



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

24/1697 - MER

24/1149 - 6 / HBH001

15.08.2024

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

1. Innledning

Politiet utfører offentlige tjenestehandlinger og utøver makt på samfunnets vegne og må tåle åpenhet og innsyn knyttet til tjenesteutføring og identitet. Riksadvokaten har ved flere anledninger likevel pekt på behovet for en hjemmel for i enkelte tilfeller å kunne skjerme polititjenestepersoners identitet.

En har merket seg utvalgets oppsummerende konklusjoner i punkt 15, der det blant annet fremgår at skjerming av identitetsopplysninger i svært begrenset grad vil bidra til å motvirke de mest aktuelle formene for vold og trusler mot politiansatte og at "*[k]unnskapsgrunnlaget ... ikke [gir] klare holdepunkter for at skjerming av identiteten til ansatte i politiet ... er et dekkende tiltak for å møte behovet de ansatte har for beskyttelse mot hets og sjikane i arbeidshverdagen ...*". Identitetsskjerming vil på den annen side kunne medføre "kostnader": Utover og uavhengig av noen potensiell risiko for svekket rettssikkerhet i enkeltsaker, vil utstrakt hemmelighold kunne være egnet til å svekke både mistenktes og – på sikt – allmennhetens tillit til straffeprosessen og rettssystemet som helhet. Riksadvokaten er dermed enig i utvalgets konklusjon om at en generell regel om skjerming av identiteten til ansatte i politiet vil gå for langt og at det i stedet bør innføres "*snevre unntaksregler*" fra et utgangspunkt om åpenhet (pkt 17.3).

Utvalget har redegjort for den rettslige reguleringen i Sverige, hvor det på tidspunktet for utredningen pågikk flere lovarbeid. Når det gjelder utredningen av om det var behov for tiltak for å redusere utsattheten til offentlig ansatte, herunder tjenestepersoner i politiet, konkluderte denne altså med at en ikke kunne anbefale bruk av skjermet identitet i dokumenter, men avga likevel – i tråd med mandatet – et (alternativt) forslag om mulighet for å angi tjenestenummer i stedet for navn for "*anställd hos Polismyndigheten som har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk för att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld*".¹ Høringsfristen var 12. april 2024. I etterkant – og begrunnet med et umiddelbart behov – har det blitt vedtatt særlige regler om skjerming av identiteten til

¹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/01/sou-20241/>

politiansatte som arbeider "mot den organiserade brottsligheten och särskilt de kriminella nätverken"². Polislagen § 28 a bestemmer siden 24. april 2024 at:

"Polismyndigheten får besluta att en anställd vid myndigheten vid dokumentation enligt denna lag får använda en annan uppgift än sitt namn i beslut och andra handlingar i ett ärende som rör en person som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär. Detta gäller dock endast om det finns en påtaglig risk för att den anställde eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld.

Namnet bakom uppgiften ska antecknas på en särskild handling."

2. Terskelen for bruk av tjenestenummer i stedet for navn

Utvalget har landet på en regulering som innebærer at politiansatte i alle henseende – altså både i polisiær virksomhet, ved utførelsen av forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver, i sin strafforfølgende virksomhet – og som vitne og mistenkt i utenrettslige avhør – kan operere med (kun) tjenestenummer, der "*tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig*", jf. forslagene til politiloven §§ 29 b og 29 c samt strpl §§ 230a og 234 a. Ordlyden er den samme i alle bestemmelser, men utvalget legger til grunn at "*[v]urderingen av om det er forsvarlig å erstatte navn med tjenestenummer, vil kunne være ulik i og utenfor straffesaker, og på forskjellige stadier i etterforskningen. Den vil også kunne variere avhengig av hva slags dokument det er tale om*", jf. pkt 17.4.1.5.

Grunnvilkåret er altså at det foreligger "*tungtveiende grunner*". Dette kan være polititaktiske grunner, og hensynet til "liv og helse", konkretisert slik i spesialmerknadene til strpl § 230 a på side 188:

"Ved vurderingen av om det foreligger «tungtveiende grunner» må det ses hen til om det er grunn til å frykte at den ansatte eller dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet blir kjent. Både alvoret av konsekvensene og sannsynligheten for at de inntreffer vil være relevant. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller en subjektiv frykt for at den ansatte eller dennes nære blir utsatt for vold, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan være omstendigheter i saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at det er fremsatt trusler eller utøvd vold i forbindelse med den aktuelle saken, at vedkommende tidligere er dømt for vold og/eller trusler mot offentlig tjenesteperson eller at vedkommende har tilknytning til organiserte kriminelle nettverk med voldspotensial.

