



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Politets sikkerhetstjeneste
Den sentrale enhet

Postboks 4773 Nydalen,
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35, Oslo

Kontaktperson:

Deres ref.: 09/585-HK
Vår ref.: 201000473-2 008
Dato: 9. april 2010

Høring om datalagring

Det vises til høringsbrev av 08.01.2010.

Bekjempelse av de mest alvorlige former for kriminalitet krever i stadig større grad informasjon om kommunikasjon mellom de kriminelle enten kriminaliteten gjelder terrorisme, spionasje, narkotikahandel, barnepornografi eller annet. Kriminalitetsbildet har også endret seg slik at flere straffbare forhold begås på eller ved bruk av Internett.

PST finner at lagring av trafikkdata slik Datalagringsdirektivet krever er et helt nødvendig virkemiddel i samfunnets arbeid med å beskytte borgerne mot alvorlig kriminalitet. Det er derfor uheldig at Datalagringsdirektivet gjennom den offentlige debatten til nå synes å ha fått en symboleffekt i forhold til personvern som realiteten i saken ikke fortjener. Implementeringen er et nødvendig og omforent europeisk virkemiddel for å styrke arbeidet mot alvorlig kriminalitet, i hovedsak den organiserte. Et nytt regelverk vil gi en bedre mulighet til å beskytte samfunnet mot alvorlig kriminalitet, samtidig som personvernet kan ivaretas på en betryggende måte.

Debatten forut for høringen har til dels vært preget av uriktig informasjon både knyttet til hvilke opplysninger som skal lagres, hvorvidt det er behov for denne type opplysninger, og hvorvidt implementeringen vil innebære en overvåking av borgerne. Det er viktig å understreke at innholdet i kommunikasjonen ikke skal lagres. Det er også viktig å presisere at politiets rett til innsyn i og bruk av opplysningene som skal lagres ikke utvides i forhold til dagens situasjon, men tvert i mot innskrenkes.

For PST som sikkerhets- og etterretningstjeneste har trafikkdata avgjørende betydning i det forebyggende arbeidet, spesielt opp mot terror. Trafikkdata gir i mange saker sentral informasjon om kontaktnett, hyppigheten av kontaktene, bevegelsesmønstre og avvik fra et vanlig kommunikasjons- eller bevegelsesmønster. Dersom trafikkdata ikke lenger lagres vil PST ikke ha mulighet til å benytte slike opplysninger i arbeidet.

Norges implementering av Datalagringsdirektivet vil ikke minst være viktig for det internasjonale politi- og sikkerhetssamarbeidet. Det er helt nødvendig å ha en lovgivning som hindrer at Norge

blir en fristat hvor alvorlig kriminalitet kan skje uten mulighet for at politiet kan innhente elektroniske spor om virksomheten.

Implementering av Datalagringsdirektivet reiser prinsipielle problemstillinger knyttet til personvern. Det er viktig at det innføres strengere regler knyttet til behandlingen av opplysningene og til taushetsplikt hos teletilbyderne. Det vises her til Metodekontrollutvalgets forslag om straffesanksjonert taushetsplikt om utlevering av opplysninger til politiet, jf. de foreslåtte endringer i politiloven § 17 f siste ledd. Det bør også vurderes å innføre krav til at bare særskilt sikkerhetsgodkjente personer skal kunne arbeide med lagring av disse opplysningene hos teletilbyderne, etter samme modell som man har i Danmark.

Når det gjelder høringsnotatets konkrete forslag finner PST at pålagt lagringstid bør være 1 år, fordi etterforskning av organisert kriminalitet ofte går over lang tid og i flere land. PST har flere innspill til de konkrete forslagene under pkt. 3.

I det videre vil vi utdype noen sentrale problemstillinger knyttet til implementeringen av direktivet.

