



Stortingets justiskomité
(kun avgitt digitalt)

Deres referanse:

Vår referanse: 2022/141

Dato: 16.01.2023

Publikasjonsnr.: NIM-H-2023-001

Høringsuttalelse – Endringer i politiloven og politiregisterloven

1. Innledning

Nærværende uttalelse er begrenset til PSTs bruk av åpent tilgjengelig informasjon.

NIM fremhevet i sin høringsuttalelse av januar 2022 at den vide innsamlingsadgangen, den lange lagringstiden, de vide rammene for bruk, kombinert med bruken av automatiserte analyseverktøy, tilsa at forslaget måtte møtes med strengere regler for lagring og andre rettssikkerhetsgarantier. Flere andre høringsinstanser hadde tilsvarende kritiske innvendinger.

Proposisjonens forslag imøtekommer i begrenset grad disse innvendingene, og NIM viser til den avgitte høringsuttalelsen for utdyping.

Staten har en plikt til å beskytte innbyggernes liv og helse, og NIM anerkjenner at staten har behov for verktøy som gjør den i stand til å oppfylle denne plikten. Når dette innebærer inngrep i menneskerettigheter, må likevel inngrepene være forholdsmessige. Forslaget hjemler inngrep i privatlivet og i ytringsfriheten.

Verken EU-domstolen eller den Europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har tatt eksplisitt stilling til et forslag som det foreliggende. Departementet legger til grunn at de dommene som foreligger fra EMD om etterretningstjenestenes bulkinnsamlingsregimer, som oppstiller svært strenge kontrollmekanismer, ikke har overføringsverdi til forslaget, fordi det er tale om åpent tilgjengelig informasjon. Dette er rettslig uavklart. Under enhver omstendighet mener NIM at kontroll- og rettssikkerhetsmekanismer, er sentrale i forholdsmessighetsvurderingen.

Forslaget synes å bygge på at inngrepet er beskjedent, herunder at den enkelte ikke har en «berettiget forventning» om vern ved åpent tilgjengelig informasjon (side 32). NIM mener at inngrepet er betydelig, og at samfunnsmessige virkninger burde utredes og vektlegges sterkere (pkt. 2 nedenfor). Kontroll- og rettssikkerhet er etter NIMs syn svakt ivaretatt (pkt. 3 nedenfor).

2. Inngrepets art

Forslaget hjemler adgang til å samle inn all informasjon, som er åpent tilgjengelig. Det vil si at all form for sensitiv informasjon omfattes, for eksempel informasjon om barn, uriktig informasjon og informasjon som andre har lagt ut i trakasserende hensikt.

Når denne informasjonen kan bearbeides automatiserte analyseverktøy, kan reelt ny informasjon fremkomme, og individer kan frykte «krysspeiling» av informasjon. Muligheten for at fremtidig informasjon kan koples med dagens eller fortidens informasjon, kan også virke nedkjølende. At informasjonen er «åpen» er med andre ord ikke synonymt med at inngrepet er begrenset. Virkningen for ytringsfriheten – den «nedkjølende effekt» - kan bli alvorlig hvis den åpne og frie debatt blir skadelidende. Etter NIMs syn foretas det ingen egentlig drøftelse av dette, selv om proposisjonen nevner slike mulig effekter (side 33).

Det er et generelt problem at slike forslag gjerne er svakt begrunnet og ikke basert på forskning om samfunnsmessige virkninger, noe *Personvernkommissjonen* fremhever i sin rapport, NOU 2022: 11, særlig pkt. 7.3.4. På side 99 i utredningen trekker Personvernkommissjonen frem nærværende forslag som et av flere eksempler på «tydelige mangler» ved vurderinger av personvernkonsekvenser i lov- og forskriftsarbeid. På side 95/96 fremhever Personvernkommissjonen at

«[d]et har vært en utvikling over tid med utvidelser av politimyndighetenes hjemler til å bedrive skjult kontroll med, og overvåkning av, blant annet borgernes elektroniske kommunikasjon. Utvidelsene har i stor grad kommet stykkevis og delt. Dette har trolig medført at hverken myndighetene eller borgerne har vært i stand til å overskue sammenhengen mellom alle de ulike hjemlene og konsekvensene av utvidelsene.»

