

Riksadvokatembetet
Postboks 2101 Vika
0125 Oslo

Deres ref.:

Deres dato:

Vår ref.

24/00279-3

Vår dato

05.08.2024

Høringssvar fra Spesialenheten - NOU 2024:5 Maktens ansikt

Det vises til riksadvokatens brev 6. mai i år, med frist til 1. august for merknader og senere kommunikasjon om at høringssvaret ville bli noe forsinket fra vår side.

1. Innledning

Utvalget har etter Spesialenhetens oppfatning på en god måte gjort rede for de ulike hensyn som gjør seg gjeldende ved det som etter vår mening er de aktuelle problemstillingene. Spesialenheten slutter seg til at åpenhet og offentlighet både må være et ideal og en praktisk realitet for offentlig myndighetsutøvelse i Norge. Spesialenheten står i så måte i en særstilling med det særskilte krav til transparens som gjelder for vår virksomhet. Vårt høringssvar tar primært utgangspunkt i de forhold som berører vår virksomhet.

Spørsmålet om muligheten for å skjerme politiansattes identitet i våre straffesaker, har særlig vært aktuelt når politiet har skutt og skadet eller drept noen. Det er likevel slik at de aller fleste saker behandles uten at dette blir et tema. Skjerming har enten vært aktualisert av hensyn til konkrete opplysninger i den enkelte saken om trusler eller lignende, eller fordi involverte tjenestepersoner har en særskilt tjeneste eller oppgaver som kan begrunne skjerming. Vår erfaring er at selv om det ikke er aktuelt i så mange saker, er det behov for at det finnes et regelverk som kan skape forutsigbarhet og trygghet for skjerming av identitet i særskilte tilfeller.

2. Merknader til utvalgets forslag

Gjennomgangen av ulike hensyn i kapittel 16 fremstår etter Spesialenhetens oppfatning treffende, og gir et godt utgangspunkt for vektning av de ulike hensyn og for forslagene i kapittel 17. Når det kommer til utvalgets utforming av forslag til endringer i straffeprosessloven, politiinstruksen og påtaleinstruksen, vil vi peke på noen forhold som kan gi grunnlag for tvil og som bør tas med i det videre arbeidet med forslagene.

2.1 Identitet må alltid oppgis til Spesialenheten

Spesialenheten forutsetter at ingen av forslagene innebærer at politiet kan nekte å oppgi identiteten til ansatte til Spesialenheten. Det vil undergrave Spesialenhetens lovbestemte mandat, og det vil svekke Norges muligheter til å oppfylle sine menneskerettslige forpliktelser til uavhengig, tilstrekkelig, rask og offentlig etterforskning særlig i saker som gjelder død og alvorlig skade som følge av politiets tjenestehandlinger dersom identitet kan holdes skjult for Spesialenheten.

2.2 Saksbehandlingssystemet for straffesaker (BL) og straffesaksregisteret (STRASAK) skal alltid inneholde fullt navn og personnummer på mistenkt/siktet og vitner

Uansett hvilke muligheter som gis til å unnta opplysninger om identitet for innsyn fra parter eller andre som ber om innsyn, må det alltid være slik at mistenkte/siktede og vitner skal registreres i Spesialenhetens straffesak med fullt navn og personnummer. Uten slik korrekt registrering, vil det ikke være mulig å knytte personer med skjermet identitet til straffesaker hvor de har en rolle.

Opplysninger om personer som registres på straffesaken i BL, går inn i straffesaksregisteret. Det er naturligvis ikke akseptabelt å legge til rette for at straffesaksregisteret ikke er korrekt med de konsekvenser det kan ha. En ting er Spesialenhetens egen bruk av straffesaksregisteret (f eks ved søk på person kunne være sikre på at alle saker hvor vedkommende har en rolle dukker opp). En annen ting er andre formål som straffesaksregistret kan brukes til hvor personer med tjenstlig behov må kunne stole på at opplysningene er korrekte og fullstendige. F eks hentes opplysninger fra straffesaksregisteret til bruk for sikkerhetsklaring, politiattester og vandelsvurderinger. Til slike formål kan det jo også på visse vilkår innhentes opplysninger om versende saker og henlagte saker.