1. Lagring er nødvendig for kriminalitetsbekjempelsen

Tilgang til trafikkdata er nødvendig og i mange tilfeller avgjørende for å kunne ivareta de oppgaver som PST er tillagt etter politiloven. Det vises til høringsnotatet s 24 hvor det uttales at

”Politiets tilgang har betydning for å få saken så godt opplyst som mulig. Dagens strenge sletteregler kan komme i konflikt med fornærmedes krav på effektiv beskyttelse mot overgrep fra andre borgere, dersom myndighetene er forhindret fra å strafforfølge overgrepene pga. snever tilgang til nødvendige data. Kort slettefrist kan også komme i konflikt med siktedes rett til effektivt forsvar. Dersom siktede ikke har hatt anledning til å forberede sitt forsvar før politiet er i slutfasen av en etterforskning hvor man ikke har innhentet data, kan bevismateriale i data som taler for siktedes uskyld ha gått tapt. Det kan også være viktig å etterforske en person ut av saken på et tidlig stadium, både for politiet og for personen selv.”

PST slutter seg til disse argumentene.

PST har særlige oppgaver knyttet til ivaretagelse av rikets sikkerhet og selvstendighet. Som det fremgår av PSTs åpne trusselvurdering for 2010 vil terrorisme fortsatt prege trusselbildet i Norge. Dette er forhold som PST som forebyggende tjeneste har som oppgave å forhindre. Erfaring viser at planlegging, organisering og utførelse av denne type handlinger pågår over lang tid og at informasjon om kontaktnett, hyppighet, bevegelsesmønster og eventuelle avvik vil være av avgjørende betydning.

Norge er bundet av internasjonale konvensjoner om bekjempelse av terrorvirksomhet. Etterlevelse av disse vil måtte innebære å sikre mulighet til forebygging og etterforskning ved bruk av trafikkdata. Lagring av trafikkdata er derfor nødvendig for at vi skal kunne etterleve våre forpliktelser etter konvensjonene.

For PST er internasjonalt samarbeid helt avgjørende. Det er nødvendig at de enkelte land har en lovgivning som hindrer at det dannes fristater hvor alvorlig kriminalitet kan skje uten at de kriminelle risikerer at det kan innhentes elektroniske spor/bevis.

I dag lagres trafikkdata ved fasttelefonbruk eller mobiltelefonbruk i inntil 5 måneder, varierende fra teletilbyder til teletilbyder. Internettbruk lagres i inntil 21 dager, dette gjelder også telefonbruk over Internett. Utviklingen går i retning av at en større andel av trafikken går over Internett, og innebærer at en stadig større andel av trafikkdataene kun vil lagres i inntil 21 dager. Denne utviklingen har allerede hatt negative konsekvenser for etterforskning av alvorlige straffesaker.

Teletilbydernes rett til å lagre trafikkdata er i dag knyttet til at de har et forretningsmessig behov for å lagre dataene – særlig for faktureringsformål. Endringer i abonnementsform kan gjøre at tilbyderne plikter å slette dataene langt tidligere, eller ikke får tillatelse til å lagre dem overhodet. Dette er meget aktuelt ved abonnementsstyper som innebærer at fakturering ikke baseres på bruk, men på selve abonnementet. For kriminalitetsbekjempelsen haster det med å innføre bestemmelser om lagringsplikt for trafikkdata og lagringstid, uavhengig av kommunikasjonskanal.

2. Personvern

Som nevnt over lagrer norske teletilbydere i dag opplysninger om abonnenters bruk av teletjenester for fakturerings- eller kommunikasjonsformål.

Implementering av Datalagringsdirektivet innebærer en utvidelse av formålet med registrering av trafikkdata fra å være kun for kommersielle formål til også å ha kriminalitetsbekjempende formål. En slik utvidelse av formålet innebærer imidlertid en utfordring i forhold til personvernet som må vurderes nøye. Personvern kan imidlertid aldri vurderes isolert, men vil og må alltid veies mot den verdi som utfordrer den, eksempelvis bedre helse, økt sikkerhet eller kriminalitetsbekjempelse. Det vises til Metodekontrollutvalgets gjennomgang og avveining av de ulike hensyn i kapittel 6.

Slik PST ser det vil de foreslåtte regler for lagring av trafikkdata og tilgang til dataene innebære en viktig og nødvendig endring i forhold til muligheten til å forebygge og etterforske alvorlig kriminalitet. Tilgang til og bruk av opplysningene foreslås underlagt et strengt kontrollregime i form av at all tilgang og bruk skal godkjennes av domstolen i det enkelte tilfelle. Dette vil hindre ubegrunnet og tilfeldig bruk av opplysningene.

