



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

ARKIVKOPI

Notat

Unntatt offentlighet Offl. § 5.1

Fra Org.krim seksjonen

Dato 08.10.2007

Til Juridisk seksjon

Vår referanse 2007/02152-3 008 /3

Saksbehandler Bente Storruste

Telefon 23364223

Telefaks

Kopi til

Høring - forskrift til den nye offentleglova

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 4.september 2007, samt mail av 12.september 2007 fra Juridisk seksjon.

I Innledning

Når ny lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) trer i kraft 1.januar 2008, vil forskriftene gitt i medhold av offentlighetslov bli opphevet og erstattet av Forskrift om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentlegforskrifta). Politidirektoratet vil i den forbindelse påpeke to utfordringer:

1. Hva som reguleres i forskriften.

Offentlegforskrifta åpner for at av politiets journal og dokumenter, i større grad enn tidligere, blir tilgjengelig for allmennheten, herunder kriminelle nettverk. Dette kan få svært uheldige konsekvenser, som vi kommer til tilbake til nedenfor.

2. Hva som ikke reguleres i forskriften.

Enkelte unntaksbestemmelser fra offentlighet, som i dag er regulert i forskrift til offentlighetsloven av 14.02.1986 nr 351, er særlig aktuelle for politiet, men ikke videreført i den nye forskriften.

II Tilgjengelig på Internett for allmennheten av politiets journal og dokumenter (høringsbrevet kap 3.3 og 3.4)

Etter ny offentleglova § 10 kan det gis forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjøre denne allment tilgjengelig på Internett, og om hvordan dette skal gjøres. I dag er det bare pressen som har tilgang til slik tjeneste. Det følger av offentligforskrifta at Politidirektoratet skal gjøre sin journal tilgjengelig på Internett, jf § 6 bokstav b "alle dei statlege direktorata". Etter forskriften § 7 kan dokumenter i fulltekst gjøres tilgjengelig for allmennheten på Internett.

Politidirektoratet

Politifag

Departementet ber om innspill på om ordningen bør omfatte andre statlige organ, og fremhever at etter hvert som man vinner erfaring, kan det bli aktuelt å utvide ordningen ytterligere. Vi har betenkeligheter ved slik tilgjengeliggjøring av Politidirektoratets journaler, og eventuelt også dokumenter i fulltekst på Internett. Vi vil samtidig benytte anledningen til å understreke at slik ordning ikke bør utvides til å omfatte politidistrikt og særorgan.

Betenkeligheter er knyttet til følgende to forhold:

1. Publikums tillit – Publikum skal kunne henvende seg til politiet uten å bli utsatt for nasjonal titting i personlige forhold
2. Kriminalitetsbekjempelse – unngå at kriminelle får tilgang til opplysninger som kan lette gjennomføring av straffbare handlinger.

Publikums tillit

Politidirektoratet nøyer seg her med å vise til det anført av Oslo politidistrikt i høringsuttalelsen til ny offentleglova i brev av 19.02.2004:

”For politiets del er det slik at det mottas svært mange brev fra personer som har noe på hjertet av svært forskjellig karakter. I motsetning til forvaltningen selv er våre ”brevskrivere” ofte ikke klar over at de i utgangspunktet risikerer å få spredt innholdet av sine betroelser til hvem som helst. Det er ikke slik at private synspunkter og beretninger fyller vilkårene for å bli unntatt for offentlighet. For Oslo politidistrikts del kan det bli et dilemma mellom åpenhet og transparens på den ene siden, og ønske om å la privatpersoner kunne henvende seg til politiet i en viss form for fortrolighet. For disse vil det informerte alternativ være at man lot være å kontakte forvaltningen. Vi vil komme tilbake til dette, men vil allerede nå understreke at vi ikke ser bort fra at langt de fleste medlemmer av publikum vil finne det vesentlig mer interessant å lete i journalen til Oslo politidistrikt enn journalene til for eksempel Justervesenet eller Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, og at grunnen til dette ikke er å finn i hensynet til offentlighetsprinsippets kjernemråde; demokrati- og kontrollhensyn. Mange av våre innvendinger eller betenkeligheter med det foreliggende forslag er ikke så mye erfaringer med den lov man har, som stort sett har medført uproblematiske innsynsbejæringer fra pressen som er underlagt ansvarlighet og normer som ”vær varsom”-plakaten, men er knyttet til usikkerhet over at elektronisk tilgang til journaler for langt større grupper uten slike rammer, inviteres til innsyn uten nødvendigvis noen aktverdig interesse utover nysgjerrighet.