2.3 Situasjonen der politidokumenter med skjermet identitet innhentes til bruk i Spesialenhetens straffesak

Spesialenheten innhenter regelmessig dokumenter fra politiet til bruk i våre straffesaker. Dersom forslagene til utvalget følges opp, vil det da av og til komme dokumenter hvor kun tjenestenummer framkommer i stedet for navn på den som har produsert dokumentet. Spesialenheten er enig i at en beslutning om skjerming følger dokumentene. Dette kan logisk slutes av at dokumentet er anonymisert i sin originale form, og det må en beslutning til dersom skjermingen av identitet skal oppheves. Det legges til grunn at en eventuell opphevelse av skjermingen uansett ikke skal skje ved at originaldokumentet skal endres (verken til Spesialenhetens bruk eller til politiets bruk).

(Det vises til utredningen punkt 19.1 side 183 første spalte andre avsnitt og punkt 19.2 side 187 andre spalte andre avsnitt. Spesialenheten støtter at skjerming må kunne skje på ulike tidspunkter, men det kan ikke skje ved «manipulering» av originaldokumenter. Endringen må være sporbar og framgå av saken samtidig som opplysninger som skal skjermes blir det på sikker og riktig måte. Om ikke beslutningen om skjerming framgår av straffesaken, må den knyttes til saken på en slik måte at den er gjenfinnbar.)

Spesialenheten viser til det som er skrevet over i punkt 2.1. og 2.2 og legger til grunn at selv om dokumenter fra politiets sak inntas i Spesialenhetens sak i original skjermet versjon, er det ikke til hinder for at Spesialenheten på anmodning får oppgitt identiteten(e) som er skjult. Dette må være uavhengig av om identiteten skal fortsette å være skjult eller ikke i sakens videre behandling hos Spesialenheten. Det må være opp til Spesialenheten å vurdere om det er relevant å be om identiteten eller ikke.

Eksempler til illustrasjon av problemstillingene som er beskrevet hittil:

1. Spesialenheten mottar en anmeldelse for maktbruk i forbindelse med innsettelse i arresten. Enheten begjærer arrestjournal og dokumenter fra straffesaken som anmelder er pågrepet i til bruk i vår straffesak. I politiets straffesak ligger dokumenter som ikke omhandler pågripelsen som er skrevet av en ansatt som har fått sin identitet skjermet. I et slikt tilfelle vil det antakelig ikke være noe behov for Spesialenheten å be om identiteten til den ansatte.

2. Samme utgangspunkt som i eksempel 1, men med den forskjellen at det er rapport om pågrepet person som er skrevet med skjult identitet. I et slikt tilfelle må Spesialenheten på anmodning få opplyst identiteten til den ansatte for å vurdere om personen har en rolle i saken (mistenkt eller vitne). Deretter må det tas en vurdering av om identiteten kan skjermes i dokumentene i Spesialenhetens sak, jf. utvalgets forslag til ny § 34-6 a i påtaleinstruksen.

Spesialenheten finner grunn til å påpeke dette fordi det har hendt at politiet ikke har villet oppgi identitet til Spesialenheten. Selv om det ikke er noe som tyder på at utvalget har ment at dette skal være en mulighet, kan ordlyden f.eks. i femte ledd i forslag til ny § 29 b i politiloven og forslag til ny § 230 a fjerde ledd i straffeprosessloven skape unødvendig uklarhet. I departementets videre arbeid med utvalgets forslag, bør en derfor være bevisst problemstillingen og gjennom uttalelser i proposisjonen og/eller gjennom utforming av reglene unngå uklarhet om dette.

2.4. Avhør som vitne eller mistenkt i Spesialenheten

Etter Spesialenhetens vurdering kan forslagene om anonymitet i avhør som vitne eller mistenkt for Spesialenheten, og de øvrige forslagene om skjerming, skape noe usikkerhet når de ses i sammenheng.