Personvernutfordringene i forbindelse med implementeringen kan avhjelpest, og den enkeltes vern til og med styrkes i forhold til i dag. De foreslåtte reglene vil innebære forutberegnlighet om hva og hvor lenge opplysninger blir lagret i motsetning til dagens situasjon. Dagens konsesjonsinstitutt setter ikke ensartede krav verken til hvilke opplysninger som kan lagres eller til lagringstid. I tillegg synes det å være ”en tendens at nyopprettede teleleverandører mangler konsesjon”, jf Datatilsynets hjemmeside vedrørende tilsyn med teleleverandører (26.10.2009 Ole Morten Knudsen). Det medfører at tilbyderne i mange tilfelle ikke kjenner de krav som stilles i konsesjonene. Dette er ikke tilfredsstillende.

For å styrke personvernet ytterligere bør det vurderes å pålegge teletilbydere og deres ansatte straffesanksjonert taushetsplikt om utlevering av opplysninger, jf. Metodekontrollutvalgets forslag til endring av politiloven § 17f, siste ledd. Det bør også vurderes å sette krav til hvilke personer som kan behandle de lagrede opplysningene hos teletilbyderne, slik det er gjort i Danmark. På denne måten ivaretas informasjonssikkerheten rundt behandlingen av opplysningene hos tilbyderne på en langt bedre måte enn hva som er tilfellet i dag.

3. De enkelte forslag

PST slutter seg i store trekk til departementets vurderinger til de enkelte forslag, men vil kommentere følgende punkter:

Det foreligger etter ekomloven § 2-8 en tilretteleggingsplikt for å sikre politiets lovbestemte tilgang til informasjon om sluttbruker av elektronisk kommunikasjon. Det er PSTs erfaring at lagringen praktiseres ulikt av de ulike teletilbydere, uavhengig av konsesjonsvilkårene. Enkelte sletter opplysningene innen kort tid, mens andre oppbevarer dataene i lengre tid enn hva konsesjonsvilkårene tilsier. I tillegg er opplysningene av varierende kvalitet og det er i noen grad tilfeldig hvilke opplysninger politiet faktisk får tilgang til. De allment anerkjente krav til tilgjengelighet, integritet og konfidensialitet er i en del tilfelle ikke oppfylt. Uavhengig av Datalagringsdirektivets krav til regelverksendringer er det en stor fordel om regelverket endres slik at det blir lik praksis hos alle teletilbydere. Det er likeledes helt nødvendig at regelverket om teletilbyders tilretteleggingsplikt håndheves, slik at ulikhetene opphører. PST anmoder om at departementene vurderer sanksjonsmuligheter ved manglende oppfølging.

Teletilbyderne praktiserer i dag regelverket for utlevering av trafikkdata til politiet ulikt. Dette er uheldig. Det vises her til Metodekontrollutvalgets utredning hvor det på s 26 konkluderes med at denne praksis er lite tilfredsstillende. PST slutter seg til høringsbrevets forslag om regler som sikrer lik praksis hos alle teletilbydere.

Lagringstid

EU-direktivet gir det enkelte land mulighet til å velge lengden på lagringsperioden, med mellom seks måneder og to år.

De fleste sakene i PST har internasjonale forgreninger. Terrorforbund opererer uten hensyn til landegrensener, og har deltagere fra flere ulike land. Dette medfører omfattende samarbeid over landegrensene for politi- og sikkerhetstjenestene. Slikt samarbeid tar tid, og PST har i flere saker mistet tilgang til verdifull informasjon på grunn av kort lagringstid. Dette har også medført at vi ikke har kunnet svare på rettsanmodninger fra andre land.

