

Høring - NOU 2024:5 Maktens ansikt

Hørings svar fra Politiets Fellesforbund

Det vises til departementets høringsbrev av 17. april hvor ID-skjermingsutvalgets utredning NOU 2024:5 – Maktens ansikt - sendes på høring med svarfrist til 15. august.

1. Innledning

Politiets fellesforbund (PF) vil gi ID-skjermingsutvalget honnør for et omfattende og godt arbeid, både når det gjelder fremstillingen av de aktuelle rettslige rammene og den faktiske situasjonen som er av betydning for spørsmålet om skjerming av ID for politiets tjenestepersoner. PF er også fornøyd med at bestemmelsene om anonym vitneførsel er utvidet og gjort mer generelle, og at det er foreslått en hjemmel som gir adgang til en generell skjerming av identiteten for tjenestepersoner i særlig utsatte stillinger, og for tjenestepersoner i stillinger hvor skjerming er viktig av polititaktiske grunner.

PF ser det imidlertid slik at det bør innføres en mer generell ID-skjermingsadgang. De rettslige rammene åpner for det, og den faktiske situasjonen tilsier dette, jf. pkt. 2 nedenfor. PF er også overrasket over at utvalget har lagt til grunn en så instrumentell fortolkning av mandatet at det ikke har drøftet om det strafferettslige vernet tjenestepersonene har mot trakasserende misbruk av identitetsopplysninger er tilstrekkelig, og om det eventuelt bør utvides eller suppleres, jf. pkt. 3 nedenfor. Enkelte andre spørsmål kommenteres i pkt. 4.

2. Generell skjermingsadgang i initialfasen

Etter PFs oppfatning tilsier både det psykososiale arbeidsmiljøet som preger polititjenesten, og de rettslige rammene som politilovgivningen må holde seg innenfor, at det etableres en mer generell adgang til å skjerme identiteten både i den polisiære og den straffeprosessuelle saksbehandlings initialfase.

2.1. Det psykososiale arbeidsmiljøet

Utvalget har i kapittel 11 og 12 redegjort for forekomsten og utviklingen av vold, trusler, hets og sjikane. Etter PFs oppfatning er det svakheter ved utvalgets fortolkning og bruk av disse dataene.

Som utvalget også fremhever, har det vært en klar økning av vold og trusler mot polititjenestepersoner. Utvalget synes imidlertid å redusere betydningen av dette ved å konstatere at tilfeller pr. ansatt ikke har økt. Slik PF ser det, har de absolutte tallene av slike hendelser større betydning for det psykososiale arbeidsmiljøet enn tilfellet pr. ansatt. Ut fra de tallene som utvalget har fremskaffet, forekommer det hver dag syv tilfeller av vold og trusler mot politiansatte som er så alvorlige at de anmeldes. Gjennomsnittlig innebærer dette at tjenestepersonene ca. annenhver dag opplever at kollegaer i eget politidistrikt er blitt utsatt for dette. Det er riktignok slik at det store flertallet av vold- og trussel-tilfellene skjer i direkte konfrontasjon med tjenestepersonen, men det er også flere eksempler på at det følges om med trusler og trakasserende kontakt i ettertid. Og det vesentligste i denne sammenhengen er at det ikke er mulig å forutse når en slik etterfølgende negativ kontrakt vil finne sted. Verken inngrepets art eller hvorvidt vedkommende er en såkalt kjenning av politiet, gir grunnlag for noen sikker prediksjon. Etterfølgende negativ kontakt kan være foranlediget av alt fra pågripelse for et alvorlig straffbart forhold, beslagleggelse av førerkort, avliving av hund, tilbakekalle av våpenkort, til en innbringelse for ordensforstyrrelse som gjør av innbragte mistet siste bussen hjem.

Med de digitale plattformer for intern kommunikasjon og informasjonsdeling som i dag preger politietaten, vil hendelser av vold, trusler og sjikane raskt bli kjent for de fleste innen politidistriktet. Dette vil prege det psykososiale arbeidsmiljøet, og kunne bygge opp under en følelse av utrygghet for seg og sine, og at den beskyttelse som tidligere lå i respekten for politiet, er svekket. Betydning av dette synes i beskjeden grad å være vektlagt av utvalget. Dette illustreres ytterligere av det utvalget sier om forekomsten av hets og sjikane på internett og sosiale medier. Her fremholdes det at polititjenestepersoner er mindre utsatt for dette enn det som forekommer i ungdomsbefolkningen mellom 16-20 år (side 142). Etter PFs oppfatning er dette både en avslørende og uinteressant sammenlikning: Bør ikke polititjenestepersoner som er satt til å opprettholde ro, orden og trygghet, kunne ha krav på en bedre beskyttelse enn det som forekommer i et umodne og ureflekterte ungdomsmiljøer? Slik kommunikasjonen i dagens samfunn er lagt opp, er det selvsagt ikke noe alternativ for tjenestepersonene å oppnå slik beskyttelse ved ikke å gjøre bruk av internett eller sosiale medier. Løsningen må bestå i å redusere mulighetene for å koble tjenestepersonen og privatpersonen, og tilser derfor at adgangen til identitetsskjerming utvides i forhold det utvalget har foreslått.

2.2. Foreldet skille mellom utøvelse av politimyndighet på stedet og rapportskrivning

Når man leser innstillingen, synes utvalget å ha lagt til grunn at det både er et skille i tid og sted mellom den tjenstlige inngripen på stedet og utformingen av de rapportene som denne inngripen gir foranledning til. I den daglige polititjenesten er dette imidlertid ikke lenger tilfellet. Gjennom tiltak som «straksetterforskning», «politiarbeid på stedet» m.v. er det i løpet av de siste tiår lagt opp til at tjenestepersonen i stor grad skal utnytte de digitale plattformene og hjelpemidlene til i størst mulig grad å gjøre sakene ferdig på stedet. Dette

betyr at selv om tjenestepersonen har identifisert seg med tjenestenummer og grad i samsvar med politiloven § 20 sjette ledd, vil de i mange tilfeller umiddelbart fortsett med å utforme rapporter med avhør av mistenkte og vitner, enten «skriftlig» eller ved lydopptak. I begge tilfeller krever påtaleinstruksen (§§ 8-14 og 8-16) at rapporten leses opp eller avspilles til vedtakelse. Den regulering som utvalget har foreslått i politiloven § 29a og straffeprosessloven § 230a, er etter PFs oppfatning derfor uhensiktsmessig og til en viss grad direkte kontraproduktiv, i disse situasjonene.

