



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen
0403 OSLO
just@pst.politet.no
Tlf. nr. 72 20 50 00
Faksnummer:
Tlf. nr. 72 20 50 05

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Kontaktperson:

Deres ref.:
Vår ref.: 24/02255-3
Dato: 20. august 2024

Høring- NOU 2024:5 "Maktens ansikt - Skjernet identitet for ansatte i politiet og kriminalomsorgen?"

I. Innledning

Det vises til at Justis- og beredskapsdepartementet den 17. april 2024 sendte ID-skjermingsutvalgets NOU 2024:4 «Maktens ansikt – Skjernet identitet for ansatte i politiet og kriminalomsorgen?», på høring. Fristen for innspill er satt til 15. august 2024, men etter avtale har Politiets sikkerhetstjeneste (PST) fått frist til 22. august d.å.

II. Utvalgets vurderinger

1. Om behovet for identitetsskjerming

ID- skjermingsutvalget har utredet behovet for utvidet adgang til identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Med «identitetsskjerming» menes tiltak som hindrer at de ansattes identitetsopplysninger blir kjent for personer utenfor politiet og kriminalomsorgen.

Utvalget skriver at utredningens overordnede formål har vært å foreslå tiltak som kan bidra til at de ansatte settes i stand til å fylle sitt samfunnsoppdrag på best mulig måte. De foreslåtte lov- og forskriftsendringene er ment å balansere hensynet til de ansattes liv og helse *mot* prinsippet om åpenhet i offentlig forvaltning og enkeltpersoners krav på rettssikkerhet.

Utvalget tar utgangspunkt i at *åpenhet og offentlighet* er et ideal for norsk offentlig myndighetsutøvelse. Hovedregelen bør være åpenhet om hvem som utøver myndighet på det offentliges vegne, spesielt der det brukes makt, gjøres inngrep i den enkeltes frihet, eller tas avgjørelser som er bestemmende for enkeltmenneskers frihet, jf. Grl. § 100 og EMK art.10. Videre viser de til at hensynet til *den enkeltes rettssikkerhet* også tilsier at identitetsskjerming bør begrenses – dette for å unngå at tjenestehandlinger er påvirket av usaklige eller irrelevante hensyn eller inhabilitet. Utvalget peker videre på at retten til rettferdig rettergang etter Grl. § 95 og EMK art. 6 vil begrense adgangen til å skjærme

identiteten til ansatte i politiet, særlig i straffesaker. Til tross for utgangspunktet om åpenhet ved utøvelse av makt, er det samtidig en grunnleggende forutsetning at ansatte i politiet skal ha trygge arbeidsforhold. Etter Grl. § 93 og EMK art. 2 har staten en forpliktelse om å iverksette forebyggende tiltak som beskytter de *ansatte og deres nærmeste rett til personvern og privatliv*. Utvalget peker på at behovet for kriminalitetsbekjempelse og metodevern også kan tale for identitetsskjerming.

2. Forslaget til regulering

I dag er reguleringen av de ansattes plikt til å oppgi navn, og andres rett til innsyn i dette, fragmentert og spredt i ulike regelverk. Utvalget skriver at de tar sikte på å skape en mer gjennomgående og enhetlig regulering.

Utvalget har vurdert om regelverket om identitetsskjerming bør utformes ved at det oppstilles en hovedregel om skjerming for alle ansatte i politiet. Utvalget har imidlertid kommet til at en slik hovedregel vil favne langt bredere enn behovet tilsier og at dagens kriminalitetsbilde heller ikke kan forsvare en slik hovedregel. De foreslår derfor i stedet en begrenset og målrettet adgang til identitetsskjerming der hvor tungtveiende grunner tilsier det og det anses forsvarlig.

III. PSTs vurdering av de foreslåtte bestemmelsene

1. Innledende merknader

PST støtter utvalgets vurdering om at det ikke er grunnlag for en generell hovedregel om identitetsskjerming av alle ansatte i politiet. PST deler utvalgets vurdering av behovet for å underbygge tilliten mellom myndighetene og befolkningen, og anser det som riktig at man legger til rette for at politiets ansatte opptre med navn der det er forsvarlig. Tjenesten er derfor enig i at identitetsskjerming må begrunnes i ulike identifiserte situasjoner. Videre fremstår det som hensiktsmessig at identitetsskjerming enten begrunnes i fare for liv/helse eller av polititaktiske hensyn.

Slik utvalget peker på, er det i dag ikke noen felles regulering av identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen. At det nå foreslås bestemmelser i politiloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, politiinstruksen og påtaleinstruksen, vil bidra til en mer enhetlig behandling og ikke minst forutberegnelighet i forhold til spørsmålet om skjerming av de ansatte.

