



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

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

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Kontaktperson: Line Nyvoll
Nygaard

Deres ref.: 17/5142
Vår ref.: 17/10063-7
Dato: 20. februar 2018

Høring - behandling av overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll mv

Det vises til departementets høringsbrev av 22. september 2017 med vedlegg.
Etter avtale med departementet er høringsfristen forskjøvet til 23. februar d.å.

Innledning

Det foreslås endringer i straffeprosessloven §§ 216 g og 216 i om sletting av opplysninger fra kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing (heretter forkortet til kommunikasjonskontroll mv.) og bruk av overskuddsinformasjon fra slike tvangsmidler, samt tvangsmidler nyttet i avvergende øyemed i medhold av straffeprosessloven § 222 d. Det foreslås også endringer i politiregisterloven § 50 og politiregisterforskriften § 25-4 om sperring og sletting av opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv., ved at vesentlige deler av den vedtatte men ikke ikraftsatte § 216 g foreslås overført til nevnte bestemmelser.

Departementet redegjør for en rekke forhold som ligger til grunn for at det foreslås regler som til dels griper inn i forslagene til ny straffeprosessloven. En fremskutt prosess kan, etter vårt syn, også begrunnes ut fra foreliggende rettskildesituasjon og behovet for en klargjøring av rettstilstanden, særlig knyttet til sletting av opplysninger fra kommunikasjonskontroll. Hensynet til sammenhengen i reglene tilsier en overordnet og helhetlig tilnærming, der en må søke å unngå en fragmentering av bestemmelsene.

Lovforslagene relaterer seg til opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll mv. i straffesak. De samme tvangsmidlene kan også nyttes i en forebyggende sak. Inngrepets art, uaktet formålet med inngrepet, og hensynene bak sletting opplysninger, underbygger behovet for en nærmere regulering også i forebyggende saker.

Overføring av regler fra straffeprosessloven til politiregisterloven med forskrift

Vi ser det kan argumenteres for å skille mellom behandling av opplysninger og prosessuelle forhold. Imidlertid mener vi forslaget, der noe forslås inntatt i politiregisterloven og noe videreføres i straffeprosessloven, ikke er noen god lovteknisk løsning.

Selv om begrunnelsen for sletting er forskjellig, er det etter vårt syn lite hensiktsmessig at reglene om sletting begrunnet i bevisforbud og forklaringsfritak inntas ett sted, mens regler om sletting grunnet manglende relevans inntas et annet sted. En oppsplitting av reglene gjør reglene mindre tilgjengelige, med fare for at det vil kunne gå utover praktiseringen av dem.

Hovedregelen i straffesaker er at opplysninger innhentet ved etterforskning ikke slettes, men kan nyttes til etterforskning og bevis, både i den saken de er innhentet i og i andre saker. Når det – som et unntak - oppstilles sletteregler for opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll mv., tilsier hensynet til en mest mulig samlet regulering av politiets behandling av opplysninger i straffesak at slike regler videreføres i straffeprosessloven. Ved å samle reglene i straffeprosessloven, synliggjøres den innbyrdes sammenhengen mellom de ulike elementene i slettereglene, og mellom slettereglene og andre bestemmelser i straffeprosessloven.

Forholdet til vedtatt men ikke ikraftsatt § 216 g

Departementet foreslår regler som på flere punkter innebærer endringer sammenlignet med vedtatt men ikke ikraftsatt § 216 g. Nevnte bestemmelse gjør unntak fra bevisforbud og sletteplikt dersom «vedkommende kan mistenkes for en straffbar handling som opplysningene kan ha betydning for».

Bestemmelsen ble endret i forlengelse av endringene i straffeprosessloven § 216 i, som innebar en utvidelse i adgangen til å nytte opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv. som bevis også for mindre alvorlige forhold. Om bakgrunnen for endringer vises til Prop. 147 L (2012-2013) s. 80:

«Hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse tilsier at politi og påtalemyndighet i større grad enn i dag må kunne benytte de opplysninger de har tilgjengelig, selv om det er meget inngripende metoder som har avdekket forholdene...»

Vedtatte men ikke ikraftsatte § 216 b bokstav b fremstår godt begrunnet og fornuftig avstemt med endringer i § 216 i og de hensyn som begrunnet denne endringen. I lys av dette savnes en forankring for den reversering som nå foreslås utover at Straffeprosesslovutvalget har foreslått tilsvarende innskjerpinger. Av PSTs hørings svar til NOU 2016:24 fremgår at vi heller ikke var enig i Straffeprosesslovutvalgets forslag.