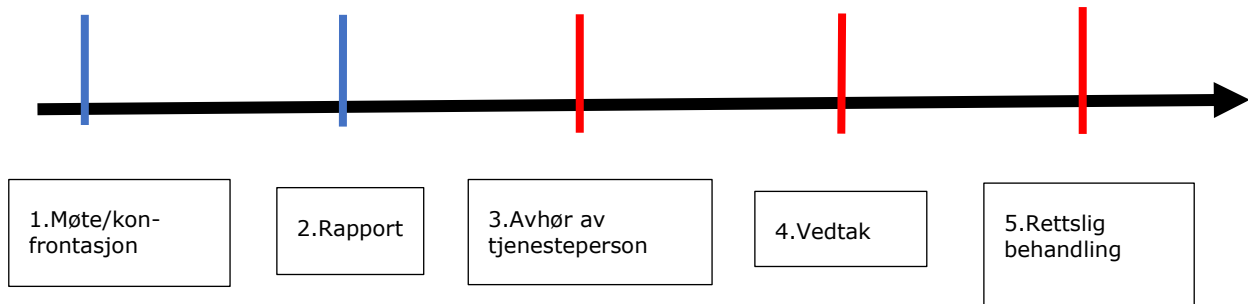
Som nevnt ovenfor i pkt. 2.1. vil man i forholdsvis liten grad ha mulighet for å forutse om den situasjonen som tjenestepersonene har grepet inn i, har potensiale for å utvikle seg til et tilfelle hvor det er konkret behov for å skjerme tjenestepersonens identitet. Hvis tjenestepersonenes identitet er blitt kjent gjennom de innledende rapportene, hjelper det lite at man på et senere tidspunkt konstaterer at det foreligger tungtveiende grunner taler for å skjerme identiteten.

Men selv om situasjonen skulle være slik at man allerede på inngrepspunktet kan konstatere at det foreligger tungtveiende grunner for å skjerme tjenestepersonenes identitet, er den beslutningsprosessen som utvalget har foreslått direkte ødeleggende for det effektiviseringsformålet som rutinene for «politiarbeid på stedet» mv. skal ivareta. I flertallet av tilfellene vil det være snakk om etterforskning, og hvor utvalgets forslag går ut på at avgjørelsen om skjerming skal treffes av politimester eller visepolitimester, jf. forslaget til straffeprosesslov § 230a første ledd. Det vil f.eks. neppe være mulig å holde mistenkte og vitner på stedet kl. 0230 om natten mens man vekker opp politimester, redegjør for situasjonen og deretter får beslutning om bruk av tjenestenummer. Fra et politiooperativt synspunkt vil det heller ikke være ønskelig at oppdraget trekker ut i tid på tidspunkter hvor tilgjengelig patruljer gjerne er begrenset. Ulempene omhandlet i avsnittet her vil begrenses noe hvis kompetansen til å beslutte skjerming delegeres til jourhavende påtalejurist i FSI. Da vil imidlertid beslutningskompetansen bli fordelt på så mange at man etter PFs syn bør gå inn for en generell skjerming i initialfasen, særlig når man også tar i betraktning de øvrige hensyn som taler for dette.

2.3. Kravene som følger av konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser er svakere i initialfasen

I den gode og instruktive gjennomgangen som utvalget foretar av de konstitusjonelle og internasjonale forpliktelsene som er relevante for identitetsskjerming, fremholdes det flere steder at kravene er mindre strenge i sakenes initialfase enn de er ved f.eks. når det treffes vedtak og ved eventuell påfølgende rettslig behandling. Etter PFs syn har imidlertid utvalget i for liten grad utnyttet det handlingsrommet som denne rettslige regulering og praksis åpner for.

Etter PFs kan man skjematisk dele skjermingsspørsmålet inn i følgende fem stadier:



I det første stadiet bestemmer politiloven § 20 sjette ledd at tjenestepersonen kan velge mellom å identifisere seg med navn eller ved bruk av tjenestenummer (ID-nummer). Utvalget går inn for at denne valgmuligheten skal opprettholdes, og beskriver på side 153-154 regelen i politiloven som et eksempel på idealet om åpenhet. Etter PFs syn burde minst den tilsvarende valgmulighet foreligge når tjenestepersonene, gjerne umiddelbart etter møtet/konfrontasjonen, skal skrive rapporter knyttet til den aktuelle hendelsen. Om behovet for en slik regulering vises til argumentene ovenfor i pkt. 2.1. og 2.2. Med visse skjerpede plikter lagt på tjenestepersonene, og med prosessuelle garantier for de som er rammet av politiets inngrep, jf. nærmere nedenfor i pkt. 2.4., er det PFs oppfatning at dette vil være forenlig med de kravene som følger av Norges internasjonale forpliktelser.

Når PF likevel forslår man for rapportskrivningen går et steg lenger og innfører en bestemmelse om at tjenestenummer/ID-nummer som hovedregel skal benyttes, har det følgende begrunnelse:

At tjenestepersonen identifiserer seg med navn ved den direkte konfrontasjonen, eller at den eller de som er involvert allerede kjenner tjenestepersonens navn, er begrenset til disse personene. For de som ikke allerede kjenner tjenestepersonens navn, vil navnet gitt ved den direkte konfrontasjonen gjerne også raskt bli glemt. Om navnet derimot også brukes i rapporter innebærer dette at opplysningene om identiteten både i tid og omfang vil få en helt annen utbredelse. Og som fremholdt foran i pkt. 2.1. er det ikke mulig å forutse når og i hvilke tilfeller en tjenstlig inngripen kan gi foranledning til truende, sjikanerende eller annen rettsstridig atferd.