Forslaget til de nye bestemmelsene, samt de oppdaterte bestemmelsene, vil bidra til at det blir en sammenheng i regelverket slik at identitetsskjerming vil være regulert i alle fasene av politiets arbeid. Forutsatt at vilkårene for identitetsskjerming er oppfylt, vil lovforslaget f.eks. bidra til at det ikke vil bli mulig å få innsyn som avdekker identiteten til politiansatte på ulike tidspunkter underveis i etterforskningen, eller etter at saken er avgjort. Det er veldig bra at en slik helhetlig regulering nå kommer på plass.

Oppsummert stiller PST seg grunnleggende positiv til de foreslåtte bestemmelsene. Etter vårt syn balanserer forslagene bra mellom de ulike perspektivene som må hensyntas.

2. Skjerming av hensyn til liv og helse

2.1 Politiinstruksen § 5-4

PST støtter forslaget om at det i politiinstruksen § 5-4 første ledd andre punktum gis en tilsvarende ordlyd som i politiloven § 20 syvende ledd, altså at en tjenestemann har adgang til å oppgi tjenestenummer i stedet for navn i møte med publikum. Som utvalget skriver, antas det at det må bero på en feil at dagens § 5-4 ikke gir uttrykk for tilsvarende adgang.

2.2 Politiloven § 29b

Utvalget foreslår en ny bestemmelse i politiloven - § 29b - som skal regulere bruk av tjenestenummer i rapporter og saksdokumenter utenfor straffesak. Med henvisning til de hensyn som er redegjort for under høringssvarets del II, er PST enig i utvalgets vurdering om at hovedregelen er at den politiansatte som har utarbeidet en rapport/saksdokument, skal oppgi navnet sitt i dokumentet, jf. første ledd, første punktum.

Av hensyn til liv og helse for politiansatte og deres nærmeste, foreslår imidlertid utvalget to viktige unntak i § 29b.

Det første unntaket for bruk av tjenestenummer i stedet for navn, er når *tungtveiende grunner* taler for det og det *anses forsvarlig*. Den ansattes overordnede skal da i et internt notat beslutte bruk av tjenestenummer i stedet for navn, og på den måten sørge for en objektiv og saklig vurdering. Unntaket kan også gjelde for en ansatt som er omtalt i dokumentet, jf. første ledd andre og tredje punktum.

Om vilkåret «tungtveiende grunner» skriver utvalget at terskelen skal være høy og at det kreves konkrete holdepunkter for at den ansatte kan utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press dersom navnet blir kjent. Både alvoret av konsekvensene og sannsynligheten for at de inntreffer, vil være relevant. Videre skriver utvalget at det ikke er nok med generell mulighet eller subjektiv frykt.

Det fremstår hensiktsmessig at vilkåret angis som «tungtveiende grunner» og at det ikke er forsøkt å gi en oppramsing over hva det kan være. Slik PST forstår utvalget, skal vurderingen være konkret og skjønnsmessig. Til illustrasjon vil adferd som minner om sjikane eller trakassering, ved for eksempel å oppholde seg ved den politiansattes boligadresse, utgjøre utilbørlig press selv om det ikke er konkretisert noen trussel. Til tross for at terskelen skal være høy, kan det etter vår oppfatning ikke være nødvendig at atferden må utgjøre et selvstendig straffbart forhold. Vi er ellers enig det utvalget skriver om at en persons tidligere straffbare forhold eller tilknytning til kriminelle miljøer med voldspotensiale, vil være viktige momenter ved vurdering av skjerming.

Utvalget viser til at adgangen til å bruke tjenestenummer skal gjelde for *alle ansatte* i politiet og ikke bare i spesifikke tjenestekategorier. Etter PSTs vurdering er denne forutsetningen helt avgjørende for at unntaket skal virke etter sin hensikt. I PST er det et stort antall ansatte som er sivilt ansatte og som ikke har tjenestenummer slik beskrevet i politiloven § 20 syvende ledd. Mange av de sivilt ansatte i PST har i like stor grad som ansatte med politikode behov for identitetsskjerming fordi deres arbeidsoppgaver tilsier det. De sivilt ansatte bruker i dag sitt lønnsnummer dersom deres navn skal skjermes, noe som ikke er en tilfredsstillende ordning. Lovforslaget innebærer derfor at man får på plass en lik ordning for alle ansatte.

Ellers støtter PST forslaget i § 29b fjerde ledd om at det skal føres et eget internt register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer, samt at det må sørges for bytte av tjenestenummer når identiteten bak et nummer har blitt eksponert.