Hvis en politiansatt for eksempel skriver en rapport om pågrepelse av en mistenkt i et kapabelt kriminelt miljø, må det vurderes om den mistenkte eller noen i dennes miljø vil kunne utsette den ansatte selv eller en av dennes nærmeste for lovbrudd mot liv eller helse. Det samme må gjøres dersom mistenkte har opptrådt truende i den aktuelle saken. Også subtile trusler, som for eksempel blomster på døren eller at biler med tilknytning til den mistenkte kjører i nabolaget, kan

² <https://www.regeringen.se/contentassets/95543fe5eebd4c75a09a4de3e2ec0c67/starkt-skydd-for-vissa-polisanstallda-prop.-202324102.pdf>

regnes som truende atferd. Det er imidlertid ikke alene tilstrekkelig at den mistenkte har vært utagerende hvis det ikke er grunn til å frykte at det kan føre til skade eller fare for den ansatte eller dennes nærstående i etterkant."

Som nevnt over er riksadvokaten enig med utvalget i at skjerming (bare) bør kunne besluttes i snevre unntakstilfeller. Etter riksadvokatens syn bør den nedre terskel for hva som kan utgjøre "tungtveiende grunner" knyttet til liv og helse presiseres mer i det videre arbeidet med lovforslaget, særlig med henblikk på hva som utgjør så "[g]rov" sjikane og "utilbørlig" press at det kan være grunnlag for skjerming. Skal det for eksempel skal være mulig å skjerme identiteten der vedkommende tjenesteperson risikerer "sterkt kritisk og negativ omtale av tjenestehandlinger på sosiale medier", tilsvarende som i LB-2018-20815?

3. Særlig om bruk av tjenestenummer i påtalebeslutninger

Utvalget forutsetter at også forskjellige påtalebeslutninger kan være anonyme – i prinsippet på lik linje med rapporter og andre dokumenter som (bare) inngår i beslutningsgrunnlaget for en påtalebeslutning. Det er uttrykkelig presisert i spesialmerknadene til den foreslåtte straffeprosessloven § 230 a at

"Rapporter og andre saksdokumenter» kan være alle typer skriftlig dokumentasjon som utarbeides i forbindelse med etterforskningen og som utgjør en del av sakens dokumenter. Dette kan være egenrapporter, registerføringer, avhørsrapporter, underretninger, påtegninger og beslutninger. Beslutninger kan for eksempel være beslutninger om bruk av tvangsmidler, slik som beslag, ransaking eller pågrepelse, eller påtalebeslutninger, slik som beslutninger om tiltale, påtaleunntatelse, forelegg eller henleggelse."

Noe senere skriver utvalget riktignok at "*det [er] vanskelig å forestille seg at forsvarlighetsvilkåret vil være oppfylt for ulike påtalebeslutninger, som for eksempel tiltalebeslutning, påtaleunntatelse, forelegg eller henleggelse*". Riksadvokaten er enig i dette. Uten at en herfra kan utelukke at det i fremtiden vil kunne oppstå situasjoner der trusselbildet er slik at ansvarlig påtalejurist bør kunne operere (bare) med tjenestenummer, stiller en likevel spørsmål ved om utredningen gir grunnlag for å konkludere med at det i det hele tatt bør åpnes for muligheten. All den tid det ikke er foreslått regler om at vedkommende politiadvokat kan identifiseres kun med tjenestenummer i rettsmøter under etterforskningen eller ved iretteføringen av saken, vil nytteverdien av skjerming av vedkommendes navn i saksdokumenter i mange tilfeller uansett være begrenset. De mest alvorlige sakene – der det står mest på spill for siktede – vil uansett bli påtaleavgjort og iretteført av statsadvokatene. Så vidt riksadvokaten kjenner til, har det ikke på noe tidspunkt har vært tatt til orde for innføring av en mulighet for identitetsskjerming for ansatte i Den høyere påtalemyndighet.

4. Skjerming av identitet i Spesialenhetens saker

Spesialenheten for politisaker har avgitt høringsuttalelse (vedlagt) hvor det pekes på enkelte spørsmål som burde vært adressert i utredningen, samt noen punkter hvor det kan være uklart hvordan de foreslåtte bestemmelsene skal forstås.