En annen fordel ved en hovedregel om skjerming, er at det hindrer at det utvikler seg lokale kulturer om når tjenestenummer/ID-nummer skal eller ikke skal benyttes. Etter PFs oppfatning er det fordel at det etableres en enhetlig praksis på dette feltet. I tillegg hindrer det også at det trekkes ubegrunnede slutninger om årsaken til, eller motivet for tjenestepersonenes beslutning om å gjøre bruk av tjenestenummer/ID-nummer istedenfor navn.

At det innføres en hovedregel om at det i rapporter skal gjøres bruk av tjenestenummer /ID-nummer vil selvsagt ikke være til hinder for at tjenestepersonen f.eks. ved avhør av

mistenkte eller vitner i en pågående etterforskning, presenterer seg med navn. Både for tillitsforholdet og «klimaet» i avhørssituasjonen kan dette være ønskelig.

For stadiene «vedtak» og «rettslig behandling» har PF ingen innvendinger mot de oppmykede regler som utvalget foreslår. Det samme gjelder også i de forholdsvis få tilfellene hvor det blir aktuelt å foreta et formelt avhør av tjenestepersonene. I disse tilfellene vil gjerne utviklingen i saken ha avklart om «tungtveiende grunner taler for» og om «det anses forsvarlig» at tjenestepersonen fortsatt identifiseres med tjenestenummer/ID-nummer. Samtidig som saken gjerne vil ha uavklarte elementer som gjør at hensynene mot en generell ID-skjerming er større.

2.4. Konsekvenser og kompensasjoner

2.4.1. «Normalsituasjonen»

Selv om det i noen tilfeller vil være av betydning for den eller de som blir gjenstand for politiets inngrep å vite identiteten til tjenestepersonene, må en ikke tape av synet at normalt vil dette ikke være tilfelle.

I mange av tilfellene, kanskje flertallet, vil den som rammes ha møtt tjenestepersonen ansikt til ansikt i inngrepssituasjonen. Selv om man ikke vet navnet på den som har skrevet rapporten, vet man likevel hvilken tjenesteperson det var. For de alle fleste vil det avgjørende også være *hva* som er nedtegnet i rapporten, og ikke navnet på den som har skrevet den. Som utvalget også er inne på, kan hensynet til tredjeperson, herunder tjenestepersonene som har skrevet rapporten eller som er nevnt i den, innebære at innsyn nektes eller begrenses. Et generelle bestemmelse om at tjenestepersonene bruker tjenestenummer/ID-nummer i rapporten, slik PF foreslår, vil derfor også kunne legge til rette for en mer umiddelbar og generell innsynadgang.

Etter PFs syn vil den normalsituasjonen som er beskrevet ovenfor ivareta hensynet til åpenhet, rettssikkerhet og ansvarliggjøring. De som rammes vil ha møtt tjenestepersonene ansikt til ansikt, og dette vil gi et grunnlag for å avgjøre om det er grunn til å reagere på at tjenestepersonen handler i saken. Og bruk av tjenestenummer/ID-nummer kan dessuten legge til rette for et mer umiddelbart og generelt innsyn i den eller de rapporter som er blitt skrevet. I de alt overveiende tilfellene vil det ikke bety noe verken for åpenheten eller rettssikkerheten om det også fremgår at det er politibetjentene Mari Ås og Lars Holm som har skrevet rapportene.

Sett fra tjenestepersonens side vil både det forholdet at de er sett av den eller de det er grepet inn ovenfor, og at de entydig er identifisert gjennom tjenestenummer/ID-nummer, være tilstrekkelig til å ivareta hensynet til ansvarliggjøring. I den grad det der og da, eller på et senere tidspunkt, blir reist spørsmål om rettmessigheten av tjenesteutøvelsen, vil en full identifisering bokstaveligstalt bare være et tastetrykk unna!

PF er likevel ikke fremmed for at det i enkelte tilfeller, også på sakenes innledende «rapportstadium» kan bli reist spørsmål om tjenestepersonenes habilitet og derfor om tjenesteutførelsen er påvirket av utenforliggende hensyn. For å ivareta og kompensere for dette, foreslår PF at det innføres en særlig plikt for tjenestepersonene til å vurdere og rapportere egen habilitet (2.4.2.) og en «sikkerhetsventil» som gir rett til å begjære identiteten oppgitt (2.4.3.).

2.4.2. Plikt til å vurdere og rapportere egen habilitet

En konsekvens av at tjenestepersonene gis en generell adgang til å gjøre bruk av tjenestenummer/ID-nummer i rapporter, bør være at de pålegges en særlig plikt til å vurdere om det kan foreligge forhold som gjør at det kan stilles spørsmål ved deres habilitet. Foreligger slike forhold må dette rapporteres til foresatte som må vurdere betydningen av dette for sakens videre behandling.

Det ligger i sakens natur at det ikke først og fremst vil være de konkrete inhabilitetsgrunnene om slektskap mm. regnet opp i domstolloven § 106 nr. 1-5 som er aktuelle, men bestemmelsen om det foreligger «andre særegne forhold ... som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

Om politiet skal gripe inn i ulike situasjoner og eventuelt hvordan, vil i stor grad bero på skjønn. Det er derfor viktig å være oppmerksom på og få åpenhet om forhold som kan ha påvirket denne skjønnsutøvelsen på en usaklig måte. Dette gjelder generelt, men blir særlig viktig med en hovedregel om å skjerme identiteten i rapporter. Terskelen for opplysningsplikten må derfor legges lavt. Til illustrasjon nevnes to eksempler:

- Tjenestepersonen har grepet inn over en nær slektning til en person som tidligere har anmeldt tjenestepersonen for ulovlig maktanvendelse. Her kan det skapes mistanke om at skjønnet inneholder et element av hevn, og det må derfor opplyses om koblingen til den tidligere saken.
- Tjenestepersonen har grepet inn i en krangel mellom to personer som har utviklet seg til en fysisk konfrontasjon, men hvor det er uklart hvem som er angriper og hvem som er fornærmet. At tjenestepersonen har barn i samme barnehage som en av partene, er et forhold som «ubevisst» kan påvirke vurderingen av hvilken forklaring man tror på, og må derfor gjøres kjent.