... Som det ble påpekt innledningsvis har forvaltningsorganet politiet et stort grensesnitt mot ikke-profesjonelle parter. Deres brev og ulike ærend vil i utgangspunktet omfattes av offentlighetsplikten, og deres navn m.v. vil, i den grad de inkluderes i journalteksten, legges ut på nettet og være søkbare i de ulike søkemotorene som finnes tilgjengelig. Oslo politidistrikt mener det er grunnlag for å hevde at svært mange av de brev politiet får – og svarene som sendes – ikke vil omfattes av noen unntaksregel, men at det likevel vil være slik at avsenderen og de personer han evt. omfatter i sin korrespondanse, vil finne en slik offentliggjøring svært uheldig. For å motvirke dette kan politiet unnta så mye som overhodet mulig fra offentlighet, lage journaltekstene lite informative, eller informere publikum om konsekvensene ved å henvende seg til politiet. Ingen av disse alternativene er ønskelige – den demokratiske kontroll blir mindre, journalene atskillig mindre hensiktsmessige, og selvsagt ønsker politiet at publikum kan henvende seg trygt til politiet når de ønsket dette.”

Det anførte har tilsvarende relevans for Politidirektoratets virksomhet, herunder en rekke henvendelser fra publikum.

Kriminalitetsbekjempelsen

For kriminalitetsbekjempelse og etterforskning av organisert kriminalitet, er det viktig at ikke kriminelle gis tilgang til opplysninger fra politiet som vanskeliggjør dette arbeidet. Gjennom full elektronisk tilgang til politiets journal, vil sammenstilling av opplysninger kunne gi kriminelle nettverk og andre et bilde av hvordan de skal unndra seg strafforfølgning.

Dokumenter som vi selv utferdiger vil vi til en viss grad kunne utformes slik at ikke viktig informasjon fremgår i opplysningene tilgjengelig via Internett. En slik kontroll vil ikke i like stor grad kunne være tilstede ved dokumenter som kommer inn til Politidirektoratet. Disse dokumentene håndteres i første rekke av personalet på arkivet som vanskelig vil kunne vurdere hvorvidt en uskyldig dokumenttittel røper sensitiv informasjon sett i sammenheng med andre dokumenter. Eksempelvis nevnes her brev fra teletilbyder til Politidirektoratet med tittel "Oversendelse av avtale om bistand til politi/påtalemyndighet" eller "Tilrettelegging for kommunikasjonskontroll", hvor kun tittel og avsender vil gi kriminelle informasjon om hvilken teletilbyder politiet har avtale med, og således hvilken de skal velge for å unngå kommunikasjonsavlytting fra politiet.

Offentliggjøring og spredning av opplysninger på Internett

I høringsbrevet punkt 3.3 og 3.4 påpeker departementet at ved offentliggjøring av journaler på Internett, vil risikoen for spredning av opplysninger og sammenkobling med andre opplysninger være større enn når journalen bare er tilgjengelig på papir. Departementet ser på dette som problemstillinger i forhold til personvernet. Departementet foreslår å løse dette ved å avgrense søkefunksjonaliteten, for eksempel slik at man etter en viss tid ikke vil kunne få treff ved søk på personnavn. En annen måte som foreslås er å avgrense innholdet i journalen slik at viss typer personopplysninger aldri vil bli en del av journalen. Det siste er foreslått regulert i offentlegforskrifta § 7 ved at eksempelvis personnummer ikke gjøres tilgjengelig på Internett.

Vi støtter her departementets bekymring og er enig i at personnummer ikke skal fremkomme på Internett. Dette ikke bare av personvern hensyn, men ikke minst for å forebygge kriminalitet i form av "identitetstyverier".

Vi bemerker her at personnummer ofte ikke er nødvendig for identifisering av en person. Navn, adresse og fødselsdato er ofte tilstrekkelig for identifisering. Lovgiver synes å ha lagt dette til grunn i ekomforskriftens § 6-3. Post- og teletilsynet har i brev av 29.09.2004, til tilbyderne av offentlig mobiltelefonjeneste, lagt til grunn at plikten til å registrere opplysninger som muliggjør entydig identifisering etter § 6-3, er oppfylt ved sluttbrukers navn, fødselsdato og adresse.

For politiets etterforskning av alvorlige straffesaker kan bruk av kommunikasjonskontroll og trafikkdata være av avgjørende betydning for oppklaring av saken. Identifisering av mobiltelefonbrukerne kan være viktig i etterforskningssammenheng. Det er derfor avgjørende at opplysninger som etter ekomforskriften regnes som sikker identifisering for opprettelse av abonnement/kontantkort, ikke er lett tilgjengelig på Internett.

Etter vår vurdering ivaretar de tiltak som foreslått i offentlegforskrifta § 7, ikke i tilstrekkelig grad Politidirektoratets eller politiets behov. De foreslåtte tiltak supplert med krav om at man ikke skal kunne søke via eksterne søkemotoren, herunder Google eller Kvasir, kan muligens i noen grad begrense nasjonal "titting" og nysgjerrighet, men det vil ikke motvirke

innsyn fra kriminelle miljøer. Når informasjon først er lagt ut på Internett, må man legge til grunn at det ikke mulig å fjerne dette igjen. Spredning skjer fort, eksempelvis til ulike servere i utlandet, nedlastning på private PC-er og lokale lagrings-medier m.v. Så lenge navn fremgår, er ikke fødselsnummer eller personnummer nødvendig for gjenfinning ved bruk av dagens avanserte søkeverktøy.

