



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1997: 15

Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet

Delinnstilling II

Utredning fra Metodeutvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet 2.
august 1994

Avgitt 4. mars 1997.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1997

Til Justis- og politidepartementet

Departementet nedsatte 2. august 1994 et utvalg for å utrede organisering og bruk av kriminaletterretning, samt etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet.

Delinnstilling I om organisering og bruk av kriminaletterretning ble avgitt i januar 1995. Utvalget legger med dette frem delinnstilling II om etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet. De forslag som fremsettes er enstemmige.

Oslo, den 4. mars 1997

Vidar Refvik leder

Tor-Aksel Busch

Per Gammelgård

Arne Huuse

Hans Petter Jahre

Knut Mikkelsen

Lasse Qvigstad

Ketil Haukaas

KAPITTEL 1

Innledning**1.1 UTVALGETS MANDAT OG SAMMENSETNING**

Utvalget ble nedsatt av Justisdepartementet ved brev av 2.8.94. Utvalget ble gitt følgende mandat:

*I. Organisering og bruk av kriminaletterretning.**a)**Gi en fremstilling og evaluering av dagens organisering.**Gruppen skal herunder vurdere og beskrive fordeler og ulemper ved en samlet løsning (felles etterretningsenhet), og fordeler og ulemper ved en delt løsning.**b)**Beskrive målsettingen for kriminaletterretningen og hvilke områder skal/bør etterretningen omfatte.**c)**Gi en oversikt over organisering av etterretningsvirksomheten i andre land av særlig interesse for Norge.**d)**Beskrive hvordan etterretningsvirksomheten utøves, herunder ved:*

- innsamling av opplysninger*
- bearbeiding av opplysninger*
- bruk av opplysninger*
- oppbygging av straffesak*

*e)**Utarbeide forslag til organisering av etterretningsvirksomheten.**f)**Utarbeide forslag til opplæringstiltak. Arbeidsgruppen bør avgi innstilling innen 31.12.94.**II. Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet.**a)**Gi en oversikt og evaluering av gjeldende etterforskningsmetoder. Herunder skal det gis en oversikt og vurdering av gjeldende regelverk og praksis ved bruk av kilder, både under etterretning, etterforskning og hovedforhandling.*

b)

Vurdere bruksområder for etterforsningsmetoder i andre land av særlig interesse for Norge.

c)

Vurdere bruksområdene for etterforsningsmetodene, samt vurdere behovet for nye, eventuelt endringer av eksisterende etterforsningsmetoder. På bakgrunn av denne vurderingen skal arbeidsgruppen komme med en tilråding om enkelte etterforsningsmetoder bør bli gjenstand for en særskilt utredning.

Arbeidsgruppen bør avgi sin innstilling innen 1.7.95.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Sjefinspektør Vidar Refvik, Justisdepartementet (leder)

Assisterende riksadvokat Tor-Aksel Busch

Politiinspektør Per Gammelgård, nestleder ved Politiets overvåkingstjeneste

Sjefen for Kriminalpolitisen, Arne Huuse

Førstestatsadvokat Hans Petter Jahre, nestleder ved ØKOKRIM

Politiinspektør Knut Mikkelsen, kriminalsjef ved Oslo politikammer

Førstestatsadvokat Lasse Qvigstad

Statsadvokat Ketil Haukaas har vært sekretær for utvalget.

Førstestatsadvokat Lasse Qvigstad, som trådte inn i utvalget under arbeidet med del I under Tor-Aksel Busch sykdomsfravær, ble oppnevnt som medlem og har fortsatt i utvalget. Politiinspektør Knut Mikkelsen kom inn i utvalget i januar 1995, da Ellen Holager Andenæs gikk ut av utvalget etter at hun sluttet ved Oslo politikammer for Lars Oftedal Broch, som ble utnevnt til Høyesterettsdommer og gikk ut av utvalget. Politiinspektør Kai Erik Tørdal ble i august 1994 tilsatt som justisattaché i Brussel, men fortsatte som utvalgets sekretær inntil desember 1995. Fra desember 1995 har statsadvokat Ketil Haukaas vært sekretær for utvalget.

Frist for mandatets del I var 31.12.94, mens frist for mandatets del II var 1.7.95. Fristen for mandatets del II er senere forlenget til 1. mars 1997.

1.2 UTVALGETS ARBEID

Utvalget leverte delinnstilling I «Kriminaletterretning i Norge» 6. januar 1995. De fleste av de anbefalinger som utvalget ga i denne innstillingen er nå gjennomført. Det er bl a opprettet en sentral kriminaletterretningsenhet ved Kripos.

I forbindelse med delutredning II «Etterforsningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet» har utvalget avholdt 38 møter. Utvalget eller deler av utvalget har gjennomført studiereiser til England, Nederland, Danmark, Finland og Sverige. Under disse studiereisene har man særlig vært interessert i lovgivningen når det gjelder bruk av særskilte etterforsningsmetoder som telefonkontroll, hemmelig ransaking mv. Under studiebesøket i England var utvalget særlig opptatt av å bli orientert om metoder for beskyttelse av utsatte vitner.

Utvalget har videre hatt møter med en rekke polititjenestemenn og tjenestemenn fra påtalemyndigheten, som arbeider eller har arbeidet med etterforskning av straffesaker hvor det kan være behov for å benytte ekstraordinære etterforsningsmetoder. Utvalget har også innhentet et betydelig skriftlig materiale fra en rekke land om bruk av etterforsningsmetoder og kriminaletterretning.

1.3 OVERSIKT OVER FREMSTILLINGEN

I "[Sammendrag](#)" i kapittel 2 gis det et sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag. I sammendraget har man også gitt en kort oversikt over kriminalitetssituasjonen, samt at det er gitt en oversikt over gjeldende rett på de områder utvalget behandler.

I "[Kriminalitetsutviklingen mv](#)" i kapittel 3 har man søkt å beskrive kriminalitet-utviklingen. Det er gitt en generell oversikt over utviklingstrekk på noen sentrale kriminalitetsområder. Noen problemstillinger omkring de kriminelles metoder er også omtalt. Det er videre gitt en nærmere beskrivelse av noen alvorlige kriminalitetstyper som narkotika, vold mv. Det er i noen grad benyttet praktiske eksempler for lettere å anskueliggjøre alvorlige sider ved forskjellige typer kriminalitet.

I "[Gjeldende etterforskningsmetoder](#)" i kapittel 4 behandles gjeldende rett vedrørende de etterforskningsmetoder utvalget har drøftet i samsvar med mandatet. Begrepene etterforskning og etterretning er drøftet. Det er videre gitt en kort oversikt over folkerettslige begrensninger ved bruk av etterforskningsmetoder. Spørsmål vedrørende personvern og rettssikkerhet er også omtalt. Slike spørsmål er for øvrig nærmere drøftet under de enkelte forslag utvalget legger frem, jf "[Utvalgets vurderinger og forslag](#)" i kapittel 6.

Når det gjelder fremstilling av gjeldende rett har utvalget særlig lagt vekt på å beskrive dagens rettstilstand når det gjelder telefonkontroll og bruk av over-skuddsinformasjon innhentet ved slik kontroll. Utvalget har imidlertid også beskrevet etterforskningsmetoder som i dag ikke krever hjemmel i lov.

Dette gjelder for eksempel kontrollerte leveranser, infiltrasjon, enkelte provokasjonslignende metoder ol.

Oversikt over nordisk rett er tatt inn i "[Rettstilstanden i andre land](#)" i kapittel 5.

Utvalgets vurderinger og forslag er omtalt i "[Utvalgets vurderinger og forslag](#)" i kapittel 6.

Kapittel 7 inneholder en oversikt over administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag.

Forslag til lovendringer i samsvar med utvalgets anbefalinger er tatt inn i "[Forslag til lovendringer](#)" i kapittel 9.

KAPITTEL 2

Sammendrag**2.1 GENERELT**

Et mulig utgangspunkt for å kunne evaluere gjeldende etterforskningsmetoder er dagens kriminalitetssituasjon. Utvalget har av denne grunn funnet det naturlig å foreta en vurdering av kriminalitetsutviklingen, og i hvilken grad det med gjeldende etterforskningsmetoder er mulig å oppklare og derved begrense kriminalitet.

Statistisk sett foreligger det en betydelig økning av flere kriminalitetstyper i Norge i de senere år, bl a innenfor de alvorligste former som drap, legemsbeskadeligelser og grove narkotikalovbrudd.

Denne økningen i kriminaliteten har skjedd til tross for økt satsing på politi og påtalemyndighet. Dette kan i seg selv være en indikasjon på at etterforskningsmetodene ikke er tilstrekkelige, selv om utvalget selvsagt er klar over at årsakene til kriminalitetsøkningen er sammensatte og komplekse.

Det er imidlertid ikke bare økningen i kriminalitetens omfang som er avgjørende for i hvilken grad de gjeldende metoder er tilstrekkelige, men også om kriminaliteten har endret karakter på et vis som har betydning for muligheten til å oppklare forbrytelser innenfor dagens regelverk.

Ved utvalgets vurdering av gjeldende metoder er det særlig fire spørsmål som har stått sentralt.

Det første er den faktiske kriminalitetsutviklingen vurdert opp mot tilgjengelige metoder.