For å ivareta åpenhet om forhold som kan påvirke habiliteten, foreslår PF at det i politiinstruksen vedtas en ny § 6-4, som f.eks. kan gis slikt innhold:

(1) Tjenesteperson som har handlet i en tjenstlig sammenheng, plikter uten opphold å underrette sin foresatte om forhold som kan gjøre vedkommende inhabil etter forvaltningsloven § 6 første og annet ledd eller straffeprosessloven § 60 første ledd.

(2) Etterleves ikke plikten etter første ledd, hviler tilsvarende plikt på andre tjenestepersoner som er kjent med forholdet.

Med en slik bestemmelse blir det en tjenesteplikt å underrette om forhold som kan påvirke habiliteten. Graverende brudd på denne plikten vil derfor også være straffbar etter straffeloven § 171 om tjenestefeil.

2.4.3. Rett til å begjære identiteten oppgitt

Som nevnt ovenfor aksepterer PF at utvalgets forslag til skjerming av identiteten legges til grunn når det treffes vedtak og ved eventuell rettslig behandling, samt i de forholdsvis sjeldne tilfellene hvor det som ledd i saksbehandlingen foretas et formelt avhør av tjenestepersonene. Men selv om en tar utgangspunkt i den «normalsituasjon» som er beskrevet i pkt. 2.4.1., og tar i betraktning den særlige plikten som er foreslått i pkt. 2.4.2., kan en ikke se helt bort fra at det kan forekomme behov for å få kjennskap til tjenestepersonens identitet også på det innledende rapportstadiet. For å ivareta dette foreslår PF at det i den regulering vi går inn for, både i politiloven § 29b og straffeprosessloven § 230a inntas en forholdsvis snever unntaksbestemmelse som kan gi adgang til å få tjenestepersonens navn oppgitt:

Etter begjæring kan navnet på den ansatte kreves oppgitt når det sannsynliggjøres at dette er av vesentlig betydning for den videre saksbehandlingen.

Kriteriene er som man ser at behovet for å få oppgitt navnet både *sannsynliggjøres*, og at behovet for dette må antas å være av *vesentlig betydning* for at personen kan ivareta sine rettigheter og interesser under den videre saksbehandlingen.

2.4.4. Mindre byråkrati

Den reguleringen som er foreslått av utvalget, legger opp til en forholdsvis omfattende (og forsinkende) saksbehandling og byråkrati, jf. utkastet til politiloven § 29a annet ledd og straffeprosessloven § 230a annet ledd. Innføring av den generelle skjerming på «rapportstadiet» som PF foreslår, vil i betydelig grad redusere dette. De aller fleste av politiets saker behandles og avgjøres utenrettslig, og uten formelt avhør av tjenestepersoner. Saksbehandling om hvorvidt identiteten skal skjermes eller ikke, vil derfor bare bli aktuelt der det fremsettes en begjæring etter den unntaksregel som er foreslått ovenfor i pkt. 2.4.3. Ellers blir saksbehandlingen som i dag, og vil resultere i at det treffes et vedtak hvor identiteten til den som har truffet vedtaket som hovedregel vil fremgå.

2.5. Utkast til bestemmelser generell skjermingsadgang

Med bakgrunn i foranstående drøftelse foreslår PF at bestemmelsene i politiloven § 29b og straffeprosessloven § 230a gis slikt innhold:

§ 29 b. Rapporter og bruk av tjenestenummer

(1) Rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av ansatte i politiet, skal opplyse om den ansattes tjenestenummer (ID-nummer). På samme måte kan øvrige ansatte som omtales i dokumentet identifiseres med tjenestenummer. I etterforskning gjelder reglene i straffeprosessloven § 230 a.

(2) Etter begjæring kan navnet på den ansatte kreves oppgitt når det sannsynliggjøres at dette er av vesentlig betydning for den videre saksbehandlingen.

(3) Kongen kan gi regler om bruk av tjenestenummer i stedet for navn i rapporter og andre saksdokumenter for særskilte ansatte i politiet når det er påkrevd av hensyn til de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk.

(4) Det skal føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer. Kongen kan gi nærmere regler om føring av register.

(5) Den som blir kjent med identiteten til brukeren av et tjenestenummer, plikter å bevare taushet om opplysninger som kan føre til at identiteten blir kjent. Det skal ikke gis innsyn i slike opplysninger med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt.

Straffeprosessloven § 230 a.

(1) Rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av en ansatt i politiet skal opplyse om den ansattes tjenestenummer (ID-nummer). På samme måte kan øvrige ansatte som omtales identifiseres med tjenestenummer.

(2) Etter begjæring kan navnet på den ansatte kreves oppgitt når det sannsynliggjøres at dette er av vesentlig betydning for den videre saksbehandlingen.

(3) Det skal føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer. Politiloven § 29 b fjerde ledd andre punktum gjelder tilsvarende.

(4) Den som blir kjent med identiteten bak et tjenestenummer, plikter å bevare taushet om opplysninger som kan føre til at identiteten blir kjent. Det skal ikke gis innsyn i slike opplysninger med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt.

Endringer som foreslått og som inneholder en hovedregel om bruk av tjenestenummer/ID-nummer i rapporter mv., vil trolig trekke etter seg «følge-endringer» i flere av de øvrige bestemmelsene som ID-skjermingsutvalget har foreslått. PF har ikke funnet grunn til å gjennomgå og redegjøre for dette i detalj, idet en legger til grunn at dette i tilfelle vil bli fulgt opp i departementets proposisjon.