Behovet for informasjon om de kriminelles kommunikasjon må balanseres mot hensynet til personvernet og det grunnleggende prinsipp om at opplysninger ikke skal oppbevares lenger enn nødvendig. I PSTs saker er tidsperspektivet som hovedregel langsiktig. En typisk sak er etterforskning av mistanke om at noen har inngått et straffbart forbund om å begå en terrorhandling. PSTs hovedformål vil være å hindre at terrorhandlingen faktisk begås. Det er i mange saker behov for å kunne gå tilbake i tid for å få nødvendig informasjon i saken.

PST mener at lagringstiden bør være 1 år. Dette vil ivareta formålet med lagringen samtidig med at opplysninger ikke blir lagret lenger enn nødvendig. En lagringstid på 1 år vil også være på linje med de fleste europeiske land som har implementert Datalagringsdirektivet. Av hensyn til det internasjonale samarbeidet bør lagringstiden være mest mulig lik i de europeiske land.

Tilgang til data

Datalagringsdirektivets utgangspunkt i Art 4 er at data bare skal utleveres i særlige tilfelle. Dette er tolket i lys av direktivets Art 1 om at dataene skal være tilgjengelige for bekjempelse av grov kriminalitet.

Det foreslås i høringsnotatet at utlevering av data bør kunne pålegges dersom det straffbare forholdet har en strafferamme på fengsel i 3 år eller mer. Dette innebærer en betydelig skjerpelse i forhold til dagens regler i straffeprosessloven § 210, der retten kan pålegge besitteren å utlevere ting som antas å ha bevisverdi i en straffesak uten krav om strafferamme. Visse forbrytelser som har en lavere strafferamme enn 3 år kan være særlig vanskelige å etterforske uten å kunne benytte trafikkdata. Det foreslås derfor at også andre straffebud med lavere strafferamme kan vurderes som "særlige saker" jf. opplistingen i forslaget til endring i straffeprosessloven § 210. Det foreslås presisert i forarbeidene at formuleringen "kan medføre straff..." innebærer at straffenivået ved forhøyet strafferamme på grunn av konkurrens, gjentakelse eller bruk av straffeloven § 60a skal være avgjørende der disse kommer til anvendelse. Hensynene bak innføringen av § 60a kommer med tyngde inn når det gjelder behovet for trafikkdata.

Den kriminalitet PST er gitt ansvar for å bekjempe dekkes i det vesentlige av det generelle strafferammekravet eller de spesielt oppregnede bestemmelser. Det påpekes likevel at det av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser overfor andre lands myndigheter kan synes uheldig at straffeloven § 95, som verner andre lands representasjoner og representanter i Norge, ikke er omfattet av oppregningen. Heller ikke §§ 97a og 97b vedrørende rikets sikkerhet, er omfattet. PST foreslår derfor at alle bestemmelser i straffelovens kapittel 8 og 9 omfattes.

Det foreslås i høringsnotatet at kun domstolen skal kunne pålegge besitteren å utlevere data. Dette innebærer en skjerpelse i forhold til gjeldende rett. Endringen medfører at det ikke lenger vil være aktuelt å innhente Post- og teletilsynets forutgående vurdering av spørsmålet om fritak fra taushetsplikten, jf. også forslaget fra Metodekontrollutvalget. PST er enig i dette forslaget. Det er generelt en fordel om kunnskapen om trafikkdataene og om at politiet har behov for tilgang til dem begrenses mest mulig.

På samme måte og med samme begrunnelse som for øvrig for bruk av tvangsmidler i norsk rett, vil det i noen tilfelle være behov for at påtalemyndigheten eller politiet gis hjemmel til å beslutte innhenting av trafikkdata dersom det vil være fare ved opphold. PST foreslår derfor at hastekompetanse innføres.