Det vises til utvalgets forslag til ny § 234 a annet ledd som er den bestemmelsen som skal regulere muligheten for å forklare seg anonymt også for Spesialenheten som vitne. I følge påtaleinstruksen § 34-3 første ledd andre punktum har leder av etterforskningsavdelingen påtalekompetanse tilsvarende politimester på etterforskningsstadiet. Det vil si at etter utvalgets forslag kan leder for etterforskningsavdelingen gå til retten og begjære anonym vitneførsel for Spesialenheten av ansatte i politiet og kriminalomsorgen hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig.

Utvalget foreslår at ny § 234 a skal få tilsvarende anvendelse for avhør av mistenkte i saker hos Spesialenheten, men da etter begjæring fra Sjefen for Spesialenheten. Det foreslås regulert gjennom ny bestemmelse i påtaleinstruksen (ny § 34-6 a andre ledd). Spesialenheten støtter at det for mistenkte i våre saker skal være en mulighet for å forklare seg anonymt og at det lovreguleres. Utvalget peker på at dersom departementet skulle være av den oppfatning at en slik regel krever hjemmel i lov, kan tilsvarende regel tas inn i straffeprosessloven § 234 a andre ledd nytt andre punktum. Spesialenheten mener at bestemmelsen bør lovhomeles. Det vises til de hensynene som utvalget har gjort rede for generelt. Disse hensynene gjør seg ikke mindre gjeldende avhør av mistenkte enn for avhør av vitner.

Spesialenheten vil bemerke at ønske om å kunne forklare seg anonymt enten som vitne eller mistenkt/siktet erfaringsmessig vil komme opp i saker hvor politiet har avfyrt skudd og drept eller skadet noen alvorlig. I slike saker skal etterforskning iverksettes uavhengig av mistanke om straffbart forhold, og Spesialenheten rykker ut for å sikre bevis så raskt som mulig. Det er viktig at tjenestepersoner som er involvert i hendelsen avhøres så raskt som mulig og at de holdes atskilt inntil de er avhørt av Spesialenheten. I en slik situasjon kan det både være vanskelig å ha nok informasjon til å avgjøre om vilkårene for å gå til retten med en begjæring om anonymt avhør er til stede, og det kan ta uforholdsmessig lang tid i forhold til f.eks. å få gjennomført avhøret. Det er heller ikke upraktisk at det ikke er et tema i avhøret, men spørsmålet kommer opp i ettertid f.eks. fordi det kommer trusler mot tjenestepersonene som har deltatt på oppdraget.

Det er mulig at utvalgets forslag skal forstås slik at slike og tilsvarende situasjoner løses gjennom forslag til endring i innsynsreglene; mao at avhør gjennomføres uten at det sendes begjæring til retten og at forslag til endring i straffeprosessloven § 242 første ledd nytt andre punktum gir mulighet til å unnta opplysningene om identitet fra innsyn senere. Det forutsettes da at det på ett eller annet tidspunkt under Spesialenhetens etterforskning, blir besluttet bruk av tjenestenummer etter straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, og at sjefen for Spesialenheten aksepterer at denne beslutningen skal gjelde for enhetens etterforskning, jf. forslag til ny § 34-6 a i påtaleinstruksen. Selv om

innsynsnekten kan overprøves av retten, kan det stilles spørsmål om sammenhengen mellom kravet til rettslig prøving av behovet for anonymt avhør på den ene siden og muligheten for at politimesterens beslutning faktisk gir samme resultat på den andre siden.

Dersom bestemmelsene om anonyme avhør skal ha noen selvstendig betydning, antar Spesialenheten at en beslutning om skjerming i politiet som foreligger allerede før avhør, *ikke* kan erstatte en begjæring til retten om anonymt avhør.

2.5 Anonymisering i dokumenter som produseres i Spesialenhetens straffesak

Det vises til punkt 2.2. over om at dokumenter som allerede er produsert i politiet med skjermet identitet, kan fortsette å ha dette dersom de innhentes til bruk i en sak i Spesialenheten. Ordlyden i forslaget til ny § 36-4 a kan leses slik at en slik beslutning også får virkning for dokumenter som produseres av Spesialenheten. Slik bør det også være for at endringen skal ha den ønskede virkning. Praktiske eksempler kan være egenrapporter produsert i Spesialenheten eller avhør av navngitte tjenestepersoner, men hvor det henvises til tjenestenummer i stedet for navn på tjenestepersoner som er omfattet av beslutningen.