3. Sanksjoner mot trakassering mv.

3.1. Forståelsen av mandatet

I Justis- og beredskapsdepartementets mandat 23. februar 2023 heter det i pkt. 3 bl.a. (NOU2024:5 side 17):

Utredningens overordnede formål er å foreslå **tiltak** som kan bidra til at ansatte i norsk politi og kriminalomsorg settes i stand til å fylle sitt samfunnsoppdrag på beste måte. (Uthevet her)

I utredningens kapittel 8 (NOU 2024:5 side 89-93) foretar utvalget en forholds kortfattet gjennomgang av det strafferettslige vernet. Gjennomgangen innledes slik:

Straffelovgivningen skal virke normerende, ved at den signaliserer samfunnets forventninger til folks atferd, og trusselen om straff skal virke preventivt. Trusselen om straffeforfølgning og straff for overtredelse av straffeloven er dermed et tiltak som indirekte verner ansatte og deres familier mot straffbare handlinger. Straffelovgivningen må derfor tas i betraktning når man skal vurdere behovet for identitetsskjerming.

PF er derfor meget overrasket over av utvalget har forstått mandatet slik at eventuelle endringer i straffelovgivningen er et «tiltak» som «ligger ... utenfor utvalgets mandat å foreslå» (NOU 2024:5 side 90).

Det er særlig tre grunner til at PF hadde forventet og ønsket seg en mer omfattende behandling og drøfting av det strafferettslige vernet:

- Det strafferettslige vernet er mer målrettet og «treffsikkert», jf. pkt.3.2.
- Tilblivelseshistorien til den forholdsvis nye bestemmelsen i straffeloven § 155 annet ledd innebærer at rekkevidden av alternativet «*annen rettsstridig adferd overfor en offentlig tjensteperson eller noen av hans eller hennes nærmeste, gjengjelder en tjenestehandling*» er forholdsvis usikker, jf. pkt.3.3.
- PFs «Prosjekt identitetsskjerming» utgjør en sentral del av bakgrunnen for oppnevning av utvalget, jf. NOU 2024:5 side 16. I prosjektrapporten fra juni 2021 side 14-15 er endring i de strafferettslige sanksjoner av sjikanerende bruk av identitetsopplysninger mv., omtalt. Dette i tillegg til at andre land (Nederland) helt nylig har innført et slik skjerpet strafferettslig vern, burde etter PFs syn ha ledet til at ID-skjermingsutvalget hadde utredet og vurdert den muligheten for å forebygge uønsket atferd, som skjerpede straffebestemmelser kan gi, jf. pkt. 3.4.

3.2. Strafferettslig vern er mer målrettet

Utredningens kapittel 16 og 17 gir en fremstilling av de hensynene som må veies mot hverandre ved tiltak som skjermer identiteten til polititjenestepersoner. Det ligger i dette at skjermingstiltak i noen tilfeller kan gjøre inngrep i helt legale og høyverdige behov for innsyn i identitetsopplysningene. Dette er i liten grad en bekymring som gjør seg gjeldende ved det

strafferettslige vernet, idet dette retter seg direkte mot en rettsstridig bruk av identitetsopplysningene.

Det er riktignok slik at også straffetrusler kan ha en «kjølende effekt» på muligheten for å gjøre bruk av ytringsfriheten, men EMD har gjort det klart at det er må skilles mellom en ikke nødvendigvis velformulert kritikk, og ren trakassering av de rettshåndhevende myndighetene (Skalka mot Polen - sak 43425/98 avsnitt 32):

The courts, as with all other public institutions, are not immune from criticism and scrutiny. Persons detained enjoy in this area the same rights as all other members of society. A clear distinction must, however, be made between criticism and insult. If the sole intent of any form of expression is to insult a court, or members of that court, an appropriate punishment would not, in principle, constitute a violation of Article 10 § 2 of the Convention.

Selv om antallet tilfeller av vold og trusler mot polititjenestepersoner har økt de senere årene, er det etter PFs oppfatning liten tvil om at den konsekvente og strenge håndhevingen av bestemmelsen i straffeloven § 155 (og forgjengerne i straffeloven fra 1902), har hatt den normerende og preventive effekt som utvalget beskriver, jf. ovenfor. Etter PFs oppfatning burde det ligget innenfor for mandatets overordnede målsetting å ha utredet grunnlaget for å etablere en tilsvarende streng praksis for den rettsstridige atferden som trakasserende gjengjeldelseshandlinger utgjør.

3.3. Rekkevidden av straffeloven § 155 annet ledd

Straffeloven § 155 fikk i 2020 tilføyd alternativet «annen rettsstridig adferd» i tillegg vold og trusler som hadde vært kriminalisert i lang tid. Som utvalget også nevner i utredningen side 90 var siktemålet «å gi offentlige tjenestepersoner et ekstra vern mot trakassering i lyse av det økende problemet med netthets». Omskrevet inneholder straffeloven § 155 annet ledd i dag bl.a. følgende norm:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som ved rettsstridig adferd overfor en offentlig tjenesteperson eller noen av hans eller hennes nærmest, gjengjelder en tjenestehandling.

Dette er en norm som ligger i det absolutte kjerneområdet av det som utgjorde grunnlaget for PFs arbeid med mulighetene for å skjerme tjenestepersonenes identitet. På grunn av bestemmelsens tilblivelseshistorie hersker det imidlertid en viss utsikkerhet om rekkevidden. Tilføyelse av alternativet «rettsstridig adferd» i straffeloven § 155 var foreslått i den lovendringsprosessen som endte opp med Prop. 66 L (2019-2020). Ved den endelige vurderingen endte imidlertid departementet opp med ikke å ville foreslå tilføyelse av «rettsstridig adferd», jf. proposisjonens side 98 hvor det bl.a. heter:

Departementet har under noe tvil kommet til at det ikke er ønskelig å følge opp forslaget om å føye «rettsstridig atferd» til gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 155, ved siden av vold, trusler og skadeverk.