Det andre unntaket innebærer at det i forskrift kan gis regler for generell bruk av tjenestenummer for særskilte ansatte når det er påkrevd av hensyn til den ansattes sikkerhet, jf. pl. § 29b tredje ledd.

Med henvisning til at utvalget har kommet til at det ikke er grunnlag for en generell regel om identitetsskjerming i politiet, er denne unntaksregelen, etter PSTs oppfatning, viktig. For et større antall ansatte i PST er det behov for en generell identitetsskjerming av hensyn til deres sikkerhet. Dette er blant annet ansatte som jobber utadrettet opp mot bestemte miljøer knyttet til ulovlig etterretningsvirksomhet og alvorlig vold – og terrorkriminalitet. Arbeidsoppgavene til disse ansatte innebærer en konstant risiko. Videre er det slik at hvilke ansatte som besitter informasjon i terror- og etterretningssporet, er som hovedregel i seg selv en gradert opplysning i medhold av sikkerhetsloven. Dersom våre ansatte skal kunne oppleve trygghet i møte med alvorlige trusler mot samfunnssikkerheten, er det avgjørende at vi evner å redusere risikoen det kan utgjøre mot den enkelte ansatte. Uten en slik adgang, vil det i realiteten være forbundet med stor personlig risiko å jobbe for PST. En slik risiko vil videre utgjøre en fare for at PST ikke kan utføre sine oppgaver på en effektiv og formålstjenlig måte. Dersom den enkelte ansatte må identifiseres, vil ikke PST kunne opptre som en sikkerhetstjeneste.

PST er enig i at en generell identitetsskjerming skal forbeholdes tilfeller hvor det er «påkrevd» og at effekten ikke kan oppnås med mindre inngripende tiltak. Allerede i dag skjærer PST i realiteten ansatte fra identifisering gjennom vår organisering, blant annet slik at ansatte med lederstillinger møter publikum eller representerer PST utad i saker. En regulering i tråd med det utvalget foreslår, vil gjøre det tydeligere også for allmennheten hvilke vilkår som ligger til grunn for identitetsskjerming. For den andelen av våre ansatte hvor arbeidsoppgavene er forbundet med å forebygge terrorisme og ulovlig etterretningsvirksomhet, vil lovforslaget skape større forutsigbarhet. Videre vil en regulering i forskrift sikre notoritet og kvalifikasjoner for bruk av et slikt unntak. Politiloven § 29b tredje ledd vil således bli en svært viktig og praktisk bestemmelse for PST. Vi ser det forøvrig som en fordel at regelverket blir harmonisert i og utenfor straffesak slik utvalget foreslår.

2.3 Politiloven § 29c

Utvalget foreslår en bestemmelse i pl. § 29c som skal regulere bruk av tjenestenummer når politiet fatter vedtak. PST deler utvalgets vurdering om at saksbehandleres navn som hovedregel skal fremgå av vedtaket og at det skal være signert, jf. første ledd første punktum. Vilklårene er de samme som i 29b første ledd, men terskelen blir høyere ettersom vedtak har direkte betydning for en parts rettigheter og plikter.

PST støtter lovforslaget og deler også vurderingen om at skal være den ansattes overordnede som skal foreta beslutningen om bruk av tjenestenummer, samt at den overordnede navn skal fremgå av vedtaket.

For PSTs del vil den foreslåtte bestemmelsen i pl. § 29c komme til anvendelse hvor vi beslutter vedtak om bortvisning av utenlandske borgere i medhold av utlendingsloven § 126, jf. utlendingsforskriften § 19-28 tredje ledd.

2.4 Strpl. § 230a og påtaleinstruksen § 8-14

Utvalget foreslår endringer i strpl. §230a som tilsvarer pl. 29b. PST støtter forslaget da det i straffesaker kan oppstå det samme behovet for identitetsskjerming som utenfor straffesak.

Vilkårene er de samme som i pl. § 29b og skal forstås på samme måte. PST viser derfor til det som er skrevet under punkt 2.2. I strpl. § 230a foreslås det imidlertid at det er politimester eller visepolitimester som skal beslutte bruk av tjenestenummer. Det er et tilsvarende behov i PST og vi foreslår derfor at man i ordlyden gjør et tillegg, slik at Sjef PST og Assisterende Sjef PST omfattes av kompetansen.

PST har ingen merknad til forslaget til nytt andre ledd i påtaleinstruksen § 8-14.

2.5 Strpl. § 234a

Utvalget foreslår et nytt andre ledd hvor retten, etter begjæring fra politimesteren, kan bestemme *anonym vitneførsel* ved politiavhør av politiansatt dersom tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig.