Et spørsmål som ikke kan ses er adressert direkte i utredningen, er det tilfellet at det ikke foreligger en beslutning i politiet knyttet til det forholdet som Spesialenheten skal undersøke/etterforske. Dersom det ikke foreligger noe naturlig saksforhold for politiet å vurdere dette i, blir spørsmålet om Spesialenheten kan be om at det blir tatt en beslutning til bruk i vår straffesak. Spesialenheten mener at regelverket bør åpne for denne muligheten. Det vil ligne den praksis vi har i dag hvor vi ber politimesteren om en uttalelse dersom spørsmålet om skjerming av identitet oppstår. Uttalelsen brukes videre til å vurdere spørsmålet om å unnta opplysninger om identitet for innsyn. Spesialenheten er avhengig av politiets vurdering av den reelle trusselen, og vi har også flere eksempler på at slik dialog har medført at spørsmålet om skjerming har bortfalt.

Til ordlyden i forslag til ny § 34-6 a i påtaleinstruksen, bemerkes at det ordet «etterforsking» kanskje bør byttes ut med «saksbehandling». Som regel innhentes politidokumenter før det iverksettes etterforsking, og vi kan ikke se at det er noe som taler for at det ikke skulle gjelde fra straffesak opprettes i Spesialenheten.

2.6. Forholdet til øvrig regelverk om innsyn

Spesialenheten legger til grunn at utvalgets forslag ikke endrer tolkningen av innsynsreglene slik de er i dag. F eks må det fortsatt være slik at selv om det ikke er fattet noen beslutning om skjerming av identitet eller er tatt anonyme avhør, kan innsyn nektes dersom det er fare for tredjemann (straffeprosessloven § 242) eller når det er grunn til å frykte at utskrift vil bli benyttet på urettmessig vis.

2.7. Merknad til forslag til ny § 29 b og c

I forslag til ny politiloven § 29 b og c heter det at vedkommendes «overordnede» kan beslutte bruk av tjenestenummer dersom det anses forsvarlig. Etter Spesialenhetens syn er dette ikke tilfredsstillende, og det blir for diffust hva som ligger i begrepet. Beslutning om bruk av tjenestenummer krever grundige vurderinger, og det foreslås at vedtak om dette legges til politimester eller den vedkommende bemyndiger. Spesialenheten viser til utredningen del 4 og de undersøkelsene det er redegjort for der sammenholdt med hensynene det er gjort rede for i kapittel 16. Det vil etter Spesialenhetens mening også være riktig at det utarbeides nasjonale retningslinjer og at det følges opp at regelverket praktiseres likt.

2.8 Sakens dokumenter og teknisk tilrettelegging

Både hos politiet og straffesak hos Spesialenheten, må skjermingen for å ha ønsket virkning naturligvis gjelde alle sakens dokumenter uavhengig av format. Det betyr for eksempel lydopptak fra avhør,

lydlogger som innhentes fra samband, oppføring i PO-logg osv. Det er mulig at dette bør presiseres enten i forarbeidene eller forslagene til endring. I kapittel 18 skriver utvalget at det er nærliggende at det må foretas endringer i datasystemer som sikrer at skjermingen effektivt kan gjennomføres. Spesialenheten støtter dette. Selv om det neppe er praktisk å tenke seg at det kan skje fullt ut automatisert, bør det legges til rette for at det kan skje i så stor grad som mulig i systemet hvor saken behandles. Det gjør mulighetene for at det skjer glipper og feil mindre, og kan bidra til å sikre god notoritet om beslutninger og endringer underveis.