Personvernkommissjonens uttaler også (side 99) at det er nødvendig med «forskning på samfunnsmessige konsekvenser av overvåkningstiltak i justissektoren».

Personvernkommissjonens utredning er publisert 22. september 2022, men er så vidt vi kan se ikke nevnt i proposisjonen som nå behandles.

3. Rettssikkerhet og kontroll

Etter forslaget er inngangskriteriet for behandling av informasjon om det «antas å være nødvendig for utarbeidelse av analyser og etterretningsvurderinger». Det er PST som skal vurdere dette. Kriteriet kan neppe anses som en effektiv begrensning. Det er skjønnsmessig og etablerer en svært lav terskel som ikke er egnet til ekstern kontroll.

Forslaget gir anvisning på hvordan innhentet informasjon så kan behandles i videre trinn etter lagring. Informasjonen kan etter innhenting behandles ved automatisert analyseverktøy. Hvordan denne behandlingen kan skje er ikke nærmere regulert, og det er ikke oppstilt vilkår for slik behandling. Informasjonen kan også brukes til opprettelse

av eller bruk i forebyggende sak som gjelder individer. Heller ikke dette er nærmere regulert. Informasjonen kan også brukes i etterforskning av lovbrudd, uten at det er oppstilt vilkår for dette.

Lagringstiden kan forlenges fra 5 til 15 år etter en «konkret vurdering» av om det fortsatt anses nødvendig.

Lovforslaget oppstiller ikke krav til dokumentasjon av de forskjellige beslutningene. Lovforslaget inneholder ikke krav om beslutning fra domstoler, eller adgang til etterfølgende kontroll. Det vises i proposisjonen til at PSTs internkontroll er styrket (side 52). I proposisjonen uttales at kravet til effektive rettsmidler anses «...ivaretatt med det alminnelige systemet med EOS-utvalgets kontroll og mulighet til å reise sak for domstolene» (side 34).

Proposisjonen forutsetter at EOS-utvalget kan utføre kontroll innen tildelte budsjetttrammer (side 60), mens EOS-utvalget i sin høringsuttalelse av 17.12.2021 blant annet uttalte at «Legges nye og krevende oppgaver til EOS-utvalget, vil det imidlertid også utfordre rammene for selve utvalgets arbeid og involvering i de ulike deler av kontrollen» (pkt. 2.8).

Effektive kontrollordninger er i seg selv viktige, og tillit til slike er viktig for å unngå nedkjølende effekt. Når dette regimet vurderes som en *helhet*, fremstår kontrollen etter NIMs syn som svak.

4. Forslag

Samlet sett mener NIM at forslaget er mangelfullt. Vi fremmer følgende anbefalinger:

- Det bør vurderes å oppstille et strengere og etterprøvbart inngangskriterium for behandling.
- Bruk av automatisert analyseverktøy bør reguleres nærmere. Det bør også vurderes om bruk av informasjonen i saker mot individer tillates, eventuelt om etterprøvbare kriterier bør oppstilles.
- Det bør vurderes å regulere domstolskontroll, tilsvarende det som etter liknende kritikk ble foreslått i etterretningstjenesteloven § 9-6 flg. EOS-utvalget må uansett ha reell mulighet til kontroll, hvilket forutsetter både etterprøvbare kriterier og tilstrekkelig kapasitet.
- De temaer som Personvernkomiteen peker på, bør ivaretas bedre. Dette innebærer både at de negative konsekvensene av dette forslaget isolert, og de samlede samfunnsmessige virkningene av inngripende tiltak i justissektoren sett i sammenheng, bør utredes grundigere.

- Det bør sikres evaluering av forslagets implikasjoner og effekt etter en viss tid.
- Det bør sørges for at det forskes på den samfunnsmessige effekten av slike systemer.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme
Fagdirektør

Adele Matheson Mestad
Direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.