Når det gjelder spørsmålet om anonymt mistenktavhør bør lovhemles, er riksadvokaten enig med Spesialenheten i at adgangen bør lovhemles. En ønsker i tillegg å peke på ytterligere en problemstilling, nærmere bestemt hvordan en begjæring om anonymt avhør skal behandles i retten. I spesialmerknadene til strpl §§ 130 a og 234 a skriver utvalget at "*[u]tvalget minner om at det vil bli oppnevnt forsvarer etter straffeprosessloven § 100 a dersom det er tale om en rettslig prøving i forbindelse med anonym vitneførsel for politiet eller retten, jf. straffeprosessloven § 130 a tredje ledd andre punktum, jf. § 234 a fjerde ledd første punktum*" – og forutsetter dermed at rettens kjennelse fattes etter en (kontradiktorisk) prosess hvor det er en motpart hvis interesse i åpenhet ivaretas av advokat – hvilket også vil være tilfelle i en vanlig straffesak. Straffeprosesslovens regler om forsvareroppnevning i §§ 97 og 100 a kan imidlertid ikke ivareta kontradiksjonen i Spesialenhetens saker; idet § 97 og 100 a bare hjemler forsvarer/særskilt advokat for mistenkte og siktede i sak om anonym vitneførsel – ikke fornærmede og etterlatte. I det videre lovarbeidet bør en derfor ha i mente om det bør være særregler for rettens behandling av begjæringer om anonyme avhør av vitner og mistenkte i Spesialenhetensaker.

5. Forslaget om endring av straffeprosessloven §§ 130 a og 234 a om anonym vitneførsel i retten og for politiet

Utvalget har foreslått at adgangen til anonym vitneførsel i retten utvides slik at adgangen kan benyttes i alle typer straffesaker, jf. forslaget til endring av strpl § 130 a første ledd med tilhørende begrunnelse i pkt 17.4.1.9. All den tid bestemmelsen i strpl § 234 a om anonym vitneførsel for politiet viser til vilkårene i § 130 a første og annet ledd, vil en eventuell utvidelse også omfatte politiavhør. Reglene skal gjelde for alle vitner, ikke bare politivitner.

I 2013, i forbindelse med at krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord ble føyet til i oppregningen, hadde Kripes og Politidirektoratet foreslått at anonym vitneførsel for tjenestemenn som jobbet med skjult etterforskning ikke burde begrenses til visse sakstyper. Departementet avviste forslaget og uttalte i Prop. 147 L (2012-2013) pkt 7.5.3.1 at "*[d]epartementet er enig med disse høringsinstansene i at både fornærmede og samfunnet har en legitim interesse i at forbrytelser blir oppklart, at den som er ansvarlig blir straffet og at mangelfull beskyttelse av vitner i særlige tilfeller utgjør et brudd på EMK artikkel 2, 3 og 8. Disse hensynene står likevel sterkere ved alvorlige former for kriminalitet. Dersom anonym vitneførsel ikke begrenses til visse sakstyper, vil det kunne bidra til at ordningen med anonym vitneførsel får et for vidt anvendelsesområde, og at dette ikke bare anvendes unntaksvis, slik intensjonen var da ordningen ble vedtatt... [D]e aktuelle lovbruddene bør regnes opp og ... adgangen til anonym vitneførsel ... bør [ikke] utvides til andre sakstyper, med mindre det er identifisert et særskilt behov for å ta i bruk anonym vitneførsel*".

Med samme begrunnelse som departementet i 2013 kan vi ikke slutte oss til herværende forslag. Vi kan ikke se at det i utredningen er dokumentert at det nå er et "*særskilt behov*" for en slik grunnleggende omlegging og utvidelse av ordningen, eller at de tungtveiende motforestillinger lovgiver ga uttrykk for i 2013 er drøftet.

I denne forbindelse – og siden utvalget trekker frem det svenske lovforslaget i sin begrunnelse – påpekes at utvalgets forslag går langt utover det den svenske regjeringen har foreslått å innføre der. Bruk av anonyme vitner vil kun være mulig i saker som gjelder enten forbrytelse som det i loven er fastsatt en *minimumsstraff* på to år for, eller en forbrytelse som i det konkrete tilfelle vil medføre minst to års fengselsstraff, jf. lagrådsremissen side 24.³

Utvalget foreslår videre å erstatte vilkåret «*kan være fare for*» med «*grunn til å frykte*», for å senke terskelen for anonym vitneførsel "*slik at bestemmelsen i større grad kan tas i bruk som ledd i skjerming av ansatte i politiet og kriminalomsorgen*". Begge vilkår oppfattes imidlertid herfra for alle praktiske formål å oppstille samme krav til sannsynlighet for negative konsekvenser for vitnet.⁴