Det andre er en beskrivelse av gjeldende rett. For å vurdere om det er behov for og ønskelig å endre gjeldende regler for etterforskning, må man ta utgangspunkt i någjeldende regler. Det finnes ingen samlet fremstilling om de rettslige rammer for politiets etterforskning. Utvalget har av denne grunn funnet det nødvendig å gå ganske grundig inn på gjeldende rett, som en basis for utvalgets drøftelser og forslag. Utvalget har her konsentrert seg om spørsmål som utvalget anser uklare eller som ikke ses behandlet andre steder, og som har betydning for utvalgets drøftelser og de forslag som fremmes. Hovedvekten i utvalgets beskrivelse av gjeldende rett refererer seg således til de utradisjonelle eller ekstraordinære etterforskningsmetoder.

Samfunnets bekjempelse av kriminalitet skjer ikke utelukkende i form av oppklaring og trussel om straff. Utvalget har av denne grunn også vurdert enkelte andre tiltak som kan forhindre kriminalitet, og gir således en kort beskrivelse og vurdering av de danske lovregler som nettopp er innført i forbindelse med bla voldsutøvelsen i kriminelle motorsykelklubber. Utvalget drøfter videre spørsmålet om restriksjoner på omsetningen av utstyr og programvare for kryptert kommunikasjon, og spørsmålet om å i større grad straffebelegge forberedelseshandlinger.

Det tredje moment som må inngå i en evaluering av etterforskningsmetodene er den alminnelige samfunnsutvikling.

Økt mobilitet i befolkningen, lettere kommunikasjon og nedbygging av kontroll ved landegrensene har medført at samfunnet er mindre oversiktlig enn før. Det er ikke lenger selvfølgelig at alle kjenner alle i et lokalmiljø, og det er vanskeligere ved hjelp av vitneavhør, rundspøringer og andre tradisjonelle etterforskningsmetoder å avdekke hvem som feks har vært ved et drapssted i aktuelt tidsrom.

Et viktig utviklingstrekk er også den internasjonalisering som har funnet sted de senere år. Enkelte former for alvorlig kriminalitet er pr definisjon internasjonal. Dette gjelder feks for narkotikatrafikken. Verken Norge eller noen av våre naboland

er produksjonsland for narkotika. Forhold som at det er blitt lettere å krysse landegrensene under stadig mindre kontroll, gir økte muligheter for kriminelle. I kriminelle motorsykkelmiljøer opereres det med et tett samarbeid mellom klubber i Norden. Innvandrere og flyktninger har medført at Norge har blitt et flerkulturelt samfunn. Kriminalitet som har tilknytning til fremmede miljøer kan være umulig å oppklare uten spesiell innsikt i språk og kultur. Disse forhold har medført at betydningen av internasjonalt politisamarbeid har økt betydelig. Av denne grunn har utvalget sammenlignet de regler som regulerer etterforskning opp mot tilsvarende bestemmelser i utlandet, særlig i de øvrige nordiske land.

En fjerde viktig faktor er den teknologiske utvikling. Denne medfører nye muligheter som kan og blir utnyttet av kriminelle.

På den annen side gir samme utvikling nye muligheter for politiet. De tradisjonelle reglene om ransaking og beslag er feks utformet før kopimaskinen var påtenkt. Når reglene om telefonkontroll i straffeprosessloven kapittel 16 a ble gitt såpass sent som i 1992, vurderte man ikke de muligheter som i dag foreligger for kriminelle til å utveksle informasjon verden over i form av kryptert samband på Internett, og på den annen side var man ikke klar over hvilke muligheter f eks bruk av mobiltelfon gir for å spore en persons geografiske plassering. Den siste hovedfaktor i vurderingen er rettsikkerhetsspørsmål.

All politietterforskning reiser denne problemstillingen. Det ligger i etterforskningens natur at den kan ramme uskyldige mennesker. Enkelte av de som mistenkes vil senere vise seg å være uskyldige, dernest vil enkelte etterforskningsmetoder også ramme andre enn den mistenkte, feks andre som som ringer til den telefonavlyttede.

Utvalget er av den oppfatning at politiets fullmakter til å benytte metoder som griper inn i den private sfære må begrunnes i et dokumentert behov. Behovet må avveies i forhold til hvor inngripende metoden generelt antas å være for borgerne. Enkelte metoder er av en så inngripende karakter at de ikke kan tillates uansett hvilke behov som kan anføres.

Reguleringen av politiets metodebruk under etterforskning må således bero på en avveining av samfunnets behov for oppklaring av lovbrudd mot det inngrep etterforskningsmidlet antas å representere i den enkelte borgers personvern. I denne vurderingen må det også legges betydelig vekt på at alvorlig kriminalitet som regel representerer en form for inngrep, og oppklaring og avverging av straffbare handlinger er nødvendige for å beskytte allment anerkjente og grunnleggende verdier som respekt for personers liv, helse og frihet.

Selv om det kan dokumenteres et behov for å kunne anvende en etterforskningsmetode og denne generelt ikke er mer inngripende enn at den bør tillates, må det oppstilles best mulige garantier for at rettsikkerheten ivaretas i det enkelte tilfelle. Utvalget har på denne bakgrunn vurdert hvilken kompetanse, form og kontrollregler de ulike metoder bør undergis.

2.2 KRIMINALITETSSITUASJONEN

Kriminalstatistikken viser en kraftig økning i registrert kriminalitet de senere tiår. Grovt sett kan man hevde at det gjennomsnittlige antallet drap i Norge ble fordoblet i tiårsperioden 1970 til 1980, og at det inntrådte en ny fordobling fra 1980 til 1990. Etter 1990 har situasjonen vært noenlunde stabil.

Denne økningen korresponderer med økning i voldsutøvelse generelt sett. I 1985 var det totale antallet registrerte voldssaker (overtredelser av straffeloven § 233, 229 og 228) ca 5 000, i 1995 var tallet steget til over 12 000.

Fortsatt er det slik at de fleste drap i Norge begås av gjerningsmann som kjenner sitt offer og lar seg raskt avdekke ved hjelp av de alminnelige tradisjonelle etterfor-

skingsmetodene. Men kriminalitetsutviklingen har vist en fremvekst av alvorlig og brutal voldskriminalitet tilknyttet spesielle miljøer. Utviklingen hvor kriminelle i større grad sprer frykt, og bruker mer vold og våpen. Miljøene er ofte lukket, og det er en økt grad av profesjonalitet og hensynsløshet i forhold til omverdenen.

2.3 RETTSIKKERHETSSPØRSMÅL

All politietterforskning reiser rettsikkerhetsspørsmål. Utvalget foreslår nå enkelte nye metoder som vil krenke den enkeltes integritet og personvern i betydelig grad.

Ved vurdering av når og hvorledes disse metodene bør kunne anvendes, har utvalget søkt å ha tatt hensyn til de person- og rettsvernsspørsmål den enkelte metode reiser. Men det er grunn til å understreke at i disse spørsmål er det intet eksakt, korrekt svar og andre vil foreta andre avveininger.

Metodens grad av inngrep må ha betydning for de materielle krav som stilles. Dette gjelder kravet til alvoret av det straffbare forhold som etterforskes og kravet til mistankens styrke.

Utvalget peker på at inngripende metoder bare kan benyttes der mindre inngripende metoder forgjeves er forsøkt eller anses som åpenbart utilstrekkelige. Det alminnelige forholdsmessighetskrav kan også etter konkret vurdering innebære at man avstår fra å benytte metoden selv hvor andre metoder ikke er tilstrekkelige.

Rettsikkerheten søkes også ivaretatt ved kompetansebestemmelser og kontrollordninger. For de mer inngripende metoder tilsier dette at kompetanse til iverksettning legges til retten.

Etter fremleggelse av Lund-kommisjonens rapport fremkom det i den norske samfunnsdebatten atskillig bekymring for at domstolene for lett etterkom politiets begjæringer om telefonkontroll, og at de ikke fungerte som den rettsikkerhetsgaranti de skulle være.

Det ble i den forbindelse blant annet vist til at det ikke var oppnevnt noen forsvarer, og at saken ikke ble bredt nok belyst før dommeren tok sin avgjørelse. Både fra dommer- og advokathold har man reist spørsmålet om det ikke bør innføres en ordning hvor det oppnevnes en advokat forut for rettens behandling av eksempelvis telefonavlytting. En slik ordning har man i Danmark. Retsplejelovens § 784 og 785 fastslår at retten skal oppnevne en advokat som skal ha rett til å uttale seg, ha tilgang til politiets materiale og varsles om alle rettsmøter i saken.

Utvalget har, bl a basert på opplysninger fra Danmark, funnet at ordningen synes velfungerende og bør innføres i Norge i visse saker hvor retten skal ta stilling til tvangsmidler som skal holdes hemmelige for den mistenkte, i hvert fall for en tid. En slik oppnevnt advokat vil ha en tosidig oppgave. Den ene er å sørge for kontradiksjon ved å stille kritiske spørsmål og belyse saken fra andre innfallsvinkler forut for domstolens avgjørelser. Det andre er at advokaten skal være en rettsikkerhetsgaranti for at loven blir etterlevd. Et hovedpoeng her er at den oppnevnte advokat ikke primært er tilstede for å ivareta den siktedes sak, men representerer allmennheten og påser at alt går riktig for seg.

Et viktig argument for å innføre en slik ordning vil være at man får et topartsforhold som er det normale ved rettergang, og at det blir praktisk mulig å påkjære også denne type kjennelser.

I saker som omfatter sikkerhetsgradert materiale, må det være en forutsetning at det oppnevnes en advokat som er sikkerhetsklarert for det aktuelle nivå. Det må av den grunn bli et eget utvalg av advokater som kan oppnevnes i denne type saker.

I dag foretas det kontroll med politiets bruk av visse tvangsmidler av kontrollorganet for Politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets etterretningstjeneste og Forsvarets sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget), og kontrollutvalget for narkotikasaker.

