



DET KONGELIGE FORSVARSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:
21/4559

Vår ref.:
2021/1809-4/FD II 6/SIH

Dato:
05.01.2021

Høring - endringer i politiloven, politiregisterloven og politiregisterforskriften - PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon

Innledning

Forsvarsdepartementet (FD) viser til høringsnotat om overnevnte med svarfrist 7. januar 2022. I høringsnotatet foreslås en tydeliggjøring av Politiets sikkerhetstjenestes (PST) innenlands etterretningsoppdrag, samt å lovhjemle bruk av åpent tilgjengelig informasjon. FD stiller seg i utgangspunktet positiv til lovforslaget, men har innspill knyttet til hvordan dette foreslås regulert. FD har hentet inn innspill fra Etterretningstjenesten og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) som reflekteres i brevet her.

Generelt om etterretningsoppdraget

Overordnet støtter vi det vi oppfatter å være intensjonen bak å tydeliggjøre PSTs etterretningsoppdrag i lov, nemlig å utvide behandlingsgrunnlaget for opplysninger som ikke er koblet direkte til en pågående sak, men som likevel har betydning for PSTs evne til å løse sitt lovpålagte oppdrag. Kartlegging av trender og utviklingstrekk på egnet måte bør PST ha mulighet til å gjøre. Vi mener imidlertid at forslaget om å regulere dette som en oppgave i politiloven skaper noen prinsipielle uklarheter som høringsnotatet ikke adresserer.

Det er viktig og påkrevd at Etterretningstjenesten og PST samarbeider tett i tilstøtende saker, herunder utleverer informasjon til hverandre. Uklarheter knyttet til PSTs etterretningsvirksomhet i Norge har konsekvenser for Etterretningstjenestens utlevering av informasjon til PST. En grunnforutsetning for at Etterretningstjenesten skal kunne utlevere informasjon til PST, jf. etterretningstjenesteloven § 10-2 første ledd bokstav a, er at PSTs oppdrag er klart beskrevet. Det kan etter vårt syn reises spørsmål ved om forslaget til ny bestemmelse i politiloven § 17 b fjerde ledd gir den nødvendige klarheten som kreves.

Forslaget om en tydeliggjøring av PST som innenlands etterretningstjeneste i politiloven § 17 a
PST er Norges innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste. Vi støtter at dette presiseres i politiloven § 17 a. En slik tydeliggjøring endrer imidlertid ikke det faktum at PST er en del av politiet, og at etterretningsvirksomheten utøves med et politimessig formål. Det oppleves derfor misvisende å si i § 17 a at rollen som innenlands etterretningstjeneste utøves «i tillegg til» å være et politiorgan. Etterretningsfunksjonen er direkte knyttet til sikkerhetsfunksjonen, og det lar seg etter vårt syn ikke gjøre å trekke et skarpt skille mellom disse. Vi foreslår derfor at nytt annet punktum i politiloven § 17 a endres slik:

«Politiets sikkerhetstjeneste er Norges nasjonale innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste.»

Postadresse:
Postboks 8126 Dep.
0032 Oslo

Kontoradresse:
Glacisgata 1
Oslo

Telefon:
23 09 80 00

Saksbehandler:
avdelingsdirektør Siri Horgen Hinze
Seksjon for informasjon og beslutningsstøtte

E-postadresse:
postmottak@fd.dep.no

Webside:
www.regjeringen.no/fd

Org.nr.:
972 417 823

Forslaget om å regulere etterretning som en egen oppgave

Vi stiller spørsmål om det er behov for forslaget til nytt fjerde ledd i politiloven § 17 b. Alternativt må forslaget til regulering etter vårt syn formuleres tydeligere.