Forslaget innebærer at det blir samme prosess som det i dag er for andre personer som skal vitne anonymt, jf. § 234a første ledd. Utvalget skriver at terskelen for anonymt politiavhør bør være den samme som ved politirapporter/saksdokumenter. PST støtter forslaget fullt ut ved at det bidrar til en forutsigbar og helhetlig regulering av identitetsskjerming for de politiansatte. På samme måte som for strpl. § 230a, foreslår vi at Sjef PST og Assisterende Sjef PST tillegges kompetanse etter strpl. § 234a.

2.6 Strpl. §242

Utvalget foreslår at dersom det er besluttet bruk av bruk av tjenestenummer i rapporter/skriftlige dokumenter i medhold av ny § 230a eller pl. § 29b tredje ledd, må også adgangen til innsyn i den ansattes navn kunne begrenses under hele etterforskningen, jf. forslag til *nytt andre punktum* i § 242 første ledd.

PST støtter forslaget da det vil bidra til at identitetsskjerming ikke blir uthulet ved at mistenkte, forsvarer, fornærmede mv. vil kunne begjære innsyn i den ansattes navn underveis i etterforskningen.

2.7. Strpl. §264 og § 264a

For å sikre en helhetlig regulering, foreslås det at dersom det er besluttet bruk av tjenestenummer etter § 230a eller § 29b tredje ledd, skal verken forsvarer eller tiltalte når tiltale er tatt ut, gis innsyn i den ansattes navn (med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt), jf. 264 sjette ledd siste punktum. På samme skal fornærmede og etterlatte heller ikke gis innsyn, jf. § 264a fjerde ledd.

PST støtter forslaget og har ingen øvrige merknader.

2.8 Strpl. § 130a

Utvalget foreslår at adgangen til anonym vitneførsel i retten skal utvides noe i strpl. § 130a. Dette gjøres ved at man fjerner dagens krav om det kun gjelder i meget alvorlige straffesaker. Utvalget viser til at det primære formålet med anonym vitneførsel er å beskytte vitnet og at fokuset bør ligge på hvilken fare vitnet utsettes for, uavhengig av hvilken type straffesak det gjelder. Utvalget peker videre på at dagens utvalgte straffebestemmelser kan fremstå som tilfeldig.

Videre foreslås det at vilkåret blir «grunn til å frykte» (fra dagens «kan være fare») slik at terskelen senkes noe. Dersom det er grunn til å frykte et alvorlig lovbrudd som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller dens nærstående, vil anonym vitneførsel kunne benyttes. «Alvorlig lovbrudd» vil kunne være trusler, fysisk gjengjeldelse, men også hensynsløs adferd eller subtile trusler mv. PST er enig i de vurderingene som utvalget har gjort og støtter forslaget.

I tredje ledd bokstav c innføres et nytt alternativ for hva anonym vitneførsel kan gå ut på, altså å bruke tjenestenummer i stedet for navn. Bruk av tjenestenummer synliggjøres som et mindre inngripende alternativ til at det ikke brukes navn. Utvalget viser videre til at det vil særlig være aktuelt å kombinere bruk av tjenestenummer med fysiske eller tekniske tiltak. PST er enig i at kombinasjoner slik det foreslås vil være både praktisk og forholdsmessig.

Beslutningsnivået til den foreslåtte bestemmelsen bør etter vår vurdering følge påtalekompetansen, jf. strpl. § 66 flg., og ikke statsadvokaten slik det er foreslått i strpl. § 130a første ledd.

Forslaget utvider kretsen av beskyttede personer tilsvarende slektskap og ekteskapslignende forhold, slik det er definert i strpl. § 122. PST er usikre på om at det er en formålstjenlig avgrensning. Etter vår oppfatning kan for eksempel en kjæreste og dens barn uten samme bostedsadresse ha en tilsvarende relasjon som det utvalget ønsker å beskytte. Et alternativ vil være å bruke begrepet «nærstående».

2.9 Strpl. § 72

I dag har påtalemyndigheten adgang til å innstille straffeforfølgningen der det foreligger en rettskraftig avgjørelse om ikke å ta til følge påtalemyndighetens begjæring om unntak for dokumentinnsyn eller bevisavskjæring. Når påtalemyndigheten mener innsyn vil utsette noen for stor fare, skade politiets etterforskningskapasitet eller samarbeid med andre lands myndigheter, selv om domstolen ikke er enig, vil påtalemyndigheten altså kunne avslutte saken.

Utvalget mener det bør være en tilsvarende regel om å kunne innstille straffeforfølgningen hvor begjæring om anonym vitneførsel ikke er tatt til følge etter strpl. §§ 130a eller 234a. Utvalget foreslår derfor et tillegg i strpl. § 72 andre punktum.