Det foreslås ingen endring i denne kontrollen, bortsett fra at utvalget antar at behovet for en egen kjæremålsadgang for kontrollutvalgene bortfaller dersom det innføres en ordning hvor det oppnevnes en advokat med kjæremålsadgang.

2.4 ENDRINGER I ADGANGEN TIL Å FORETA TELEFONKONTROLL

Dagens adgang til telefonkontroll er begrenset til etterforsking av narkotikaforbrytelser og straffbare handlinger rettet mot rikets sikkerhet.

Særregelen for narkotikaforbrytelser har sammenheng med at denne kriminaliteten stilte politet overfor nye utfordringer, og det viste seg at tradisjonelle etterforsningsmetoder ikke var tilstrekkelige.

Telefonkontroll er ofte avgjørende for å fremskaffe bevis i narkotikasaker. Narkotikakriminaliteten har økt betydelig og narkotikaproblemet finnes over hele landet. Som det fremgår av utvalgets beskrivelse av narkotikakriminaliteten, øker overtredelser av straffeloven § 162 annet og tredje ledd. Dødsfall på grunn av overdoser øker bekymringsfullt. I 1992 var det registrert 97 såkalte overdosedødsfall i Norge, i 1994 var tallet steget til 124, mens tallet for 1996 var 185.

Utvalget har vurdert om adgangen til telefonkontroll bør utvides til også å omfatte andre typer alvorlig kriminalitet. De argumenter som i sin tid satte narkotikakriminaliteten i en særstilling, er i dag relevante ved andre former for kriminalitet. Det er feks lite som skiller den organiserte spritsmugling fra narkotikasugling. Forholdene anmeldes normalt ikke. Metodene er stort sett de samme og ofte ser man at også aktørene er de samme, og virksomheten styres av «tilbud- og etterspørsels»-mekanismer.

Det er ikke tvilsomt at telefonkontroll vil kunne fremskaffe avgjørende bevis i andre saker enn narkotikasaker. Hensynet til person- og rettsvern for den som med skjellig grunn er mistenkt for andre alvorlige forbrytelser, kan vanskelig tillegges mer vekt enn for den som er mistenkt for narkotikaforbrytelse.

Drap i Norge har stort sett latt seg oppklare ved hjelp av tradisjonelle metoder. Slik vil det fortsatt være for de fleste drap som begås her. Men vi har eksempler på drap som vanskelig kan oppklares ved hjelp av tradisjonelle metoder, fordi de skjer innenfor organiserte, lukkede kriminelle miljøer. Eksempler på drapssaker som er oppklart på bakgrunn av telefonkontroll, finnes både i Sverige og i Danmark.

Det er et tilleggsvilkår for å anvende telefonkontroll, at andre mindre inngripende metoder forgieves er forsøkt eller anses utilstrekkelige. Dette tilleggsvilkåret forutsettes opprettholdt. Utvalget er av den oppfatning at telefonkontroll ved narkotikasaker må beholdes. En motsatt løsning vil være et tilbakeskritt som vanskelig gjør bekjempelsen. Narkotikasakene står i dag ikke i samme særstilling og etter utvalgets mening er det vanskelig å forstå at metoden ikke skal kunne benyttes ved annen alvorlig kriminalitet, feks grov vold. Metoden vil være et nyttig hjelpemiddel utenfor narkotikasakene og det understrekes at aktive kriminelle ofte beveger seg fra område til område.

Utvalget foreslår at det åpnes en generell adgang for å anvende telefonkontroll i saker hvor maksimumsstraffen er fengsel i mer enn 6 år.

Ved en slik utvidelse av adgangen til telefonkontroll i straffeprosessloven, har utvalget vurdert behovet for å opprettholde lov av 24. juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler.

Loven gir hjemmel for å benytte telefonkontroll ved etterforsking av nærmere angitte straffebud. Flere av disse har strafferamme under 6 års fengsel. I tillegg er det visse forskjeller i de materielle krav og behandlingsmåten i 1915-loven og straffeprosessloven.

1915-loven er på mange vis foreldet og reiser enkelte tolkningsspørsmål. Sikkerhetsutvalget foreslo i NOU 1993:3 å overføre hjemmelen for telefonkontroll til straffeprosessloven.

Også dette utvalget foreslår at 1915-loven oppheves og at adgangen til å anvende telefonkontroll i etterforskning av saker vedrørende rikets sikkerhet overføres til straffeprosessloven. Ved en slik overføring finner utvalget at det materielle krav om skjellig grunn til mistanke bør gjelde også i disse sakene. 1915-loven benytter uttrykket «*med grunn*», som er en lavere terskel. Det fremgår av utvalgets beskrivelse av gjeldende rett at begrepet er noe uklart, og utvalget foreslår at det bør kreves «*skjellig grunn*» før man kan benytte telefonkontroll også i denne type saker. Dette vil innebære en viss innstramming i forhold til gjeldende rett.

Utvalget har videre vurdert hvilke av de bestemmelser som nå gir hjemmel for telefonkontroll etter 1915-loven som bør overføres til straffeprosessloven. Utvalget finner det utvilsomt at det fortsatt må være behov for å kunne anvende telefonkontroll i saker som vedrører overtredelse av straffeloven kapittel 8 som omhandler «*Forbrytelser mot Statens Selvstændighed og Sikkerhed*» og "*Forslag til loven-dringer*" i kapittel 9 som omhandler «*Forbrytelser mot Norges Statsforfatning og Statsoverhoved*». Kapitlene beskytter vesentlige samfunnsinteresser.

Utvalget finner ikke grunn til å videreføre den adgang 1915-loven i dag gir til å anvende telefonkontroll ved etterforskning av overtredelser av andre straffbare handlinger som ikke kan medføre fengsel i mer enn 6 år. Dette innebærer en ikke ubetydelig innstramming i forhold til de gjeldende regler. Etter 1915-loven er det et tilleggsvilkår at telefonkontroll er nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet. Begrepet antas å ha liten betydning i forhold til saker som gjelder overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9. I samsvar med sikkerhetsutvalgets forslag foreslås det at adgangen til telefonkontroll løsrives fra begrepet rikets sikkerhet.

1915-loven hjemler også postkontroll. Denne adgangen benyttes etter det som er opplyst, i praksis, og adskiller seg fra straffeprosesslovens regler om postkontroll gjennom «lavere» mistankekrav, enklere saksbehandling og at mistenkte ikke får underretning om at postkontroll har vært foretatt.

Utvalget har kommet til at retts tekniske hensyn mm tilsier at man ved opphevelsen av 1915-loven ikke bør innarbeide særregler for postkontroll i saker vedrørende rikets sikkerhet, men at man må forholde seg til alminnelige bestemmelser om postkontroll. Også dette er følgelig en innstramming i forhold til gjeldende rett.

2.5 TRAFIKKDATA

Trafikkdata er opplysninger om hvilke telefoner som har vært satt i forbindelse med hverandre, samtalenes varighet mv.

Etter gjeldende rett er vilkårene for å innhente slike opplysninger etter reglene om telefonkontroll i utgangspunktet de samme som for avlytting. I den grad slike opplysninger er registrert hos teleoperatøren finnes en «dobbelthjemmel», idet politiet også må kunne kreve dem etter reglene om utlevering og beslag.

Trafikkdata er, særlig på grunn av utviklingen i kommunikasjonsteknologien, stadig viktigere i etterforskning av alvorlig kriminalitet.

Innhenting av trafikkdata er et mindre inngrep enn kontroll med kommunikasjonens innhold, og bør derfor kunne anvendes i større utstrekning. Utvalget har kommet til at innhenting av trafikkdata bør kunne skje i saker med strafferamme på mer enn 3 års fengsel, samt overtredelse av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162 eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9.

Utvalget har riktignok vært noe i tvil med hvor grensen bør trekkes. Et krav om strafferamme på mer enn 3 års fengsel medfører bl a at metoden ikke kan anvendes ved etterforskning av innførsel og omsetting av barnepornografi, idet straffeloven § 211 har en strafferamme på inntil 2 års fengsel. Etter utvalgets oppfatning er kommunikasjonskontroll i form av innhenting av trafikkdata såpass inngripende at man ikke kan tilrå at terskelen til strafferamme settes så lavt. Det antas å være på det rene at innførsel og distribusjon av barnepornografi ved hjelp av data vil være vanskelig å avsløre, med mindre man benytter trafikkdata i etterforskningen. Det bør derfor vurderes om ikke strafferammen for befatning med barnepornografi bør økes, men dette ligger utenfor utvalgets mandat.

2.6 VIRKEOMRÅDE FOR TELEFONKONTROLL

Den omfattende utvikling innenfor kommunikasjonsteknologien medfører at det stadig blir vanskeligere å skille mellom de ulike kommunikasjonstyper. Etter gjeldende rett er det en viss usikkerhet om hva slags kommunikasjon som kan avlyttes. Det avgjørende bør her være kommunikasjonens art og innhold. Forhold som valg av kommunikasjonsmiddel og tjenesteleverandør kan ikke tillegges vekt. Det bør feks ikke være forskjeller i politiets adgang til å kontrollere bruk av Internett avhengig av hvilken leverandør som benyttes. Utvalget foreslår derfor endringer i virkeområdet for telefonkontroll som en presisering av gjeldende rett og under hensyn til forventet utvikling.