Etterretning er en systematisk måte å innhente og behandle informasjon på, og ikke en selvstendig oppgave. All behandling av informasjon må være formålsstyrt ut fra avgrensede oppgaver. Sirkeldefinisjoner må derfor unngås, man driver ikke etterretning for etterretningens skyld, men for å løse andre pålagte oppgaver. Vi opplever høringsnotatet og forslaget til lovtekst som uklart på dette punkt, blant annet når det sies på side 17 nest siste avsnitt: «*Reglene i § 64, som lister opp formålene som PSTs behandling av opplysninger skal ivareta, er knyttet til oppgavene som er angitt i politiloven. Når det ikke fremgår av politiloven at PST skal drive med etterretning, kan tjenesten dermed heller ikke uten videre behandle opplysninger kun for dette formålet*». Samme sted nevnes noen eksempler, der det første eksempelet gjelder kartlegging av radikalisering og ekstreme subkulturer innen digitale nettverk. Slik vi forstår gjeldende rett, er etterretningsvirksomhet på dette området mulig å gjennomføre i dag, da dette er nødvendig og forholdsmessig og direkte koblet til PSTs kontraterror- og ekstremismeoppdrag gitt i § 17 b første ledd nr.1. Det er mulig at behandlingsgrunnlaget utenfor den konkrete sak er for svakt regulert i denne sammenheng, men i så fall burde man vurdere om dette kan ivaretas gjennom endringer i behandlingsgrunnlaget som er gitt i politiregisterloven § 64, og ikke gjennom å regulere etterretning som en egen oppgave i politiloven.

Det neste eksempelet som nevnes er avdekking av statlig styrte påvirkningskampanjer. Vi viser i den forbindelse til forslag til kriminalisering av påvirkningsvirksomhet som har vært på offentlig høring. Hensikten med forslaget om kriminalisering var blant annet å sette PST i bedre stand til å innhente og behandle informasjon om slik virksomhet. Dette oppfattes å stå i kontrast til høringsforslaget her, som synes å legge til grunn at PST gjennom endringen i § 17 b nytt fjerde ledd skal kunne innhente og behandle informasjon *uavhengig* av om virksomheten er lovlig eller ikke. Det vil i så fall være en prinsipiell utvidelse av PSTs myndighet som bør begrunnes nærmere.

Det samme gjelder for det tredje eksempelet i høringsnotatet side 17, om fremmede staters oppkjøp av samfunnskritisk infrastruktur. Dette vil i stor grad kunne være lovlig virksomhet, med mindre det er grunn til å undersøke om formålet med oppkjøpet er å utøve ulovlig etterretningsvirksomhet eller sabotasje eller bryte eksportkontrollregelverket. Høringsnotatet beskriver ikke nærmere hvilken etterretningsvirksomhet i Norge PST er ment å få hjemmel til å utøve på dette området, som de ikke har rettslig mulighet til å utøve i dag.

Generelt bør det fremgå hvilke informasjonsinnhentingsmetoder som vil kunne benyttes for utøvelsen av den foreslåtte etterretningsoppgaven. Tvangsmidlene PST kan benytte med hjemmel i straffeprosessloven er til dels svært inngripende, og forbeholdt forebygging og etterforskning av straffbare forhold. Dersom PST skal gis anledning til en mer generell kartlegging av aktivitet i Norge, inklusive av lovlige handlinger, for å kunne følge trender og utvikling, må både rammene for dette og hvilke virkemidler som kan tas i bruk, beskrives og begrunnes nærmere.

Vi deler høringsnotatets understrekning av at etterretningsvirksomhet er en grunnleggende forutsetning for å kunne utarbeide trusselvurderinger, finne ukjente trusselaktører og for øvrig løse PST sine oppgaver. Men hittil har det vært klart at denne etterretningsvirksomheten skal være formålsstyrt ut fra de straffbare handlingene som PST er gitt i oppgave å forebygge og etterforske. Som det fremgår over mener vi lovforslaget og formuleringene i høringsnotatet bidrar til å skaper tvil om dette; både i form av sirkeldefinisjoner og fordi det fremstår uklart om etterretningsaktiviteten også skal kunne utøves overfor lovlige handlinger i Norge.