Departementet understreker at det er viktig å motarbeide og bekjempe hets og trakassering av offentlige ansatte. I tillegg til den påkjeningen den enkelte person opplever ved hets og trakassering, vil slik opptreden overfor personer som utøver offentlig myndighet kunne ha større samfunnsmessige konsekvenser. Hets og frykt for hets kan gå utover offentlig ansattes evne og vilje til å fatte vanskelige, men nødvendige beslutninger. Det kan også virke negativt på myndighetens evne til å holde på viktig kompetanse og å rekruttere nye medarbeidere.

Samtidig er det på det rene at hets og trakassering av offentlige tjenstepersoner – på nett eller andre steder – i de fleste tilfeller vil rammes av eksisterende straffebud. Som nevnt ovenfor under punkt 12.5.2 kan straffeloven § 266 om hensynsløs atferd og § 267 om krenkelse av privatlivets fred være anvendelige ved hets og trakassering av offentlige tjenstepersoner. Det samme gjelder det alminnelige straffebudet mot trusler (straffeloven § 263). Straffeloven § 156 annet ledd, som rammer den som ved «utilbørlig atferd» «forulemper» en offentlig tjensteperson «på grunn av» tjenesten, stiller derimot ikke krav om at atferden består i ellers straffbare handlinger. Bestemmelsen verner blant annet ansatte i barnevernet mot hets på internett, men overtredelse straffes likevel kun med bot.

Samtidig får disse straffebudene ikke frem krenkelsen av den offentlige interessen i en uhindret lovlig myndighetsutøvelse. Hensynet til å markere bredden i de beskyttelsesverdige interessene som rammes av ulike krenkelser, kan således tilsi at hets og trakassering av offentlig ansatte rammes av straffeloven § 155.

Også hensynet til symmetri med straffeloven § 157 om motarbeiding av rettsvesenet kan tale for å utvide anvendelsesområdet til § 155 tilsvarende med et tillegg om «annen rettsstridig adferd» eller lignende. På den andre siden er det ikke gitt at samtlige offentlige tjenstepersoner bør gis et vern som ligner det som gis rettsvesenets aktører.

I alle tilfeller må vilkåret «annen rettsstridig atferd» tolkes i lys av Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 10, som setter strenge grenser for når det kan gjøres unntak fra ytringsfriheten. I utgangspunktet er det et sterkt vern for ytringer som kritiserer offentlig myndighetsutøvelse, og i tilknytning til dette også offentlige tjenstepersoners faglige nivå og dømmekraft. Det gjelder selv om kritikken har et følelsesladet, usaklig og nedsettende preg. Det går likevel en grense for hva offentlig ansatte skal måtte tåle av hets og trakassering rettet mot sin person og familie, særlig utenfor jobben.

Det kan også være uklart hvor grensen går. Departementet har av den grunn forståelse for *Advokatforeningens* og *Oslo statsadvokatembeters* syn om at en bør benytte vilkår som gir bedre veiledning enn det «annen rettsstridig atferd» gjør.

Da saken kom til behandling i Stortinget var imidlertid flertallet der uenig i denne vurderingen. I Innst. 328 L (2019-2020) side 4 heter det:

K o m i t e e n mener forslaget gir forsterket vern for offentlige tjenestepersoner mot skadeverk og gjengjeldelse, men mener at «rettsstridig adferd» også bør tas inn i loven. K o m i t e e n viser til at de fleste høringsinstansene har støttet et slikt tillegg.

K o m i t e e n viser til at departementet i høringsnotatet reiste spørsmål om hvorvidt offentlige tjenestepersoner, i likhet med rettsvesenets aktører, bør være vernet mot vold, trusler og rettsstridig atferd som «gjengjelder» offentlig myndighetsutøvelse, og ikke som i dag bare atferd som søker å påvirke tjenestepersonen eller dennes barn eller familiemedlemmer. Det ble foreslått et nytt annet ledd i § 155 for slike tilfeller.

K o m i t e e n viser til at Det nasjonale statsadvokatembetet, Norges politilederlag, Politidirektoratet, Politiets Fellesforbund og Riksadvokaten støtter departementets forslag om å tilføye «skadeverk» og «rettsstridig atferd» til gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 155, ved siden av vold og trusler, og forslaget om et nytt annet ledd i § 155 om vern mot gjengjeldelse mot offentlige tjenestepersoner. K o m i t e e n er enig med disse høringsinstansene.

K o m i t e e n fremmer derfor følgende forslag:

«Straffeloven § 155 første og annet ledd skal lyde:

§ 155 Vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd mot offentlig tjenesteperson

Den som ved vold, trusler, *skadeverk eller annen rettsstridig adferd* påvirker en offentlig tjenesteperson til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling *eller hindrer en slik handling*, eller søker å oppnå dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

På samme måte straffes den som ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd overfor en offentlig tjenesteperson eller noen av hans eller hennes nærmeste, gjengjelder en tjenestehandling.

Som det fremholdes i Kanov-kommentaren til bestemmelsen; denne «noe spesielle lovgivningsprosessen rundt dette handlingsalternativet har ført til at forarbeidene i liten grad drøfter grensene for hva som utgjør «annen rettsstridig atferd»». Etter PFs oppfatning hadde ID-skjermingsutvalgets utredning vært en gylden og naturlig anledning til å drøfte og avklare disse grensene. Når endringene i straffeloven § 155 nå er vedtatt, og forslagene i NOU 2024:5 trolig skal følges opp med en proposisjon til Stortinget, ber PF om at departementet i proposisjonen også foretar en nærmere behandling av rekkevidden til alternativet «rettsstridig adferd» i straffeloven § 155.