Riksadvokaten finner avslutningsvis grunn til å påpeke at en stiller spørsmål ved utvalgets forståelse av gjeldende rett for så vidt gjelder den del av bestemmelsen som foreslås videreført uten endring, nemlig at anonym vitneførsel bare kan besluttes dersom faren gjelder "*en alvorlig forbrytelse som krenker livet, helsen eller friheten*". En stiller spørsmål om hva utvalget bygger på når det skriver at "*også for eksempel hensynsløs atferd overfor et vitne kan kvalifisere for at vilkårene for anonym vitneførsel er oppfylt, jf. straffeloven §§ 266 flg*". I lovkommentaren fremgår at "[b]egrepet «*alvorlig lovbrudd som krenker livet, helsen eller friheten*» er det samme som i de tidligere reglene om særreaksjoner i strl. 1902 §§ 39 flg... Det fremgår av forarbeidene at det her særlig siktes til en alvorlig voldsforbrytelse, seksualforbrytelse, frihetsberøvelse eller ildspåsettelse, men at også andre forbrytelser kan omfattes av begrepet... Etter straffeloven 2005 vil drap og grov kroppsskade med betydelig skade, jf. strl. § 274 annet ledd være eksempler på alvorlig voldslovbrudd, men også § 274 første ledd (grov kroppsskade) kan omfattes. Eksempel på alvorlig seksuallovbrudd er voldtekt, og eksempel på alvorlig frihetsberøvelse er overtredelse av strl. § 255. Alvorlig

³ Se <https://www.regeringen.se/contentassets/ee866e5709244b5d87bad9cf622a222d/anonyma-vitnen.pdf>. Regjeringen trekker frem at "[b]rott som skulle omfattas av en sådan avgrænsning är t.ex. mord, dråp, synnerligen grov misshandel, människorov, människohandel, våldtäkt, våldtäkt mot barn, grovt rån, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov utpressning, grovt sabotage, grov mened, grovt övergrepp i rättssak, grovt spioneri, terroristbrott, grovt vapenbrott, grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling".

⁴ Mary-Ann Hedlund skriver i "Bevis i straffesaker" (2015) på side 377 flg. om dagens "*kan være fare for*"-vilkår i strpl § 130a at "[d]et kan ikke stilles strenge krav til bevisets styrke, særlig når det gjelder trusselsituasjoner som faller inn under bokstav a. Men det må kreves at det er en potensielt reell risiko for vitnet eller dennes nærstående som følge av at vitnet avgir vitneforklaring. En ren teoretisk mulighet er ikke nok". Av lovkommentaren fremgår at "[d]et må ... foreligge objektive holdepunkter for at en forbrytelse som nevnt i bestemmelsen kan skje. Det er ikke tilstrekkelig med en rent subjektiv frykt fra vitnets side... Jo mer alvorlig forbrytelse det er fare for, desto mindre krav må det stilles til sannsynligheten for at vitnet vil bli utsatt for forbrytelsen". Vilkaet "*grunn til å frykte*" krever på sin side (heller) ikke sannsynlighetsovervekt for at aktuelle virkninger vil inntre, men vurderingen må være basert på konkrete og objektive holdepunkter, jf. Rt-2010-1573 og lovkommentaren til strpl § 171 om fengsling på grunn av unndragelsesfare.

ildspåsettelse vil særlig være brudd på strl. § 355, men også grovt skadeverk kan omfattes av dette alternativet".

6. Retting av inkurier

Vi slutter oss til at det skal inntas i strpl §§ 242 tredje ledd og 264 a nytt femte ledd at (heller ikke) fornærmede eller etterlatte på noe stadium skal ha rett til innsyn i opplysninger som kan føre til at anonyme vitner blir kjent.

En gjør oppmerksom på at Hedmark og Oppland statsadvokatembeters i sitt høringsinnspill (vedlagt) påpeker at det synes å være flere lignende inkurier i bestemmelsene om dokumentinnsyn, da i strpl §§ 234 a, 242 tredje ledd, 264 femte ledd og 264 a, og forslår at feilene rettes på nærmere angitte måter.

Jørn Sigurd Maurud

Helene Bærug Hansen
statsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Vedlegg

Høringssvar fra Spesialenheten - NOU 2024_5 Maktens ansikt

Høringssvar fra Spesialenheten - NOU 2024:5 Maktens ansikt

Høring – NOU 2024: 5 «Maktens ansikt» - høringssvar fra Hedmark og Oppland statsadvokatembeter

Høringssvar NOU 2024:5 "Maktens ansikt - Skjermet identitet for ansatte i politiet og kriminalomsorgen?" - Trøndelag statsadvokatembeter