PST er enig i at reglene bør være tilsvarende i situasjoner hvor valget står mellom å la den sensitive informasjonen bli kjent eller å innstille forfølgningen. Vi støtter derfor forslaget fullt ut.

2.10 Strpl. § 28 fjerde ledd sjette punktum

For at identiteten til politiansatte skal kunne holdes skjermet på alle stadier i en straffesak der det er et begrunnet behov for det, foreslår utvalget at det ikke kan gis utskrift av

dokumenter som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til et anonymt vitne blir kjent. På denne måten blir den ansattes identitet også sikret etter at straffesaken er avsluttet.

PST har ingen særskilte merknader og støtter forslaget.

3. Skjerming av polititaktiske hensyn

Hensynet til effektivitet og metodevern kan tilsi at identiteten til politiansatte som er involvert i skjult metodebruk, holdes skjult. Utvalget viser til at skjerming praktiseres i dag, men at det er behov for en enhetlig regulering av adgangen til skjerming. De mener det bør være et system slik at de som faktisk har vært involvert i en hendelse/sak, selv kan skrive rapporter og avgi forklaring i retten.

Informasjon om hvem som står bak bruken av skjulte tvangsmidler, vil kunne hindre den ansattes fremtidige nytteverdi. Det vil også kunne svekke politiets etablerte rutiner eller fremgangsmåte, eller kreve at politiet må endre måten de opererer skjult på.

Ansatte med særskilt og kritisk kompetanse kan være av interesse for fiendtlig etterretning eller andre som ønsker å destabilisere særskilte politistyrker. For å sikre at slike ansatte ikke blir kartlagt, bør deres identitet kunne skjermes.

Av hensyn til polititaktiske forhold, legger utvalget opp til et todelt system for skjerming i pl. § 29b. Dette blir helt tilsvarende til det som er foreslått for liv og helse og med de samme vilkår, jf. skjerming i henholdsvis rapporter i første ledd, andre punktum og generell skjerming i tredje ledd. I straffesak foreslås det samme i strpl. § 230a første ledd andre punktum.

PST deler utvalgets syn om at den operative virksomheten, politiets metoder og den enkeltes sikkerhet utover direkte fare for liv og helse, kan medføre behov for identitetsskjerming. Generelt er det vanskelig å forhåndsdefinere hvilke funksjoner og ansatte dette vil omfatte, men for PSTs del vil dette utgjøre en vesentlig del av vår virksomhet. I medhold av politilovens § 17b er tjenesten satt til å forebygge og etterforske de alvorlige truslene mot rikets sikkerhet, hvor åpenhet om vår metodebruk og kapasitet vil være direkte skadelig. PSTs ansatte arbeider med skjulte metoder, samarbeider med utenlandske sikkerhets- og etterretningstjenester og har særskilt kunnskap om utvalgte miljøer og kritiske trusler mot vår stats- og samfunnssikkerhet. Samtlige av disse funksjonene kan utløse behov for identitetsskjerming av våre ansatte ettersom de håndterer sikkerhetsgradert og/eller skjermingsverdig informasjon i medhold av sikkerhetsloven. Gode grunner taler derfor, etter vår oppfatning, for at store deler av PSTs personell bør skjermes, helt eller delvis, i tråd med forslagets unntak i pl. § 29b tredje ledd.

PST støtter forslaget om å etablere et register over tjenestenumre ved identitetsskjerming. Dette vil sikre at notoritet og taushetsplikt ivaretas, samt rutiner for bytte av nummer ved eksponering.

IV. Avsluttende merknad

Som redegjort for over, er PST positiv til utvalgets forslag til lovregulering og har forventninger til at de vil gi god effekt.

I en krevende sikkerhetspolitisk situasjon er dessverre behovet for å skjerme egne ansatte blitt større enn tidligere og forslaget vil gjøre det mulig på en god måte. Samtidig står samfunnet i en kontinuerlig teknologiutvikling som også vil kreve nye tiltak med årene. Det kan bety at kunstig intelligens vil gjøre politiets mulighet til å skjerme egne ansatte enda vanskeligere i fremtiden.



Beate Gangås

Stine Kjos Sletterød (JD/KSE)

Fra: Bjørn Trygve Baasland
Sendt: 21. august 2024 11:52
Til: Post_Justis
Emne: Til PIA v/ Rein
Vedlegg: Skannet_dokument02-22-2024-082316.pdf

Hei,

Henstiller om at vedlegget videreformidles til PIA v/ Merethe Rein.

Takk for bistand.

Bjørn