3.4. Egen bestemmelse om truende eller skremmende bruk av ID-opplysninger

I PFs rapport «Prosjekt identitetsskjerming» side 14-15 omtales mulighet for både å endre eksisterende bestemmelser i straffeloven §§ 155-157 og §§ 266-267, og å gi en helt ny bestemmelse. Om det første alternativet vises til pkt. 3.3. ovenfor om de endringer i straffeloven § 155 som ble vedtatt ved Stortingsbehandlingen av Prop. 66 L (2019-2020).

Når det gjelder det andre alternativet, foreslo PF i rapporten tentativt en ny bestemmelse i straffeloven § 267a med slik innhold:

Den som foranlediget av en offentlig tjenstepersons tjenstehandling, uten aktverdig grunn, ved

a) truende, skremmende eller plagsom atferd, eller

b) å offentliggjøre eller spre opplysninger, krenker tjenstepersonen eller dennes nærmestes fred eller privatliv,

straffes med fengsel inntil 4 år.

Når PF nå finner grunn til å henlede oppmerksomheten på dette forslaget, er det ikke bare foranlediget av den manglende drøftingen i NOU 2024:5, men også av at man i Nederland, med virkning fra 1. januar 2024 har inntatt i straffeloven en bestemmelse som i mange henseender svarer til PFs forslag. I engelsk versjon lyder den nederlandske straffeloven § 285d slik:

1. A person who obtains personal data of another person or a third party, distributes this data or otherwise makes it available with the intention of frightening or causing fear to that other person, or causing serious nuisance or causing it to be caused to him or to seriously hinder or allow to be seriously hindered in the performance of his office or profession, shall be punished with a prison term of not more than two years or a fine of the fourth category.

2. *If the offense described in the first paragraph is committed against a person in his capacity as Minister, State Secretary, King's Commissioner, deputy, mayor, alderman, member of a general representative body, judicial officer, lawyer, journalist or publicist in the context of news gathering, police officer or special investigating officer, the prison sentence imposed for the offense will be increased by one third."*

I norsk språkdrakt og tilpasset norske forhold skulle vel bestemmelsen kunne gis omtrent et slikt innhold:

(1) En person som innhenter personopplysninger om en annen person, distribuerer disse opplysningene eller på annen måte gjør dem tilgjengelige med den hensikt å
a) skremme eller forårsake frykt for den andre personen, eller
b) forårsake eller påføre personen alvorlig sjenanse eller
c) i alvorlig grad forårsake at personen alvorlig hindres i utøvelsen av sitt embete eller yrke,

straffes med fengsel inntil to år.

(2) Dersom lovbruddet nevnt i første ledd er begått mot en person i egenskap av statsråd, statssekretær, ordfører, rådmann, dommer, advokat, journalist eller politi, økes fengselsstraffen for lovbruddet med en tredjedel.

Den atferden som er kriminalisert gjennom den nederlandske bestemmelsen, betegnes gjerne som «doxing» som er en sammentrekning av «dropping documents». Om begrundelsen og begrunnelsen for bestemmelsen ble det på den nederlandske nettsiden tilsvarende «regjeringen.no» (<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/08/gebruik-van-persoonsgegevens-met-als-doel-intimidatie-wordt-straftbaar>) i 2022 publisert følgende i norsk oversettelse:

Bruk av personopplysninger for å skremme noen, også kjent som doxing, bør være straffbart. Vurder å dele personopplysninger for å skremme noen. Fenomenet med å dele adresseopplysninger i chattegrupper, for deretter å skremme noen hjemme, har tatt av de siste årene. Lovforslaget om å kriminalisere bruk av personopplysninger i skremmende øyemed ble sendt til Representantenes hus i dag. Tidligere har minister Yeşilgöz-Zegerius (Justis- og sikkerhetsdepartementet) mottatt råd om dette fra statsrådet.

Ofte er det bistandsarbeidere, politifolk, journalister og politikere som blir ofre for doxing. Men også forskere, opinionsdannere eller ansatte i kommuner må forholde

seg til personer som sprer eller videregir personopplysningene deres med det formål å skremme dem. Tidligere har også Representantenes hus og arbeidsgivere som politiet uttrykt bekymring for sine ansatte og etterlyst en strafferettslig tilnærming til dette problemet. Dette er ikke begrenset til visse yrker, folk kan bli utsatt for doxing av alle slags grunner. Tenk for eksempel på en person som legger ut bilde og telefonnummer til en tidligere partner på et nettforum for å skape frykt hos vedkommende.

"Du holder deg unna utrykningspersonell, politifolk og andre som på noen måte jobber for vårt frie samfunn. Å spre private opplysninger for å skremme andre er helt uakseptabelt. Journalister, forskere og politikere skal fortsatt kunne ytre seg fritt og gjøre jobben sin uhindret. Vi kan og må ikke akseptere at familier ofte ikke lenger føler seg trygge hjemme. Med dette lovforslaget trekker vi derfor en grense: Alle kan bli utsatt for doxing og må kunne beskyttes mot det." sier minister Yeşilgöz-Zegerius.

Mye skremmende atferd er allerede straffbart. Tenk på trusler og forfølgelse. Trakassering gjennom bruk av personopplysninger er ofte ikke straffbart i praksis. For eksempel fordi det ikke foreligger noen trussel om alvorlig kriminalitet eller en systematisk krenkelse av personvernet til den det gjelder. Dette lovforslaget gir politiet mulighet til å gripe inn tidligere. Det er også klart for internettplattformene at de har en rolle i å motvirke dette, for eksempel ved å fjerne eller gjøre innholdet utilgjengelig.

Å innhente, distribuere eller på annen måte gjøre tilgjengelig identifiserende personopplysninger om en annen person eller en tredjepart i den hensikt å fremkalle eller skape frykt hos den andre personen, fremkalle eller skape alvorlig plage for den andre personen eller fremkalle eller skape alvorlig hindring for den andre personen i utøvelsen av hans eller hennes plikter eller yrke, vil kunne straffes med fengsel i inntil ett år eller en bot på inntil 9 000 euro. Den nye lovparagrafen kan ikke påberopes mot journalister og varslere som avslører nyheter og kritikkverdige forhold i god tro, fordi de ikke har til hensikt å skremme.