2.7 BEHOV FOR Å KONTROLLERE TELEFONER DET RINGES TIL?

Utvalget foreslår adgang til også å kunne avlytte telefoner som den mistenkte antas å ville ringe til. I dag er det ikke hjemmel for dette i straffeprosessloven. En slik adgang bør imidlertid være mer begrenset enn adgangen til å kontrollere telefoner det ringes fra. Utvalget mener det er mest naturlig å sette de samme vilkår som ved kontroll av apparater som er tilgjengelig for flere personer, og viser til kravet om «særlige grunner».

2.8 BEVISFORBUD

Hovedregelen i norsk rett er bevisfrihet. For telefonkontroll i narkotikasaker er det fastsatt unntak fra dette ved at straffeprosessloven § 216 tredje ledd bestemmer at opplysninger fra telefonkontroll ikke kan anvendes som bevis under hovedforhandling. Reglene er ikke til hinder for at opplysningen benyttes til etterforskning, herunder ved avhør av mistenkte.

Utvalget finner bevisforbudet uheldig og vanskelig å forstå. Den dømmende rett bør få sakene best mulig opplyst. Dagens ordning kan medføre at politiet kan sitte med opplysninger som åpenbart ville ført til domfellelse, uten å kunne føre beviset på regulær måte for den dømmende rett.

Høyesterett har avgjort at bevisforbudet i straffeprosessloven § 216 tredje ledd også gjelder i forhold til telefonkontroll foretatt i utlandet, Rt 1996 s 666. Dette kan skape uheldige situasjoner hvis f eks medvirkere i samme sak dels pådømmes i Danmark og dels i Norge. Utvalget foreslår at bestemmelsen oppheves.

Etter gjeldende rett har ikke den mistenkte og hans forsvarer innsynsrett i materialet fra telefonkontroll. Dette har en viss sammenheng med bevisforbudet. Ved en opphevelse av straffeprosessloven § 216 tredje ledd, må hovedregelen bli at det må gis fullt innsyn i materialet slik at mistenkte og hans forsvarer selv kan vurdere om noe har relevans for mistenktes forsvar. Utvalget foreslår en unntaksbestemmelse

hvor retten på nærmere angitte vilkår kan nekte innsyn i deler av materialet, hvis dette åpenbart er uten betydning for avgjørelsen av skyldspørsmålet og innsyn kan skade etterforskningen av andre saker, eller medføre fare for tredjemann.

2.9 HEMMELIGE TELEFONNUMMER

Et spørsmål som er beslektet med kommunikasjonskontroll er de såkalte hemmelige telefonnummer. Dette er tilleggstenester fra teleoperatørene som beskytter opplysninger om en persons telefonnummer.

Tidligere fikk politiet disse opplysningene rutinemessig. Lovendringer, som er en følge av omdanningen av Televerket til aksjeselskap og opphevelsen av telemonopolet og ikke er tilsiktet på dette punkt, har medført at disse opplysningene nå anses undergitt taushetsplikt etter telekommunikasjonsloven § 9-3.

Dette innebærer at opplysningen må innhentes som et utleveringspålegg etter at Statens teleforvaltning har gitt sitt samtykke.

Politiets behov for slike opplysninger oppstår ofte raskt og ikke sjelden til tider det ikke lar seg gjøre å innhente fritak om taushetsplikt.

Utvalget ser ikke nevneverdige betenkeligheter med at slike opplysninger gis til politiet. Utvalget antar at motivasjonen for å benytte hemmelige telefonnummer i de færreste tilfeller er å beskytte seg mot innsyn fra myndighetene.

Det foreslås derfor en endring i taushetsplikten i telekommunikasjonsloven § 9-3, ved at det bestemmes at denne ikke er til hinder for at politiet gis opplysninger om hvem som er innehaver av et telefonnummer eller hvem et bestemt telefonnummer tilhører.

2.10 ANNEN TEKNISK AVLYTTING

Med reservasjon for der man selv deltar i samtalen, eller har samtykke fra en av samtalepartene, har ikke politiet adgang til å foreta hemmelig avlytting. En slik avlytting innebærer et markert inngrep. Romavlytting er så inngripende at det kan reises spørsmål om metoden overhodet kan aksepteres, eller om den må avvises på prinsipielt grunnlag. Romavlytting må som etterforskningsmiddel regnes som vesentlig mer inngripende enn telefonkontroll. Skal et slikt inngrep overfor enkeltmennesker godtas, må det begrunnes i at samfunnets interesse og behov for å bekjempe visse typer lovbrudd er vesentlig sterkere enn den enkeltes interesse i å verne den private sfære, og at metoden vil medføre oppklaring av alvorlig kriminalitet som ellers ville forbli uoppklart. Utvalget viser til at metoden aksepteres i andre land, herunder Danmark og Finland.

Utvalget kan vanskelig se at romavlytting som metode må avvises på prinsipielt grunnlag. Men det må være et bærende prinsipp i norsk straffeprosess at det til enhver tid ikke benyttes mer vidtgående etterforskningsmetoder enn det som er påkrevd.

Basert på kriminalitetssituasjonen og utviklingen, er utvalget av den oppfatning at romavlytting bør kunne tillates i hvert fall for en prøveperiode.

Telefonkontroll er ikke tilstrekkelig. Etterforskningsmetoden er kjent og det tas forholdsregler mot dette. Dernest kommer visse tekniske problemer som er forbundet med telefonkontroll. Den teknologiske utvikling vil medføre at nytten av telefonkontroll må forventes ytterligere redusert. Det vises særlig til de problemer som er knyttet til mobiltelefoner og nyere kommunikasjonsformer som feks kryptert e-post. Det finnes kriminalitet hvor romavlytting faktisk vil være det eneste praktisk mulige etterforskningsmiddel som kan forventes å medføre oppklaring. Den negative utvikling, bla ved volds- og narkotikakriminaliteten, bør forsøkes stoppet ved denne metoden.

Hensynet til rettsenhet taler for at avlytting i enkelte tilfeller tillates i Norge. Som nevnt ovenfor har både dansk og finsk politi adgang til å anvende romavlytting, og i Sverige utredes spørsmålet.

Romavlytting må forbeholdes den mest alvorlige kriminalitet. Utvalget har kommet frem til at slik avlytting bør kunne skje ved etterforskning av saker som kan medføre fengsel i 10 år eller mer.

Teknisk avlytting av samtaler som skjer på offentlig sted, reiser etter utvalgets oppfatning færre motforestillinger enn den som skjer på privat område. Med offentlig sted tenker utvalget på steder som er alminnelig beferdet eller bestemt for slik ferdsel, jf straffeloven § 7. Det kan f.eks. være aktuelt å avlytte samtaler som finner sted på gaten eller i parker. Selv om inngrepet fortsatt er betydelig, er det utvalgets oppfatning at avlytting av samtaler under slike forhold er et mindre inngrep enn avlytting av samtaler som finner sted på steder som ikke er offentlige.

Utvalget foreslår at avlytting på offentlig sted kan skje ved etterforskning av saker som kan begrunne telefonkontroll. Det vil si forbrytelser som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9.

Innføring av dette etterforskningsmiddel innebærer en vesentlig utvidelse av politiets fullmakter som er betenkelig. Utvalget vil foreslå at ordningen innføres midlertidig. Prøveperioden må ikke være for kort, det vil ta tid å trekke de nødvendige erfaringer, bl.a. fordi adgangen forutsettes å bli benyttet i et mindre antall saker. Utvalget antar at en passende prøveperiode vil være tre år. I løpet av denne perioden må det foretas en evaluering av metodens nytteverdi og de foreliggende rettssikkerhetsspørsmål.

De prosessuelle spørsmål foreslås stort sett regulert tilsvarende som for telefonkontroll. Tillatelse må gis av retten ved kjennelse som ved telefonkontroll. Utvalget vil likeledes foreslå at det oppnevnes advokat ved domstolsbehandlingen, og ordningen bør være underlagt kontroll fra de særskilte kontrollutvalg.

Når det gjelder spørsmålet om det bør være adgang for påtalemyndigheten til å iverksette avlytting der etterforskningen vil lide skade ved å avvente rettens beslutning, vil man ikke foreslå tilsvarende regler som ved telefonkontroll. Det vil åpenbart være behov for en unntaksbestemmelse, men på den annen side er det utvalgets oppfatning at romavlytting og annen avlytting på privat område er vesentlig mer inngripende enn telefonkontroll. Utvalget vil derfor ikke foreslå adgang til romavlytting uten rettens tillatelse.

Når det gjelder avlytting på offentlig sted, foreslår utvalget at adgangen for påtalemyndigheten til å treffe «hastevedtak» skal være tilsvarende som for telefonkontroll. I tillegg kommer at behovet for avlytting på et bestemt offentlig sted oftere vil oppstå plutselig, slik at ordningen vil kunne være særlig praktisk.

Av hensyn til metodens særlig inngripende karakter foreslås det videre at avlyttingstillatelse ikke kan gis for lengre enn inntil 14 dager om gangen.

2.11 UTSATT UNDERRETNING VED RANSAKING, BESLAG OG UTLIVERING MV

Ransaking, beslag og utleveringspålegg utløser underretningsplikt til mistenkte. Oppklaring vil iblant være avhengig av at mistenkte ikke er kjent med at han er under etterforskning, før etter en tid.

Etter gjeldende rett gis ikke anledning til å utsette underretningen av hensyn til etterforskningen. I Sverige er det lovhjemmel for å utsette underretningen av hensyn til etterforskningen, mens det i Danmark – etter det utvalget har fått opplyst – foreko-

mmet at retten gir tillatelse til å utsette slik underretning på de vilkår som er knyttet til romavlytting.

Hvor inngripende manglende underretning vil være, varierer etter det tvangsmiddel som anvendes og hvor lenge underretningen utsettes.