Det er foreslått en ytterligere skjerpelse i forhold til dagens rettsstilstand ved krav om at politiet må godtgjøre at "noen med skjellig grunn mistenkes". Det er PSTs syn at reglene på dette punktet bør være de samme som for annen bevisinnhenting i form av beslag. Vi mener det er meget uheldig dersom det innføres et krav om at politiet må godtgjøre at "noen" med skjellig grunn kan mistenkes for en straffbar handling. Et slikt krav vil være for strengt, fordi det i en tidlig fase av etterforskningen ofte vil mangle oversikt over persongalleri/rollefordeling/tilknytning til saken. Det er også uheldig å knytte mistankevilkåret til person fordi det iverksettes etterforskning i mange saker med ukjent gjerningsperson, og hvor målet for etterforskningen nettopp er å finne fram til den som har begått den straffbare handlingen, samt utelukke uskyldige. I en slik sammenheng vil innhenting av historiske trafikkdata være ett av flere viktige virkemidler. Det vises til at høringsnotatet angir at det ikke innhentes trafikkdata i svært stor grad i dag; antallet oppgis til ca. 1900 tilfelle i året. Ivaretagelsen av personvernet gjelder neppe i stor grad *utleveringen* av trafikkdata; argumentasjonen har i hovedsak vist til selve *lagringen* som det personvernmessig problematiske. Det vises også til høringsnotatets vurderinger av at formålet med

Datalagringsdirektivet i noen grad ikke vil bli oppnådd dersom det settes en slik begrensning på muligheten for politiet til å få tilgang til informasjonen.

Høringsnotatet viser i siste avsnitt på s. 47 og første avsnitt på s. 48 til behovet for taushet i forbindelse med benyttede tvangsmidler. For PST gjelder behovet for at alle involverte bevarer taushet også når det benyttes tvangsmidler – herunder innhenting av trafikkdata – i forebyggende saker. Det vises til at Metodekontrollutvalget foreslår en hjemmel til å ilegge straffesanksjonert taushetsplikt for forebyggende tvangsmidler ved en endring i politiloven § 17f. PST anmoder om at denne endringen gjøres i forbindelse med innføring av lagringsplikt for trafikkdata, da det særlig er i forbindelse med teletilbydernes utlevering av trafikkdata det har vist seg å være behov for en slik bestemmelse.

4. Avslutning

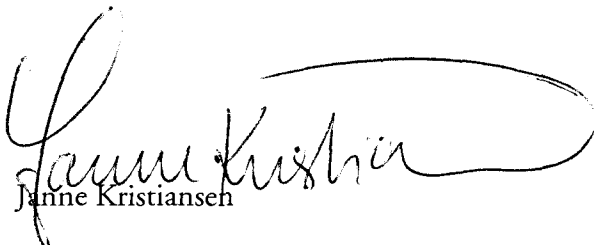
PST finner at lagring av trafikkdata slik Datalagringsdirektivet krever er et helt nødvendig virkemiddel i samfunnets arbeid med å beskytte borgerne mot alvorlig kriminalitet. For PST som sikkerhets- og etterretningstjeneste har trafikkdata en helt sentral og avgjørende betydning i arbeidet. For PST vil både det forebyggende arbeidet, etterforskning og ikke minst det internasjonale samarbeidet bli sterkt skadelidende dersom mulighet for tilgang til trafikkdata ikke sikres.

Implementeringen er i tillegg en god anledning til å sikre en helhetlig gjennomgang av et mangelfullt regelverk og påse at det blir en forutberegnelig og lik lagringspraksis hos alle teletilbydere, samtidig som personvern hensyn ivaretas.

Implementering av direktivet er nødvendig i forhold til å sikre en effektiv etterlevelse av de internasjonale konvensjoner om terrorbekjempelse som Norge er bundet av. Uten bestemmelser som sikrer tilgang til trafikkdata vanskeliggjøres for eksempel oppfølgingen av de nye straffebestemmelser om oppfordring, opplæring og rekruttering til terrorvirksomhet da svært mye av denne aktiviteten foregår på Internett. Uten lagring av trafikkdata vil den nye strl. § 147c også ha liten betydning i praksis.

Avslutningsvis vil vi også peke på den forpliktelse Den europeiske menneskerettighetsdomstol har fremhevet om at statene skal sikre fornærmedes rettigheter når det gjelder at den skyldige skal kunne finnes og straffes. Uten trafikkdata vil denne rettighet i mindre grad kunne ivaretas.

På denne bakgrunn forventer PST den nødvendige implementeringen av Datalagringsdirektivet som er foreslått; en implementering som sikrer samfunnets behov samtidig som den enkeltes vern blir godt ivaretatt.



Janne Kristiansen