Det er utvilsomt viktig å verne om fortrolighet omfattet av straffeprosessloven § 119. Ved mistanke om straffbare forhold begått av personkretsen omfattet av nevnte bestemmelse, er det derimot ikke opplagt at opplysninger fra kommunikasjonskontroll ikke skal kunne nyttes som bevis mot eksempelvis en advokat i samme utstrekning som overfor andre. Hensynet til fortrolighet og konfidensialitet, som begrunner regler om vitneforbud og forklaringsfritak, slår ikke fullt ut inn i slike situasjoner. Vi mener derfor bruk av overskuddsinformasjon som bevis for andre straffbare handlinger ikke skal være avhengig

av vedkommendes profesjonelle rolle eller familiære relasjon til den mistenkte kontrollen opprinnelig var rettet mot.

Sperring av opplysninger og etterfølgende bruk og sletting

PST tiltrer forslaget i politiregisterloven § 50 nytt tredje ledd og ny politiregisterforskrift § 25-4 om at opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv. som hovedregel skal sperres, både ved rettskraftig dom og ved henleggelse. Vi er enig i at hensynet til rettssikkerhet, ved mulighet for gjenåpning og gjenopptakelse av etterforskning, begrunner en slik løsning, og at sperrede opplysninger derfor må kunne brukes til slike formål og for å ivareta siktedes legitime interesser.

Vi tiltrer også utgangspunktet om at det må gjelde en endelig frist for sletting av opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv., samt de vurderinger som tilsier at det inntreer en sletteplikt når de formål som begrunner sperringen bortfaller. Imidlertid mener vi utformingen av den foreslåtte regel kan bli utfordrende og meget ressurskrevende å praktisere.

Forslaget om at sperrede opplysninger skal slettes senest 5 år etter siktedes død tilsier en klargjøring av hvordan en slik regel skal praktiseres i saker med flere mistenkte og i saker henlagt men uoppklart på henholdsvis person- og saksnivå. Det samme gjelderplikten til sletting ved bortfall av formål som begrunnet sperring av opplysninger. Utkast til bestemmelse er skjønnspreget, uten tydelige skjæringspunkt, og derav oppstår lett tvil om hvor langt både slette- og aktivitetsplikt rekker. Når inntreer eksempelvis sletteplikt fordi opplysningene ikke lenger er nødvendige for å ivareta siktedes interesser, og hvor ofte forutsettes at politiet foretar en nærmere vurdering av forhold som kan begrunne sletting etter at en sak er henlagt?

En sletteplikt hviler på tungtveiende rettsikkerhets- og personvern hensyn. Dette tilsier at reguleringen i minst mulig utstrekning bør volde tvil. Både hensynet til en praktikabel etterlevelse og kontroll tilsier at det nærmere innholdet i regelen klargjøres nærmere.

Vi har i utgangspunktet ingen innvendinger mot at begrepet »opptak eller notater fra kommunikasjonskontroll" i gjeldende § 216 g endres til «opplysninger fra kommunikasjonskontroll». Uavhengig av om regelen videreføres i straffeprosessloven eller flyttes til politiregisterloven, tiltrer vi vurderingen om at dette er et velegnet samlebegrep, avgrenset til opplysninger innhentet ved den aktuelle tvangsmiddelbruken.

Sperring av opplysninger som ikke er fremlagt som bevis i saken

I politiregisterloven § 50 nytt tredje ledd og ny politiregisterforskrift § 25-4 foreslås at opplysninger fra kommunikasjonskontroll som ikke er "fremlagt som bevis" i saken skal sperres når saken er avgjort ved rettskraftig dom. Forslagene synes å sondre mellom opplysninger brukt under etterforskning og opplysninger bruk som bevis.

Etter vår oppfatning bør det tydelig fremgå av bestemmelsene at den ikke bare gjelder opplysninger fra kommunikasjonskontroll men også gjelder for opplysninger fra romavlytting og dataavlesing. Videre mener vi de valgte formuleringer er for snevre til å fange opp de tilfeller der opplysningene inngår som en naturlig del saken, ved at det inntas i ulike dokumenter under etterforskningen, uten at de kan sies å være fremlagt som bevis.