Ransaking er et betydelig inngrep i den enkeltes private sfære, og dette gjelder særlig der den det ransakes hos ikke blir gjort kjent med dette før i ettertid. Utvalget trekker sammenligning med telefonkontroll, og vil foreslå at det åpnes adgang til å utsette underretning i saker som kan medføre mer enn 6 års fengsel og i saker vedrørende overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9.

Utvalget anser behovet for å kunne utsette underretning ved beslag som like stort som ved ransaking. Videre må utsatt underretning om beslag regnes som et mindre inngripende tiltak enn utsatt underretning om ransaking. Utvalget vil også peke på at det etter gjeldende lovgivning er adgang til å utsette underretning ved beslag i postsaker, jf straffeprosessloven § 211, som regnes som mer inngripende enn vanlig beslag etter straffeprosessloven § 203.

Utvalget er kommet til at det for beslag bør være anledning til å kunne utsette underretning ved etterforskning av alle straffbare handlinger som kan medføre mer enn 6 måneders fengsel. Grunnvilkåret må være at dette er nødvendig for at ikke etterforskningen skal bli skadelidende. Avveiningen av om hensynet til sakens oppklaring kan tilsi utsatt underretning, må bero på en forholdsmessighetsvurdering.

Det ligger i utleveringsinstituttets natur at man må underrette besitteren om utleveringspålegg. Utleveringspålegget kan aldri rettes mot mistenkte. Men mistenkte vil ofte rammes av utleveringspålegget og derved ha krav på underretning.

Det er utvalgets syn at slik underretning må kunne utsettes på samme vis som for ransaking og beslag. Det vises videre til de foreslåtte regler om utsatt underretning om ransaking og beslag som foreslås gitt tilsvarende anvendelse ved utleveringspålegg.

2.12 LENGDEN AV UNDERRETNINGSFRITAKET

Underretning må gis så snart som dette kan skje uten at etterforskningen blir skadelidende. Politiet må også pålegges å ha en så rask fremdrift i etterforskningen at denne perioden blir kortest mulig. I utgangspunktet mener utvalget at underretningsplikten ikke bør kunne utsettes mer enn 2 måneder om gangen.

Viser det seg at det etter 2 måneder fortsatt er behov for å utsette underretningen, må domstolen kunne forlenge fristen. I enkelte sakstyper vil det allerede i utgangspunktet være klart at behovet for å unnlate underretning vil strekke seg utover 2 måneder. Utvalget vil derfor foreslå at det innføres en unntaksvis adgang til å sette en lenger frist etter den tilsvarende ordning som gjelder ved fengslingskjennelser.

Man finner behov for å foreslå en særordning når det gjelder etterforskning av overtredelser av straffeloven kapittel 8 og 9, og utvalget foreslår her en adgang til helt å unnlate underretning. Etterforskningen i denne type saker vil kunne strekke seg over flere år, og i de fleste tilfeller vil det være en fremmed stat som står bak.

I de tilfellene vil en plikt til å gi underretning om resultatløse undersøkelser kunne gi andre lands etterretningstjeneste viktig informasjon om hvorledes norsk kontraetterretningstjeneste arbeider.

2.13 KOMPETANSEBESTEMMELSER

Kompetanse til å beslutte utsatt underretning bør legges til retten. På samme vis som ved telefonkontroll, foreslår utvalget at det oppnevnes advokat forut for rettens behandling av spørsmålet om slik tillatelse skal gis.

Behovet for å foreta en ransaking det ikke bør underrettes om, kan oppstå plutselig uten at det er tid til å avvente rettens beslutning. Dette utvalget mener at det i slike tilfeller bør være mulig for påtalemyndigheten å beslutte utsatt underretning uten forutgående domstolsbehandling, men med etterfølgende domstolskontroll. Utvalget forutsetter da at spørsmålet skal bringes inn for retten så snart som mulig, og det vil aldri bli tale om å få utsatt underretning i lengre tid uten beslutning fra retten.

For utleveringspålegg og beslag som foretas hos tredjemann, foreslår utvalget at det må kunne gis et pålegg til besitteren om å bevare taushet overfor mistenkte. Et slikt pålegg må være begrunnet i hensynet til etterforskningen og være tidsbegrenset. Et slikt pålegg må, for å fylle sin funksjon, straffesanksjoneres. Utvalget har således funnet det nødvendig å foreslå en hjemmel for å straffesanksjonere brudd på et slikt pålegg om taushet.

2.14 UTLEVERINGSPÅLEGG FREMOVER I TID

Det antas at gjeldende rett ikke gir hjemmel for å kunne pålegge løpende utlevering av informasjon.

Utvalget har vurdert hvorvidt det bør gis hjemmel for å pålegge utlevering fremover i tid. Behovet for en slik etterforskningsadgang er ikke vanskelig å påpeke. Som eksempel kan nevnes drapssak med kjent gjerningsmann som ikke er pågrepet. Et pålegg om løpende utlevering av opplysninger om hans bruk av mobiltelefon og betalingskort, vil kunne gi politiet muligheter for å lokalisere ham og gå til pågripelse, raskere og mer effektivt.

Ved etterforskning av økonomisk kriminalitet er det ofte behov for å kunne følge med på bevegelser på en bestemt bankkonto over tid, og derved skaffe seg tilstrekkelig informasjon for å kunne avgjøre om det foreligger et straffbart forhold, f.eks. etter at finansieringsinstitusjoner har innrapportert mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Den enkelte transaksjon kan gi lite informasjon, mens det mønsteret som flere transaksjoner danner vil kunne være avklarende. Den mistenkte kan ikke ikke varsles om at slik informasjon gis til politiet. Opplysninger om en persons reiser kan være et annet eksempel det er av stor betydning for politiet å få følge med på under etterforskning.

Gis politiet i visse tilfeller adgang til å følge opp en sak ved løpende innhenting av informasjon uten at den mistenkte får kjennskap til dette, vil dette utvilsomt være et nyttig hjelpemiddel av stor betydning.

Utleveringsinstituttet bygger på vitneplikten. En adgang til utleveringspålegg frem i tid bør løsrives fra dette idet man ikke bør etablere en løpende vitneplikt. Utvalget foreslår at det bør kunne gis pålegg om at opplysninger som antas å ha stor betydning som bevis for straffbare handlinger, skal gis politiet fortløpende uten at mistenkte gis underretning. Dette betegnes ikke som utlevering.

Utvalget foreslår at slikt pålegg skal kunne gis ved etterforskning av saker som kan medføre høyere straff enn fengsel i 3 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf. 162 eller noen av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 eller 9. Pålegget skal ikke kunne gis til personer som er fritatt for vitneplikt, tilsvarende som for utleveringspålegg, jf. straffeprosessloven § 210.

Primærkompetansen til å gi pålegg om utlevering av informasjon bør legges til retten. Påtalemyndigheten bør dog kunne treffe slik beslutning hvis det er fare ved

å avvente domstolsbehandling. Det foreslås tilsvarende regler som for beslag vedrørende adgang til å utsette underretning, kompetanse, oppnevning av advokat og pålegg om taushet. Unnlatelse av å etterkomme slike taushetspålegg må straffesanksjoneres.

2.15 UTEVERINGSPÅLEGG BESLUTTET AV PÅTALEMYNDIGHETEN

Utleveringspålegg etter straffeprosessloven § 210 treffes av retten. Påtalemyndigheten er i dag ikke gitt kompetanse til å fatte slik beslutning, selv når det er fare for at formålet med utleveringspålegg vil kunne forspilles ved å avvente rettens kjennelse.

Begrunnelsen for at påtalemyndigheten ikke er gitt kompetanse til å fatte beslutning om utlevering, er muligens at utleveringspålegg bygger på vitneplikten. Vitneplikten er overfor retten, ingen har plikt til å forklare seg for politiet.

Utvalget peker på at slik hastekompetanse foreligger i forhold til utlevering i forbindelse med lelefonkontroll. Med hjemmel i straffeprosessloven § 216 b kan teleoperatør pålegges å utlevere trafikkdata. Med hjemmel i straffeprosessloven § 216 d første ledd kan slikt pålegg gis av påtalemyndigheten dersom etterforskingen vil lide ved opphold.

Utvalget viser til at det er en rekke andre tvangstiltak som må regnes som mer inngripende enn utleveringspålegg hvor påtalemyndigheten er gitt kompetanse til å fatte beslutning, dersom etterforskingen vil bli skadelidende som følge av å avvente domstolsbehandling.

Er det fare ved opphold, kan påtalemyndigheten fatte beslutning om ransaking, jf straffeprosessloven § 197 annet ledd. I realiteten vil som oftest påtalemyndigheten kunne sikre seg de samme bevis som ønskes utlevert i form av tredje-mannsransaking og beslag. For et vitne vil et utleveringspålegg være mer skånsomt enn ransaking.

Utvalget foreslår at det åpnes for at påtalemyndigheten gis hjemmel for å fatte utleveringspålegg hvis det er fare ved å avvente rettens beslutning. Det forutsettes at også dette må forelegges retten så snart som mulig. En etterfølgende domstolskontroll er viktig.

2.16 TEKNISK SPORING

Teknisk sporing (lokalisering ved hjelp av elektroniske sendere ol) ved hjelp av peilesendere som utplasseres av politiet har vist seg som et nyttig etterforskningsmiddel, særlig i spaningssammenheng.

Det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett at politiets nåværende bruk av elektronisk peileutstyr under etterforskning er regulert ved instruks av 30. januar 1990 fra riksadvokaten. Bruken er undergitt begrensninger som gjør at metoden ikke krever hjemmel i lov, slik den praktiseres i dag.