I forlengelsen av dette, og som et alternativ, savner vi en vurdering av om en eventuell oppdatering av behandlingsgrunnlaget i politiregisterloven § 64 kunne vært en mer hensiktsmessig løsning på de problemstillinger som høringsnotatet skisserer. Slik vi leser bestemmelsen åpner blant annet tredje

ledd nr. 2 for behandling av opplysninger utenfor en konkret sak når dette er nødvendig for tjenestens utarbeidelse av trusselvurderinger. Vi er ikke uten videre enige i at høringsnotatets uttalelse om at den etterretningsvirksomheten som PST skal utøve innenlands ikke kan ses på som forebygging av straffbare forhold. Dersom man mener at § 64 tredje ledd nr. 2 ikke i tilstrekkelig grad hjemler behandling av opplysninger for å kunne si noe om trender og utviklingstrekk i forbindelse med trusselvurderinger, kan dette eventuelt presiseres nærmere i bestemmelsen.

Det fremkommer nettopp av § 64 første ledd at PST bare kan behandle opplysninger når det er nødvendig ut fra politimessige formål eller forvaltningsvirksomheten i tjenesten. Denne regelen foreslås ikke endret, og det støtter vi. Behandlingen med innenlands etterretningsformål som PST gjør i dag og som nå foreslås presisert i lov, skjer alltid med et politimessig formål all den tid etterretningsvirksomheten må kobles opp mot et konkret straffbart forhold eller utviklingstrekk av ulovlig aktivitet som PST er satt til å forebygge eller etterforske.

For øvrig vises det til siste avsnitt på s. 18 i høringsnotatet. Her gis det inntrykk av at manglende regulering av etterretningsfunksjonen i politiloven i dag hindrer PST fra å kartlegge, etter tips, om det er personer innenfor enkelte miljøer som forsøker å rekruttere personer til å begå terrorhandlinger. Vi stiller oss uforstående til dette og ber om at utsagnet utdypes nærmere.

Behandling av åpent tilgjengelig informasjon til etterretningsformål

I høringsnotatet foreslås det en ny bestemmelse i politiregisterloven som åpner for at PST kan lagre, systematisere og analysere store mengder åpent tilgjengelig informasjon til etterretningsformål, i forebyggende sak og i etterforskning av straffbare handlinger innenfor PSTs ansvarsområde. PST kan således innhente, analysere og sammenstille store mengder offentlig tilgjengelig informasjon om personer i Norge, f.eks. fra sosiale medier for å forebygge og etterforske oppgavene i politiloven § 17 b og for å skrive trusselvurderinger etter politiloven § 17 c nr. 1.

Som nevnt innledningsvis støtter vi forslaget som fremmes. Åpne kilder er i dagens informasjonssamfunn en relevant metode for å samle inn informasjon om flere av oppdragene som PST skal forebygge og etterforske etter politiloven § 17 b første ledd. Metoden vil mest sannsynlig komplementere andre metoder som PST kan benytte, som kan medføre at PSTs inngripende metodebruk etter straffeprosessloven potensielt vil kunne begrenses i oppdragsløsningen. Sett i sammenheng med tvangsmidlene som PST har tilgjengelig for informasjonsinnhenting for å forebygge og etterforske saker, er metoden i seg selv ikke særlig inngripende. Både kommersielle og offentlige aktører innhenter opplysninger som er åpent tilgjengelig, herunder opplysninger som er personopplysninger. Opplysningene er i stor grad offentliggjort av personen selv, typisk gjennom sosiale medier. Ettersom innhenting ikke skjer etter samtykke fra personen, og fordi summen av informasjonen over tid kan bli omfattende, kan innhenting likevel bli inngripende i et personvernsperspektiv selv om informasjonen er tilgjengeliggjort av personen selv. Vi støtter derfor forslaget om at metoden lovreguleres. Det bør vurderes om behandling av informasjon fra åpne kilder generelt bør reguleres for politiet for øvrig, da også andre politiorganer vil kunne benytte åpne kilder som en informasjonskilde for å forebygge og etterforske straffesaker. I tillegg bør PSTs særskilte hjemmel for å innhente informasjonen i større datasett reguleres, slik det nå foreslås.