Minister Yeşilgöz-Zegerius' lovforslag forventes å gi politiet og statsadvokaten et sterkere grunnlag for å gripe inn mot doxing. I tillegg kan offeret selv ta initiativ til sivil søksmål hvis det er kjent hvem som har lagt ut det omstridte innholdet på nettet. Det kan da kreves erstatning og at det ulovlige innholdet tas offline. Hvis gjerningspersonen ikke er kjent, kan mellomledet som er vert for innholdet, varsles. Mellommenn som leverandører og nettplattformer har en rolle å spille hvis de er klar over at plattformene eller serverne deres er vertskap for krenkende eller ulovlig innhold.

PF ber om at departementet ved oppfølgingen av ID-skjermingsutvalgets innstilling alvorlig vurderer om tilsvarende bestemmelse også bør innføres i norsk straffeloven, selv om beskyttelsestiltak via skjærpede straffebestemmelser ikke har blitt utredet og vurdert av utvalget.

4. Andre spørsmål

4.1. Namsmannen

Etter politiloven § 17 er den alminnelige namsmannen en del av politiet. Bortsett fra gjennomgangen i kapittel 4 om regler og rutiner for identitets skjerming i politiet (Utredningens pkt. 4.2.3. og 4.2.5.4.) er imidlertid ikke namsmannen omhandlet i utredningen.

Sammenliknet med mange av de inngrepene og beslutningene som politiet treffer som ledd i etterforskning og den polisiære tjenesten, vil en stor del av de inngrepene som namsmannen foretar ha vel så stor negativ effekt for den eller de som rammes. De kan f.eks. miste sin bopel, lokaler de driver sin næringsvirksomhet fra, eller bli fratatt rådigheten over gjenstander som de er helt avhengig i det daglige liv (f.eks. kjøretøy). På samme måte som overfor politiet for øvrig, kan dette gi foranledning til irrasjonelle gjengjeldende handlinger rettet mot den tjenesteperson som har handlet på namsmyndighetens vegne.

Med bakgrunn i foranstående savner PF en nærmere drøfting av hvilket behov namsmannen har for å kunne skjerme sin identitet, om de foreslåtte bestemmelsene dekker dette behovet, og i hvilken grad de foreslåtte reglene er forenelig med tvangsfullbyrdelseslovens bestemmelser med tilhørende saksbehandlingsrutiner. Ikke minst gjelder dette i forhold til bestemmelsen foreslått i politiloven § 29b. Rent formelt er det ikke tvilsomt at en vesentlig del av namsmannens saksbehandling vil omfattes av formuleringen «rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av ansatte i politiet». Man må imidlertid ta hensyn til at oppgavene er en del av den sivile rettspleie på grunnplanet og skiller seg vesentlig fra øvrige politioppgaver. Virksomheten reguleres i det alt vesentlige også av annen lovgivningen enn politiloven og straffeprosessloven. På denne bakgrunn er det etter PFs oppfatning en vesentlig mangel at utvalget ikke har drøftet om de foreslåtte bestemmelsene er anvendelige for namsmannens virksomhet. PF ber om at dette rettes opp når utredningen følges opp med en proposisjon.

4.2. Skjerming av særlig trussel utsatt tjenestepersoner og av polititaktiske grunner

Utkastet til politiloven § 29b tredje ledd lyder:

Kongen kan gi regler om bruk av tjenestenummer i stedet for navn i rapporter og andre saksdokumenter for særskilte ansatte i politiet når det er påkrevd av hensyn til de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk.

I spesialkommentaren til bestemmelsen heter del bl.a. (utredningen side 184):

Tredje ledd gir Kongen hjemmel til å fastsette regler om bruk av tjenestenummer for særskilte ansatte i politiet. Det kan fastsettes regler som gir bestemte ansatte **en generell mulighet** til å bruke tjenestenummer i stedet for navn, og uten at det gjøres en konkret vurdering for det enkelte dokument eller i den enkelte sak. (uthevet her)

Selv om det neppe har vært Id-utvalgets intensjon, kan kommentaren gi inntrykk av at det bare kan fastsettes regler som gir disse tjenestepersonene mulighet til generelt å velge bruk av tjenestenummer /ID-nummer. For disse grupper ansatte er det i stor grad tjenstlige grunner som tilsier at identiteten ikke bør avsløres. Etter PFs oppfatning må derfor formuleringen i bestemmelsen i § 29b tredje ledd – «gi regler om bruk» - forstås slik at det også kan fastsette regler som *gjøre det til en plikt, og ikke bare en mulighet for*, til å anvende tjenestenummer/ID-nummer i rapporter.

4.3. Tjenestenummer eller ID-nummer

Adgangen til å identifisere seg med «tjenestenummer» som følger av politiloven § 20 sjette ledd, oppfylles i dag ved at tjenestepersonene bl.a. på uniformen bærer et ID-nummer bestående av en bokstav- og tallkombinasjon. Trolig vil flertallet av tjenestepersonene neppe på stående fot være i stand til å oppgi det egentlige tjenestenummeret (lønnsnummer).

Det er forvirrende og lite tillitvekkende at tjenestepersonene kan skjerme sin identitet på to forskjellige måter. Den som f.eks. ønsker å følge opp et inngrep og et pålegg han eller hun er blitt utsatt for, vil lett kunne få inntrykk av at politiet ønsker å unndra seg kritikk og ansvar hvis den aktuelle tjenestepersonen på stedet bærer ID-nummer B002, mens den rapporten vedkommende skriver referer til tjenestenummer 654321. PF ber om at departementet i oppfølgingen av NOU 2024:5 rydder opp slik at skjermingen av identiteten blir enhetlig på alle stadiene, jf. illustrasjonen foran i pkt. 2.3.

Vennlig hilsen

Unn Alma Skatvold
Forbundsleder

Linda Verdal
Forbundssekretær

Oslo 1. juli 2024