Avslutningsvis påpeker vi at også andre dokument, som i seg selv kan virke uskyldige, kan sett i sammenheng og over tid, gi et godt bilde av politiets metoder, eksempelvis tekniske spesifikasjoner, tilrettelegging for kommunikasjonskontroll m.v

Konklusjon:

Politidirektoratets og politiets journaler og dokumenter bør ikke tilgjengeliggjøres på Internett for allmennheten.

I forarbeidene til offentleglova (Ot.prp. nr. 102 2004-2005, se s 93) uttales følgende: "Etter departementets sitt syn bør alle departementa og dei fleste direktorat og større statlege etatar ha plikt til å gjere den offentlege elektroniske journalen allment tilgjengeleg... For små organ kan det likevel bli administrativt krevjande å gjere administrative journaler tilgjengeleg på Internett. For andre organ kan det vere andre særlege omsyn som tilseier at journalane ikkje bør gjerast tilgjengelege på denne måten. "

I høringsbrevet til offentlegforskrifta diskuteres om statlige organ under en viss størrelse skal unntas fra plikten til å gjøre offentlig journal tilgjengelig for allmennheten på Internett. Departementet har foreløpig ikke funnet grunn til slikt unntak, men ønsker innspill. Vi vil fremheve at det andre unntaket som er omtalt i forarbeidenes drøftelse av "særlege omsyn", ikke er omtalt under kap 3 i høringsbrevet. Politidirektoratet er av den oppfatning at det for politiets foreligger "særlig omsyn" som tilsier at journalene ikke bør gjøres tilgjengelig for allmennheten på Internett, jf. drøftelse ovenfor. Offentlegforskrifta bør derfor her gjøre unntak for Politidirektoratet (og politiet).

III Bestemmelser i dagens forskriftsregulering som ikke videreføres Spesifikasjoner til politioperativt utstyr samt DUF

Forskrift av 14.02.1986 nr 351 (offentlighetsforskriften) punkt V nr 8 og 12, videreføres ikke i ny forskrift eller lov. For politiet er dette to områder hvor det er særlig relevant å kunne unnta fra offentlighet. Punkt V nr 8 gjelder "Saksdokumenter, journaler og registre i fremmedsaker og statsborgersaker", mens punkt V nr 12 gjelder offentlige anskaffelser. Nr 8 gjør det i dag mulig å unnta journaler og dokumenter m.v i DUF (utlendingsmyndighetenes register i utlendingssaker), og nr 12 gjør det mulig å unnta dokumenter som viser spesifikasjoner til eksempelvis spesialkjøretøy eller annet politioperativt utstyr. Dette er også påpekt i Oslo politidistrikts høringsuttalelse til offentleglova i brev av 19.04.2004.

Av hensynet kriminalitetsbekjempelsen, herunder bekjempelse av organisert kriminalitet, og annen operativ tjeneste, er det viktig at politiet også etter ny lov og forskrift har mulighet til å unnta spesifikasjoner til politioperativt utstyr og utstyr som benyttes i nye etterforskningsmetoder (eksempelvis teknisk sporing, utstyr for identifisering av GSM-anlegg/IMSI-catcher, kommunikasjonskontroll, romavlytting m.v). Det er derfor Politidirektoratets syn at de nevnte bestemmelsene må videreføres i sin nåværende form i offentlegforskrifta.

Unntak for journaler og dokument for PST (høringsbrevet kap 4.2)

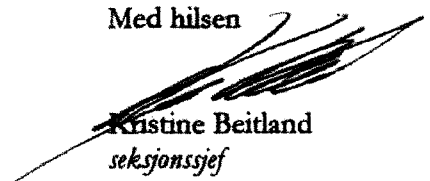
Dagens bestemmelser i offentlighetsforskriften har unntaksregler for innsyn i journaler og dokument, eksempelvis for Overvåkingstjenestens journaler og dokumenter (alle). Etter offentleglovas § 27 kan det fastsettes i forskrift at det kan gjøres unntak for alle dokumentene på et saksområde dersom unntak skal gjøres for hoveddelen av dokumentene. Slik forskriftsbestemmelse krever imidlertid tungtveiende grunner. Departementet har derfor i offentlegforskriftas § 9 foreslått at det kun kan gjøres unntak for dokumenter og journalinnførsler som gjelder enkeltsaker hos Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste.

Politidirektoratet er av det syn at også enkeltsaker i politiet, knyttet til bekjempelse av organisert kriminalitet, her bør unntas etter samme bestemmelse. Dette på bakgrunn av det foreliggende forslag om begrensning i mulighet for å unnta fra innsyn sammenholdt med forslaget om tilgjengeliggjøring på Internett for allmennheten.

IV Øvrige forslag i høringsbrevet

Når det gjelder de øvrige forslag i høringsbrevet har Politidirektoratet ingen merknader.

Med hilsen



Kristine Beitland
seksjonssjef