Under en skjult etterforsking, enten den er ordinær eller avvergende, vil opplysninger eksempelvis inntas i politirapporter og begjæringer om tvangsmidler. Slike saksdokumenter oppbevares sammen med øvrige dokumenter, uavhengig av om saken leder til tiltale og irettføring. Fordi slike dokumenter ikke skal slettes, bør det heller ikke oppstilles noen plikt til å sperre og senere slette opplysninger, så lenge opplysningene er brukt under etterforskingen av saken.

Sletting av opplysninger det ikke er grunn til å beholde

Vi er i utgangspunktet positive til at slettetidspunktet for opplysninger som åpenbart er uten tilknytning til saken utskytes til rettskraftig dom eller endelig henleggelse, jf. utkast til politiregisterloven § 50 nytt tredje ledd og ny politiregisterforskrift § 25-4 første og annet ledd, og tiltrer begrunnelsen for en slik endring. Hva som oppfattes som relevante opplysninger kan endre seg avhengig av tidspunktet for vurderingen, ved at det som initialt kan fremstå som helt irrelevant senere viser seg å ha betydning for etterforskingen.

Overføring av opplysninger før sperring og sletting

Utkast til politiregisterforskrift § 25-4 fjerde ledd åpner for at opplysninger fra kommunikasjonskontroll overføres til "andre saker" innenfor rammen av straffeprosessloven § 216 i. Det sondes ikke mellom sletteplikt etter bestemmelsens første til tredje ledd, til tross for at begrunnelsen og tidspunktet for sletting er forskjellig.

PST er i utgangspunktet positive til en bestemmelse som tydeliggjør sammenhengen mellom sletteregler og bruk av overskuddsinformasjon. Imidlertid bør ordlyden bedre avstemmes med unntakene i straffeprosessloven § 216 i. Ved at sistnevnte bestemmelse åpner for bruk av opplysninger til visse formål, uten å oppstille et krav om sakstilknytning, bør heller ikke dette kreves for overføring av opplysninger etter ny forskriftsbestemmelse. Etter PSTs syn må det være tilstrekkelig at overføring skjer i tråd med formål omfattet av straffeprosessloven § 216 i.

Særlig om sletting av informasjon fra dataavlesing

PST ser at dataavlesing kan medføre økt mengde med overskuddsinformasjon. Like fullt mener vi et prinsipielt utgangspunkt fortsatt bør være at reglene om oppbevaring og sletting av overskuddsinformasjon fra slik tvangsmiddelbruk er som for de andre tvangsmidler undergitt tilsvarende regulering. For øvrig tiltrer vi departementets betraktninger om grunnlaget for ikke å foreslå særlige regler om oppbevaring og sletting av overskuddsinformasjon fra dataavlesing i denne omgang.

Opplysninger omfattet av vitneforbud eller vitnefritak etter straffeprosessloven §§ 117 til 120 og 122

Vi merker oss at departementet ikke foreslår endringer i personkretsen vernet i straffeprosessloven § 216 g eller inviterer til innspill om dette nå. Vi problematiserer derfor ikke sletteplikten knyttet til personer omfattet av vitnefritaket i straffeprosessloven

§ 122 i dette høringssvaret, og nøyer oss i stedet med å påpeke at vi har uttalt oss om dette i vårt høringssvar til forslag til ny straffeprosesslov.

Endring i straffeprosessloven § 216 i – adgang til bruk av overskuddsinformasjon

Forslag til endring i straffeprosessloven § 216 i første ledd bokstav a er i høringsnotatet begrunnet med behovet for en presisering av politiets adgang til å benytte opplysninger fra kommunikasjonskontroll internt til forebygging, uten å formidle disse til utenforstående. Endringsforslaget er ment å være en kodifisering av gjeldende rett, og representerer således ikke noe nytt. Gitt de strenge taushetspliktregler som gjelder for informasjon innhentet ved kommunikasjonskontroll mv., kan det ha gode grunner for seg å presisere en slik delingsadgang internt i politiet, som også inkluderer forebygging. Å innta en slik bestemmelse i straffeprosessloven § 216 i er imidlertid ikke like opplagt, idet bestemmelsen – også etter departementets redegjørelse i høringsnotatet – regulerer hvilke formål som kan begrunne videre bruk av opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll utenfor politiet. Under henvisning til utkast til ny straffeprosesslov, og det videre arbeidet med å følge opp forslagene derfra, foreslås i denne omgang ingen endringer i reglene om videre bruk av overskuddsinformasjon utad.