Utvalget har vurdert om det vil være hensiktsmessig å lovregulere metoden selv om dette ikke er påkrevd. En fordel med lovregulering av spørsmålet er at man øker borgernes tilgang til regelsettet.

Interne instruksjoner vil være vanskeligere å skaffe seg oversikt over og ha kjennskap til, selv om de offentliggjøres.

Ved innføringen av bruken av peileutstyr i Norge var metoden ikke allment kjent. Man var redd for at offentliggjøring av metoden ville redusere nytteeffekten, og riksadvokatens instruks er ikke tidligere offentliggjort. Metoden er i dag godt kjent blant allmennheten og i hvert fall i de kriminelle miljøer.

For lovregulering taler etter utvalgets oppfatning det forhold at utviklingen medfører at peileutstyret stadig blir mer effektivt og «peileobjektet» kan følges på lengre avstander. Utvalget foreslår også en viss utvidelse av adgangen til å anvende metoden, og da slik at dette antas å kreve hjemmel i lov.

Etter riksadvokatens instruks er det fastslått at det i narkotikasaker skal dreie seg om overtredelse av straffeloven § 162 annet ledd som har en strafferamme på 10 års fengsel, før teknisk sporing kan iverksettes. For andre typer kriminalitet er det ikke fastsatt krav om noen bestemt øvre strafferamme, men det forutsettes at det dreier seg om «*alvorlig kriminalitet*», og henvisningen til § 162 annet ledd i narkotikasaker er en indikasjon på hvor nivået i dag må ligge.

Teknisk sporing er en etterforskningsmetode som er av en slik karakter at den bør kunne tillates ved etterforskning av lovbrudd som kan gi anledning til å benytte andre og mer inngripende metoder. Det fremheves at sikkerheten til involvert politipersonell, de som det spanes på og allmennheten øker fordi spaningen ikke behøver å skje så tett som ellers ville måtte være tilfellet.

Forhold som kan danne grunnlag for telefonkontroll bør gi muligheter for teknisk sporing. Men spørsmålet er om grensen bør trekkes «lavere» slik at andre og mindre alvorlige straffbare forhold kan gi grunnlag for anvendelse av denne metode.

Utvalgets oppfatning – etter å ha vurdert hvor inngripende metoden er opp mot de fordeler den gir er at også andre forhold enn de som kan begrunne telefonkontroll, må komme i betraktning.

Prinsipielt sett kan man tenke seg at denne type utstyr må kunne benyttes ved etterforskning av enhver type lovbrudd. Praktisk sett ville det ligge en reell begrensning i det faktum at teknisk sporing er en meget ressurskrevende form for etterforskning.

Utvalget er likevel av den oppfatning at det bør fastsettes bestemte krav til hvilke saker som kan etterforskes på denne måten, og det må tas utgangspunkt i strafferammen, selv om dette gir vanskelige avgrensninger i forhold til enkelte lovbrudd. Heleri har eksempelvis en strafferamme på 3 års fengsel, jf straffeloven § 317 1 ledd, og grovt heleri har etter straffeloven § 317 tredje ledd en strafferamme på inntil 6 års fengsel. Bruk av teknisk peiling kan feks være aktuelt der politiet oppdager tyvegods under «lagring» og kan plassere en sender for å følge det frem til mottakeren. Utvalget finner grunn til å presisere at utvalget mener at man uten hjemmel i lov vil ha anledning til å plassere sendere på tyvegods hvis man får innhentet rette eiers samtykke. Det er imidlertid ikke alltid det vil være praktisk å få innhentet slikt samtykke.

Stjeles et parti med videospillere på vei fra importør til detaljist og politiet finner hvor partiet er gjemt, vil politiets plassering av en sender i partiet utvilsomt være et effektivt middel for å avdekke de videre formidlings- og mottakerledd.

I vinningskriminaliteten går det et generelt skille mellom grove og simple forbrytelser, se eksempelvis straffeloven § 255 og 256, 257 og 258, eller § 317 første og tredje ledd. De simple forbrytelsene av denne karakter kan straffes med inntil 3 års fengsel og de grove med inntil 6 års fengsel. Utvalget er av den oppfatning at teknisk sporing bør kunne anvendes ved etterforskning av den grove vinningskriminalitet, og vil på det grunnlag anbefale at teknisk sporing kan benyttes under etterforskning av saker som kan medføre mer enn 3 års fengsel. I praksis vil ikke dette innebære noen utvidelse i forhold til dagens regler.

Etter de gjeldende retningslinjer er det ikke anledning til å feste senderen til person eller til håndbagasje som denne bærer med seg. Hovedargumentet bak denne begrensningen er at en slik kontroll vil være et så inngripende virkemiddel at det reiser spørsmål om hjemmel i lov er påkrevd.

Når metoden nå foreslås lovregulert faller selvsagt dette argumentet bort. Rett nok vil det være slik at peiling av hvor en person befinner seg er en langt mer inngripende form for etterforskning enn der hvor kjøretøy spores.

Utvalget mener likevel at opplysninger om en persons lokalisering er mindre sensitive i sin karakter enn de detaljopplysninger som kan fremkomme gjennom kameraovervåking og teknisk avlytting. Utvalget er av den oppfatning at det bør gis hjemmel for å plassere senderutstyret i bagasje som mistenkte bærer med seg, eksempelvis en håndveske, men ikke på person.

Etter gjeldende instruks er det en forutsetning at utstyret anbringes på en måte som ikke er i strid med gjeldende lovgivning. Dette følger av det faktum at unntak fra lov må ha hjemmel i lov. Hvis metoden nå gjøres til gjenstand for lovregulering, er det ikke selvsagt at en slik begrensning bør opprettholdes.

Etter de någjeldende regler treffes beslutning om teknisk sporing av politimesteren i distriktet. (i Oslo også av fagsjef) Utvalget er kommet til at denne ordningen bør bestå også ved lovregulering av metoden, for teknisk sporing som foretas innenfor dagens retningslinjer. Dersom utstyret plasseres ved en ellers straffbar handling, f.eks. ved innbrudd, får metoden en annen og mer inngripende karakter. Ettersom det er en forutsetning for metodens benyttelse at den mistenkte ikke gjøres kjent med sporingen, kan han heller ikke på etterforskningsstadiet underrettes om at politiet har vært i hans låste garasje eller låste bil. Her ser utvalget klare likhetstrekk med såkalt hemmelig ransaking.

Teknisk sporing hvor peileutstyret plasseres i mistenktes klære eller håndbagasje eller anbringes på en ellers straffbar måte, bør etter utvalgets oppfatning undergis domstolskontroll. På tilsvarende vis som for telefonkontroll og hemmelig ransaking, vil utvalget foreslå at påtalemyndigheten bemyndiges til å treffe beslutningen under slike forhold hvor det er fare for at formålet med undersøkelsen forspilles, hvis man må avvente domstolsbehandling.

2.17 TILLATELSENS VARIGHET

Utvalget finner ikke grunnlag for å foreslå at det fastsettes en bestemt grense for hvor lenge politiets beslutning om å anvende teknisk sporing uten at den anbringes på person eller bagasje denne fører med seg, kan gjelde for. Utvalget nøyer seg her med å vise til at det er tale om en bruk av metoden som ikke i seg selv krever hjemmel i lov, og som kun er en videreføring av den gjeldende ulovfestede praksis. I normaltilfellene vil dette dreie seg om kortvarige operasjoner.

Når det gjelder de tilfeller hvor det foreslås at beslutningen skal treffes av retten, er utvalget kommet til at tillatelsen som hovedregel ikke kan overstige inntil 4 uker om gangen. Tillatelsen skal selvsagt ikke vare lenger enn strengt nødvendig.

2.18 UNDERRETNING

Det ligger i sakens natur at underretning på etterforskningsstadiet ville forspille effekten av bruken av dette etterforskningsmiddel. Teknisk sporing må betraktes som en form for hemmelig etterforskning som ikke bør meddeles mistenkte før dette kan skje uten skade for etterforskningen.

2.19 BRUK AV KILDER

Som det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett, er politiets bruk av kilder uregulert. Det er store forskjeller mellom ulike typer kilder og hvorledes deres samarbeid med politiet er.

Politiet er helt avhengig av å benytte og samtale med ulike typer kilder. Detaljregulering av kildekontakt, etablering, styring og kontroll vil i praksis lett skape vansker både for politiets muligheter for å skaffe seg kilder og for anvendelsen av disse. Hensynet til kildenes sikkerhet og polititaktiske hensyn tilsier dessuten at opplysninger om kilder må beskyttes i ikke uvesentlig grad.

På den annen side reiser politiets bruk av kilder problemer som forutsetter at det må foreligge en viss notoritet over kontakten. Kildenes opplysninger kan f.eks. vise seg å være uriktige og danne grunnlag for etterforskning mot uskyldige. Kilden kan komme med uriktige beskyldninger om polititjenestemenn han har kontakt med. Forholdet har også et sikkerhetsmessig aspekt. Av hensyn til såvel kildens som polititjenestemanns sikkerhet, bør det i politiet være tilgang til opplysninger om hvilken kilde det er tale om, hvor møtet finner sted, vurderinger av kildens troverdighet, betaling etc.