Det foreslås i høringsnotatet en slettefrist på 15 år for masseinnsamlingen av informasjon fra åpne kilder. Bakgrunnen for forslaget er en henvisning til at Etterretningstjenesten har en tilsvarende slettefrist for informasjon i «bulk». Vi har ikke synspunkter på når slettefristen bør inntre, hvilke formål opplysningene skal kunne behandles for eller hvilke øvrige særskilte sikkerhetsmekanismer som bør gjelde. Men ettersom høringsnotatet viser til Etterretningstjenestens sletteplikt som begrunnelse for forholdsmessigheten av lagringstiden, er det imidlertid nærliggende å påpeke, utover at Etterretningstjenesten behandler informasjon for et annet formål enn PST, at det i etterretningstjenesteloven fremgår klare vilkår for behandling av data i bulk, herunder vilkår for innhenting og søk, krav til logging for kontrollformål, samt regler for hvem som skal fatte beslutning om innhenting og søk og hva som skal fremgå av beslutningen. Tilsvarende

behandlingsregler synes å mangle i lovforslaget her. Det bør også vurderes om man eventuelt kombinert med en kortere slettefrist bør innta en bestemmelse om fristforlengelse knyttet til nærmere vilkår.

Avslutningsvis ber vi om at hva som menes i høringsnotatet s. 26 tredje siste avsnitt «*Opplysningene vil heller ikke kunne utleveres til andre*» presiseres i det videre lovarbeidet. Det er vårt syn at evaluerte data skal kunne utleveres etter de generelle reglene om utlevering i politiregisterloven kapittel 6, selv om de er innhentet i bulk.

Bruk av automatiserte analyseverktøy

Vi ser behov for noen avklaringer i tilknytning til foreslått ny § 21-8 i politiregisterforskriften. Når det gjelder behandling ved bruk av automatiserte analyseverktøy i bestemmelsens andre ledd, avgrenses dette til forslaget til politiregisterloven ny § 65 a tredje ledd nr. 1 om PSTs etterretningsvirksomhet. I tråd med overnevnte drøftelser støtter vi ikke at etterretning formuleres som en egen oppgave i politiloven § 17 b nytt fjerde ledd, og dermed heller ikke formuleringene i politiregisterloven § 65 a. Vi savner imidlertid en nærmere vurdering av om automatisk behandling av åpent tilgjengelig informasjon bør kunne benyttes for etterforsknings- og forebyggingsformål. Vi skulle også gjerne sett en mer utfyllende beskrivelse av hva som menes med *automatiserte analyseverktøy*, og om dette kan inkludere f.eks. bildegjenkjenning og ansiktsgjenkjenning, herunder bruk av kunstig intelligens. Det synes i forlengelsen av dette noe uklart hva som menes med *tillatt* i forslaget til bestemmelsens tredje ledd.

Avslutning

Vi understreker den viktige rollen PST utøver i samfunnet og betydningen av at tjenesten har et oppdatert og hensiktsmessig rettslig rammeverk. Vi vektlegger også betydningen av et godt og nært samarbeid mellom PST og Etterretningstjenesten. Som nevnt innledningsvis støtter vi det vi opplever å være intensjonen bak lovforslaget, men vi mener deler av dette bør utformes på en annen måte. FD bistår gjerne i det videre lovarbeidet.

Med hilsen

Henning Vaglum (e.f.)
ekspedisjonssjef

Siri Horgen Hinze
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.