Gjeldende straffeprosesslov § 216 i første ledd bokstav f åpner for å bruke opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv. utad for å avverge en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff. Bestemmelsen ivaretar i noen utstrekning PSTs behov for å nytte overskuddsinformasjon til å forebygge straffbare handlinger. Imidlertid erfarer vi at gjeldende bestemmelse – også hensyntatt adgangen til deling til forebygging internt i politiet - ikke i tilstrekkelig grad ivaretar PSTs behov for å nytte overskuddsinformasjon i det forebyggende arbeidet. PST vil derfor i dette høringssvaret foreslå endringer i straffeprosessloven § 216 i som – i større utstrekning enn i dag – vil åpne for videreformidling av opplysninger, ikke bare for å forebygge et straffbart forhold, men også for de øvrige sikkerhets- og etterretningsformålene.

PSTs forebyggende arbeid favner ulike oppgaver. Slikt arbeid omfatter eksempelvis både forebygging av nærmere angitte straffbare handlinger og forebyggende sikkerhets- og etterretningsarbeid, herunder forebygging av mer generell karakter. Muligheten for i størst mulig utstrekning å kunne nyttiggjøre seg tilgjengelig informasjon, blant annet ved utveksling av informasjon med ulike aktører og samarbeidspartnere, er en viktig og i mange tilfeller en helt avgjørende premisse for det forebyggende arbeidet.

PST anerkjenner de hensyn som begrunner en streng taushetsplikt for opplysninger innhentet ved skjulte og inngripende tvangsmidler. Unntakene fra taushetsplikten må i utgangspunktet begrenses og ikke gjøres mer vidtrekkende enn nødvendig. Hensynet til PSTs ansvar og oppgaveløsning tilsier likevel en viss utvidelse av de unntakene som følger av bestemmelsen.

Ved lovendring 16. juni 2017 ble straffeprosessloven § 216 i endret ved at ny bokstav i etablerer et unntak fra taushetsplikten for utlevering av opplysninger fra skjulte tvangsmidler til E-tjenesten dersom det er nødvendig for forebyggelses- og sikkerhetsmessige formål knyttet til E-tjenestens oppgaver etter etterretningstjenesteloven. Etter PSTs syn er det behov for en lignende bestemmelse, som åpner for at PST kan nyttiggjøre seg tilsvarende opplysninger, herunder ved å dele opplysningene utad, for alle PSTs forebyggende formål etter politiloven.

Forholdet til tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed

Det rettslige utgangspunktet for innhenting av tvangsmidler i en forebyggende sak er politiloven § 17 d. Det går frem av forarbeidene til politiloven, i Ot. prp. nr. 60 (2004-2005) på side 133, at de samme saksbehandlingsreglene som gjelder for bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning, i utgangspunktet også skal gjelde ved bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. Videre står det at det til en viss grad ble ansett tilstrekkelig å henvise til bestemmelsene i straffeprosessloven fra politiloven, men at regler som sikrer grunnleggende rettssikkerhetsgarantier likevel bør fremgå eksplisitt av politiloven. Politiloven § 17 f er et eksempel på en slik eksplisitt bestemmelse, som særskilt regulerer taushetsplikt og bruk av overskuddsinformasjon innhentet ved bruk av lovfestede tvangsmidler i forebyggende øyemed.

Reglene i straffeprosessloven § 216 g får ikke direkte anvendelse for opplysninger innhentet i en forebyggende sak. Det finnes heller ingen særskilt bestemmelse i politiloven eller politiregisterloven som regulerer sletting av tvangsmiddelopplysninger innhentet med hjemmel i politiloven § 17 d. Politiregisterloven § 50 første ledd er utgangspunktet for den juridiske vurderingen av når overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing i en forebyggende sak skal slettes. Opplysninger som er benyttet i den forebyggende saken, følger de særskilte reglene for sletting og sperring av opplysninger i forebyggende sak, i henhold til politiregisterforskriften § 22-3 fjerde ledd.

Hensynet til klare og forutsigbare regler for bruk og lagring av tvangsmiddelopplysninger tilsier at sperring og sletting av opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv. reguleres særskilt også i forebyggende saker. Etter PSTs oppfatning bør det inntas regler om dette i politiregisterloven § 50.

Roger Berg
fung. sjef PST