Det er uheldig at det ikke foreligger slike opplysninger ved alle tjenestesteder. Utvalget finner det vanskelig å foreslå felles detaljerte regler for kildebehandling. Utvalget vil anbefale at alle tjenestesteder sikrer den nødvendige notoritet, i form av lokalt kilderegister eller annen ordning som gjør at det ved behov kan etterspores hvem den enkelte kilde er, og hvilken kontakt han har med politiet. Samtidig må ordningen ivareta kilden og politiets behov for konfidensialitet. Utvalget finner her grunn til å understreke at det er tale om politiets kilder og ikke den enkelte polititjenestemanns private kilde. Ansvar for at det utarbeides tilfredsstillende rutiner for kildebruk på de ulike tjenestesteder må således tillegges de respektive politisjefer. At et slikt arbeide er gjennomført, bør bli gjenstand for kontroll ved inspeksjoner, både av Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet.

2.20 VEDERLAG TIL KILDER

Politiet gir i dag som hovedregel ikke annet økonomisk vederlag til kilder enn dekking av påløpte utgifter.

Utvalget foreslår at dette endres slik at det kan utbetales mindre pengebeløp til kilder der politiet mener dette er nødvendig eller fortjent. For at en slik praksis skal ha praktisk betydning, må dette kunne besluttes av den enkelte politimester. Under henvisning til praksis i Danmark og Finland mener utvalget at en slik fullmakt til å betale for opplysninger bør begrenses oppad til 15 000 kr. Beløp i denne størrelsesorden bør det bare rent unntaksvis bli aktuelt å utbetale.

Det er fare for at muligheter for økonomisk gevinst medfører at det gis uriktige opplysninger. Men beløpene som nå foreslås er langt mindre enn hva som er tilfelle der belønning tilbys av utenforstående, f.eks. fra banker etter ran. Politiet må alltid være oppmerksomme på denne problemstillingen, og kildeopplysninger må betraktes kritisk og søkes verifisert. Den økning som utvalget nå foreslår, anses ubetenkelig. Det vises for øvrig til det som er anført om dette i beskrivelsen av gjeldende rett.

2.21 ANNET VEDERLAG

En kilde som selv er under straffeforfølgning vil i henhold til gjeldende rettspraksis kunne oppnå reduksjon i straffutmålingen hvis han har bidratt til sakens oppklaring. Det samme gjelder hvis han bidrar til å oppklare annen alvorlig kriminalitet.

Høyesterett har fastslått at slikt samarbeid med politiet skal tillegges vekt i formildende retning. Dette gir ikke grunnlag for å kunne inngå noen form for avtale om hvilken vekt dette skal tillegges.

I en del land, bl.a. Tyskland, har man «kronvitner» som gis hel eller delvis immunitet mot å vitne mot andre. Andre land har ordninger hvor påtalemyndigheten

kan inngå avtaler om ma subsumsjon eller straffutmåling som er bindende for domstolen, f eks såkalt «plea-bargain».

Slike ordninger reiser en rekke prinsipielle spørsmål som må utredes bredt og nøye før de eventuelt innføres i Norge. Dette utvalget kan vanskelig se at det i dagens situasjon finnes noe utbredt behov for slike ordninger her. De finnes heller ikke i de øvrige nordiske land.

2.22 BESKYTTELSE AV KILDER

Det er anført i gjeldende rett at utvalget anser politiets rettslige grunnlag for å kunne holde kilder – som ikke er vitner – utenfor saken som i hovedsak tilfredsstillende.

Fra enkelte politihold har det vært fremhevet som et problem at politiet må avvente rettens etterfølgende avgjørelse. Det vil være ønskelig å ha mer forutberegnelighet i forhold til når en kilde kan regne med å være anonym.

Utvalget er av den oppfatning at slike ordninger reiser en rekke kompliserte spørsmål. Man finner ikke grunn til å foreslå noen generelle regler om dette. På et særlig område ønsker man likevel å styrke mulighetene for å holde personer ute av saken, nemlig politiets adgang til å unnlate å svare på spørsmål om hvorfra en observasjon er gjort.

På denne bakgrunn foreslås det en presisering av straffeprosessloven § 292 annet ledd annet alternativ.

2.23 ANONYME VITNER

Etter gjeldende rett antas det ikke å være anledning til å anvende anonyme vitner i norsk rett, men i visse tilfeller kan et vitne få forklare seg uten at tiltalte får være til stede.

Etter utvalgets syn er det grunn til å vurdere nøye om tillatelse til anonym vitneførsel i enkelte unntaksvisse tilfeller er påkrevd.

Til nå har ikke represalier mot vitner vært noe stort problem i den norske strafferettspleien, selv om unntak finnes. Endringer i kriminalitetssituasjonen kan forandre dette slik at det oppstår behov for større adgang til å føre vitner uten at tiltalte blir kjent med vitnets identitet. I denne sammenheng bør det ses hen til den rettslige situasjonen i andre land. Det må også tas i betraktning at det norske samfunnet er lite og gjennomskiktig, slik at etterfølgende vitnebeskyttelse i form av endret oppholdssted og «ny» identitet vil være lite praktisk. Dermed blir den beskyttelse som ligger i anonymitet under rettssaken viktigere.

Anonyme vitner kan også være aktuelt der politifolk har infiltrert kriminelle miljøer eller arbeidet med provokasjonslignende tiltak. Avsløring av polititjenestemennenes identitet vil kunne være ødeleggende for andre pågående saker og for muligheter for å arbeide på tilsvarende vis i fremtiden. I spesielle saker kan det også foreligge en særlig frykt for represalier mot polititjenestemenn.

Anledning til å benytte anonyme vitner vil innebære noe helt nytt i norsk straffeprosess. Retten til å vite hvem som opptrer under domstolsbehandlingen er ansett som en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti.

På den annen side må man vektlegge den internasjonale utvikling i kriminalitet og kriminalitetsbekjempelse. Mange land har innført adgang til slik vitneførsel. Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg har til en viss grad akseptert anonyme vitner. EU har gitt rekommandasjon om at man innfører adgang til å la vitner opptre anonymt.

Under henvisning til den senere tids internasjonale utvikling, avgjørelser fra menneskerettighetsdomstolen og rekommandasjonen fra EU, anbefaler utvalget at man vurderer å utrede spørsmålet om anonyme vitner nærmere.

2.24 VITNEBESKYTTELSE

Som anført i beskrivelsen av gjeldende rett, har politiet plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å ivareta sikkerheten til vitner. Fremveksten av organisert kriminalitet generelt sett, og særlig den kriminalitet som knytter seg til internasjonale kriminelle organisasjoner, har økt faren for at vitner utsettes for fare.

En del land har utarbeidet egne vitnebeskyttelsesprogram. Utvalget anser det som på det rene at vi i dag har kriminelle miljøer som kan utgjøre trussel mot et vitnes liv, helse eller frihet, og at det av den grunn kan være nødvendig å relokalisere et vitne og gi det en ny identitet. Ved vurderingen av om slike tiltak skal iverksettes, må man ikke bare vurdere den trussel som foreligger opp mot kostnadene med å iverksette slike tiltak. Det må også tas i betraktning at skifte av identitet og oppholdsted er en betydelig belastning på den det gjelder og dennes nærmeste. Erfaringer fra utlandet viser f.eks. at de psykiske belastninger blir for store og at slike opplegg av den grunn mislykkes.

Det må antas at det bare rent unntaksvis kan oppstå behov for så drastiske virkemiddel. Disse forhold må da vurderes nøye og individuelt. Av den grunn anbefaler ikke utvalget at det skal utvikles noen egne programmer eller generelle rutiner for dette. Dersom behovet oppstår, må det finnes en løsning i den konkrete sak.

Utvalget finner ikke grunnlag for å anbefale utarbeidelse av særskilte rutiner eller programmer for vitnebeskyttelse, men forutsetter at politisjefene nøye vurderer tiltak i konkrete saker dersom behov oppstår.

2.25 SPANING, INFILTRASJON, KONTROLLERTE LEVERANSER OG PROVOKASJONSLIGNENDE TILTAK

Utvalget vil ikke foreslå endringer i dagens regler om spaning og infiltrasjon. Det vises dog til merknader foran om økte vederlag til kilder og presisering av straffeprosessloven § 292 annet ledd i forbindelse med observasjonssted.

Bruk av uriktig legitimasjon under infiltrasjonsoppdrag bør kunne skje med de begrensninger som gjelder i dag. Langvarig infiltrasjonsoppdrag, såkalt «deep under-cover», er neppe særlig aktuelt i Norge og reiser en rekke motforestillinger av alvorlig karakter.

Kontrollerte leveranser er regulert gjennom nordisk samarbeid og etter utvalgets mening er dette hensiktsmessig. Metoden benyttes i et internasjonalt samarbeid, hvor gjerne flere land deltar, og nasjonale retningslinjer som ikke er tilpasset nabolandene vil ha mindre betydning forutsatt at metoden aksepteres. Utvalget har ikke negative merknader til de retningslinjer som gjelder på dette området i dag.

Ved provokasjonslignende tiltak oppstår spørsmålet om metoden bør lovreguleres. I Danmark er dette regulert.

Fra dansk politi og påtalemyndighet mottok utvalget entydige opplysninger om at denne lovreguleringen medførte at man i dag i Danmark i liten grad benytter provokasjonslignende tiltak ved etterforskning. Såvidt utvalget forstår har dette sammenheng med bl.a. kildeproblematikk; det er blitt vesentlig vanskeligere å unngå at bakgrunnsinformasjon kommer frem og kildens identitet røpes. En tilsvarende lovregulering med samme resultat i Norge vil innebære at politiet får økte vanskeligheter med å avdekke alvorlig kriminalitet, særlig i narkotikasaker. Slik kriminalitetstrusselen bedømmes av dette utvalg, vil det være en lite ønsket situasjon.