2.9. Erfaring fra Spesialenhetens saker knyttet til vurdering av hvilke tjenestepersoner som skal omfattes av et nytt regelverk

For saksfelt der det foreligger et mer generelt behov for skjerming gjelder dette tjenestepersoner som er involvert i bruk av skjulte etterforskningsmetode eller personell ved Beredskapstroppen. I tillegg kommer bruk av tjenestenummer skjerming av mer polititaktiske hensyn. Hva gjelder operatørene ved Beredskapstroppen så har de i kraft av sin særskilte funksjon som anti-terror enhet et større behov for alminnelig skjerming en store deler av det øvrige politi slik som utvalget peker på. Til det videre arbeidet med forslagene vil Spesialenheten likevel bemerke at politiets IP3 personell etter hvert tar flere av de oppgaver Beredskapstroppen tradisjonelt har hatt, og at personell i denne tjenestekategorien antageligvis også vil ha et mer generelt ønske om anonymisering. Det er en utvikling der ordinært politi (IP 3 og IP 4) aksjonerer/inngår i deloppdrag sammen med Beredskapstroppen. Etter omstendighetene kan det i disse situasjonene være unaturlig å skille på hvem som kan benytte tjenestenummer og hvem som må benytte navn. Både ved utforming og praktisering av reglene må det tas høyde for dette.

Etterforskningsplikten i påtaleinstruksen § 34-6 andre ledd gjør at Spesialenheten vil gjennomføre obligatorisk etterforskning også i saker der det ikke foreligger rimelig grunn til å anta at det foreligger et straffbart forhold. Hendelser der noen blir skadet eller tatt livet av som følge av at politiet eller påtalemyndighetens tjenesteutførelse – ikke minst der politiet avfyrrer skudd – er normalt gjenstand for en grundig etterforskning av Spesialenheten for politisaker. Status som blir gitt til de involverte tjenestepersoner vil variere basert på de konkrete omstendighetene, men uansett vil etterforskningen normalt søke å belyse også forhold ut over selve avfyringen av skudd, typisk i form av politiaksjonen som helhet. Dermed vil ikke bare tjenestepersonen(e) som har vært i den direkte situasjonen blir avhørt, men også andre tilstedeværende herunder også tjenestepersoner med ansvar for ledelse og planlegging. Innsyn i en sak vil dermed potensielt kunne gi en forholdsvis omfattende oversikt over tjenestepersoner. Bruk av tjenestenummer kan i mange sammenhenger lette vurderinger om innsyn og derigjennom bidra til mer åpenhet.

Dersom Forsvaret ved sitt bistandsoppdrag skader eller dreper noen, er det Spesialenheten som skal etterforske hendelsen. Vi har overfor Forsvarets spesialstyrker (FS) gitt uttrykk for at de ut fra sin særskilte rolle og funksjon etter sikkerhetsloven vil avhøres med sitt «call sign». Dette vil da være i tråd med mulighetene som utvalgets forslag gir i forhold til politiansatte, f.eks. ansatte i Beredskapstroppen, som er den enhet som primært vil ha samordnet aksjon med FS.

2.10 Tilstøtende problemstilling

Spesialenheten støtter utvalgets forslag om at det ikke skal være anledning til å skjerme identiteten til en person som er tiltalt i våre saker. En noe tilstøtende problemstilling Spesialenheten har møtt ved enkelte anledninger, er kravet om bopelsadresse på tiltalebeslutninger, jf. straffeprosessloven § 252 første ledd nr. 2. Spesialenheten har ved noen anledninger blitt gjort oppmerksom på at en tiltalt tjenesteperson har blitt utsatt for hets og trusler, og har hatt ønske om at bopelsadresse ikke synliggjøres i tiltalebeslutningen. Spesialenheten har forståelse for dette, og antar at det også kan være relevant i andre saker enn våre.

Spesialenheten legger til grunn at hensynet bak regelen er tilstrekkelig identifisering av den tiltalte. Det vises til at påtaleinstruksen § 22-1 første ledd nr. 2 i tillegg krever fødselsnummer i tiltalebeslutningen.

Det foreslås at det i tilknytning til det pågående arbeidet med identitetsskjerming vurderes om kan gjøres en endring i straffeprosessloven § 252 første ledd nr. 2 ved at det f eks bestemmelsen gis tilleggset «eller adresse til arbeidsplass».

Med hilsen

Guro Glærum Kleppe
assisterende sjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur