som er gitt innsyn etter § 1 jf. § 2 har rett til å inngi supplerende opplysninger, som i sin helhet legges i sakens dokumenter. Retten til inngi slike opplysninger tilkommer derved både den registrerte selv eller nærstående som er gitt innsyn etter lovens § 1 annet ledd. I de tilfellene der den registrerte har fått innsyn, men har avgått ved døden i mellomtiden, vil man kunne tillate at den avdødes nærstående inngir supplerende opplysninger. Dette forutsetter imidlertid at de nærstående er i besittelse av de dokumenter det ble gitt innsyn i. Adgangen til å inngi supplerende opplysninger innebærer i slike tilfeller med andre ord ikke noen rett til å få innsyn i avdødes dokumenter. De nærstående vil i slike tilfeller heller ikke bli underrettet, jf. nærmere om dette nedenfor, men må i så fall ha fått kunnskap om ordningen på annen måte.

Det er ikke gitt noen begrensninger med hensyn til hva slike supplerende opplysninger kan inneholde. Det er derfor også adgang til å innsende eventuell dokumentasjon eller annet skriftlig materiale. Det innsendte materiale skal i sin helhet legges i sakens dokumenter uten noen form for kontroll eller vurdering fra behandlingsorganets side. Det er videre forutsatt at behandlingen foretas av behandlingsorganets sekretariat.

Annet ledd gir anvisning på at behandlingsorganet, det vil si sekretariat, underretter alle som har fått innsyn om retten som nevnt i første ledd. Underretningsplikten gjelder derved også dersom nærstående jf. lovens § 1 annet ledd har fått innsyn. I de tilfellene der den registrerte har fått innsyn, men er avgått ved døden i tiden etter å ha fått innsyn, skal behandlingsorganet verken oppspore nærstående eller underrette dem. Begrunnelsen for dette er man ikke kan vite i hvilken grad den avdøde har underrettet sine nærstående om en slik

sak. Taushetspliktreglene og hensynet til den avdødes personvern tilsier derfor at slik underretning ikke vil bli gitt.

Underretning skal gis skriftlig, og inneholder opplysninger om saksbehandlingsreglene. Ved siden av opplysninger om frist- form- og klage-reglene, bør den som har fått innsyn også informeres om det nærmere innhold i retten til å kunne inngi supplerende opplysninger, jf. merknadene til første ledd.

Tredje ledd inneholder nærmere bestemmelser om formkravene og frister. Supplerende opplysninger skal alltid være skriftlig. Det vil derved ikke være anledning til å meddele disse muntlig med anmodning om at behandlingsorganets sekretariat nedskriver dem. Videre må opplysningene inneholde den registrertes navn, fødselsdato og bopelsadresse. I de tilfellene der nærstående har fått innsyn må også deres personalia oppgis. Fristen til å inngi supplerende opplysninger er to måneder fra det tidspunkt underretning som nevnt i annet ledd har kommet frem.

Fjerde ledd gir anvisning på saksbehandlingsregler dersom fristen som nevnt i tredje ledd ikke overholdes. Supplerende opplysninger som innsendes etter fristens utløp skal avvises. Begrunnelsen for denne absolutte regelen er at dokumentene etter dette tidspunkt som regel ikke lenger vil befinne seg hos behandlingsorganet, idet dets arkiv vil bli avlevert til Riksarkivet. I de tilfellene der nærstående, som ikke har fått innsyn, inngir supplerende opplysninger uten å ha avtalt en frist med behandlingsorganets sekretariat, vil avvisning blir resultatet dersom opplysningene blir inngitt etter at sakens dokumenter er avlevert til Riksarkivet. Beslutning om avvisning skal gis skriftlig og er ikke gjenstand for klagebehandling. jf. nærmere om dette i punkt 4.4.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i midlertidig lov 17. september 1999 nr. 73 om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven).

Om lov om endring i midlertidig lov 17. september 1999 nr. 73 om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven)

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i midlertidig lov 17. september 1999 nr. 73 om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

**til lov om endring i midlertidig lov 17. september 1999 nr. 73 om
begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre
(innsynsloven)**

I

§ 3a skal lyde:

§ 3a Rett til å inngi supplerende opplysninger

Den som er gitt innsyn etter § 1 jf. § 2 har rett til å inngi supplerende opplysninger, som i sin helhet legges i sakens dokumenter.

Behandlingsorganet plikter å underrette alle som har fått innsyn om retten til å inngi supplerende opplysninger. Slik underretning skal gis skriftlig med nærmere opplysninger om saksbehandlingsreglene.

Supplerende opplysninger skal være skriftlig og inneholde den registrertes navn, fødselsdato og bopelsadresse, og må være fremsatt innen to måneder fra det tidspunkt underretning som nevnt i annet ledd har kommet frem til den som har fått innsyn.

Supplerende opplysninger som fremsettes etter utløp av denne fristen, skal avvises. Beslutning om avvisning er ikke gjenstand for klagebehandling.

II

Loven trer i kraft straks.