Utvalget er av den mening at med de retningslinjer og kontrolltiltak som i dag gjelder, bør provokasjonslignende etterforskning kunne benyttes i fremtiden. Det er hevet over tvil at dette i praksis er av stor betydning ved bekjempelse av narkotikakriminalitet. Utvalget er av den oppfatning at metoden bør kunne gis anvendelse på enkelte andre kriminalitetsområder enn narkotika. Dette har også sammenheng med det utvalget tidligere har fremhevet, aktive kriminelle er i mindre grad «spesialiserte», tilbud og etterspørselsmekanismer styrer aktivitetene fra område til område. Men en vesentlig utvidelse av denne etterforskningsmetoden, slik at den i gitte situasjoner kan benyttes ved annen kriminalitet, bør først skje etter at politiske myndigheter har gitt sin tilslutning.

2.26 UTVALGETS FORSLAG OG FORHOLDET TIL MENNESKERETTIGHETSKONVENSJONEN

Utvalget har vurdert sine forslag i forhold til EMK, og finner at forslagene ikke kan komme i konflikt med konvensjonen.

KAPITTEL 3

Kriminalitetsutviklingen mv**3.1 GENERELLE UTVIKLINGSTREKK****3.1.1 Innledning**

Den kriminalitetstrussel som man står overfor, vil være et viktig element når politiets etterforskningsmetoder skal vurderes.

Politiets metodebruk må stå i forhold til trusselbildet. Man skal ikke gå lenger i metodebruk enn hva som er nødvendig for å kunne oppklare begåtte forbrytelser.

I dette kapitlet er det søkt å gi en oversikt over kriminalitetsutviklingen på noen viktige områder. Vinningskriminalitet utgjør fortsatt hovedtyngden med over 200 000 anmeldte forbrytelser i året. En annen type kriminalitet av betydelig omfang er narkotikaforbrytelser, som utgjorde ca 8 % av anmeldte forbrytelser i 1995. Voldsforbrytelser utgjorde ca 5 % av anmeldte forbrytelser og sedelighetsforbrytelser ca 1 % av anmeldelsene i 1995.

Det må innledningsvis understrekes at den offisielle kriminalstatistikken ikke gir et fullstendig bilde av den faktiske kriminalitet og heller ikke av selve kriminalitetsutviklingen. Det knytter seg visse usikkerhetsfaktorer til det tallmaterialet som benyttes ved disse sammenligningene. Endringer i lovgivning og hvor mye av den faktiske kriminalitet som blir anmeldt, har direkte betydning for hvor mange handlinger som til slutt blir registrert som lovstridige. Også politiets ressurser, effektivitet og prioriteringer har betydning i denne sammenheng. Politiets registreringspraksis har dessuten endret seg betydelig i perioden.

Når man skal studere kriminalitetsutviklingen over en lengre periode, er man i hovedsak henvist til statistikk over ferdig etterforskede forbrytelser. Anmeldelsesstatistikken ble først tatt i bruk i 1990. I utgangspunktet er begge deler uttrykk for det samme, nemlig det totale antallet saker i den aktuelle kategori. Det at saken betegnes som ferdig etterforsket innebærer ikke nødvendigvis at det faktisk har vært foretatt etterforskning i saken. En må imidlertid være oppmerksom på at det ligger en tidsforskyvning her som innebærer at tallene ikke blir helt like. Anmeldte saker baseres på anmeldelsestidspunktet, mens en sak først regnes som ferdig etterforsket når det er truffet påtalemessig avgjørelse i saken.

Organisert kriminalitet er et begrep som først har dukket opp i de senere år. Begrepet blir benyttet i flere sammenhenger, og det blir ofte definert forskjellig fra land til land. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig eller nødvendig å gi en klar definisjon av begrepet, men søker å gi en oversikt over noen elementer som kjenneegner organisert kriminalitet. Det må understrekes at begrepet ikke har noen rettslig betydning i dag. Utvalget er også av den oppfatning at begrepet er lite egnet i en slik sammenheng.

Utvalget vil også i dette kapitlet kort berøre noen utenlandske grupperingers rolle i kriminalitetsbildet. Utvalget vil imidlertid allerede nå konstatere at det alt vesentlige av den kriminalitet som begås i Norge blir begått av norske statsborgere. Ved enkelte kriminalitetstyper finner man imidlertid at en ikke ubetydelig andel av forbrytelsene blir begått av personer med utenlandsk opprinnelse eller av utenlandske statsborgere. Etterforskning i enkelte utenlandske miljøer skaper fra tid til annen særlige problemer for politiet pga språkvansker, kulturelle forskjeller mv.

Utvalget vil videre i dette kapitlet kort redegjøre for de særtrekk ved dagens kriminalitet som mest typisk har ført til metodemessige utfordringer for politiets

etterforskning. Det vil dessuten bli gitt en nærmere beskrivelse av noen utvalgte kriminalitetstyper.

3.1.2 Kriminalitetens omfang

Kriminalitet kan forklares som overtredelse av en straffebestemmelse. Den registrerte kriminalitet er den som anmeldes til eller oppdages av politiet.

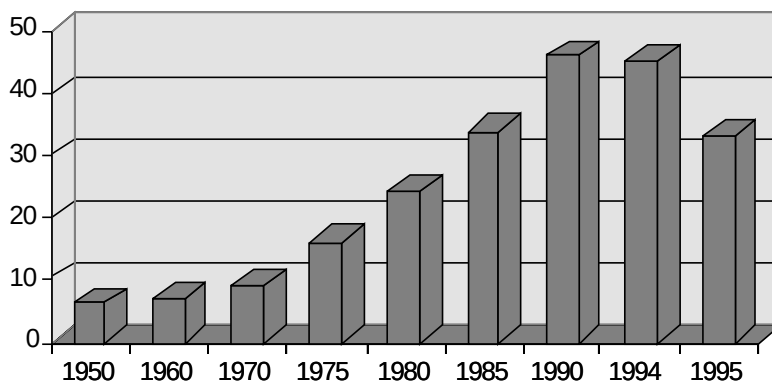
Fra 1960 til 1990 økte antallet ferdig etterforskede forbrytelser nærmest uavbrutt fra om lag 39 000 til 236 000, eller til det seksdobbele ifølge statistikken fra Statistisk sentralbyrå. I 1995 ble det totalt etterforsket ca 269 000 forbrytelser i Norge.

Tabell 3.1: Forbrytelser anmeldt i 1996 etter forbrytelsestype

Type forbrytelse/ anmeldelser	Antall	Totalt antall forbrytelser	Vold	Vinning	Narkotika	Sedelighet	Skadeverk	Annen
-		275 809	13 770	210 877	27 657	4 240	22 163	6 102

Ser vi på en av de mest alvorlige forbrytelsene – drap – kan utviklingen vises ved antallet domfellelser for forsettlig og overlagt drap (straffeloven § 233). I perioden 1950 til 1996 var utviklingen som følger:

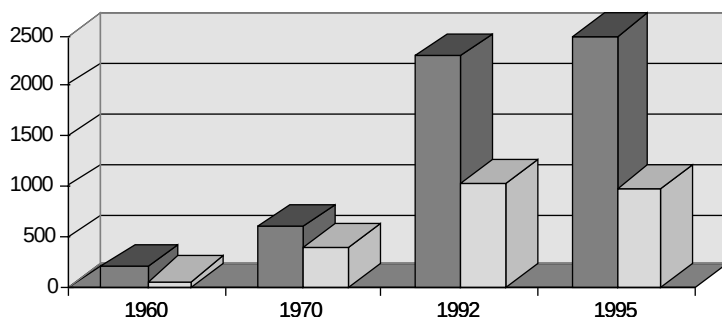
1950: 6
1960: 7
1970: 9
1975: 16
1980: 24
1985: 34
1990: 46
1994: 45
1995: 33



Figur 3.1 Domfellelser for forsettlig og overlagt drap i perioden 1950-95.

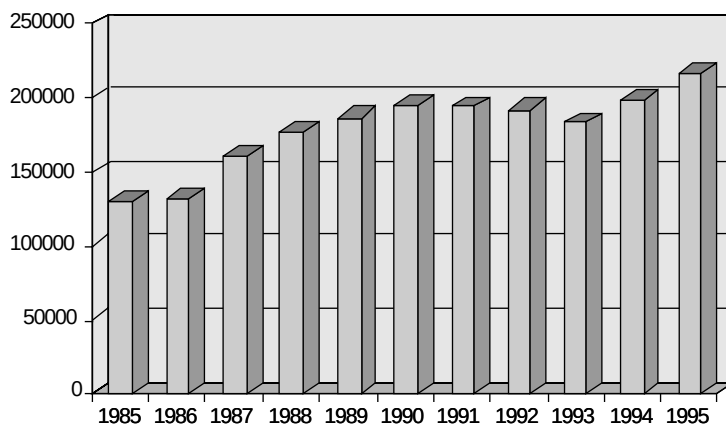
Ser man på antall etterforskede legemsbeskadigelser var det ca 200 i 1960, ca 350 i 1970, nærmere 600 i 1980, ca 2 300 i 1992 og 2 500 i 1995. For ran er de tils-

varende tall ca 70 pr år i begynnelsen av 1960 tallet, ca 400 pr år på begynnelsen av 1970 tallet, 1 040 i 1992 og 993 i 1995.



Figur 3.2 Etterforskede legemsbeskadigelser og ran i perioden 1960-95

Vinningskriminalitet utgjør den langt største delen av kriminalitetsbildet. I 1995 ble det anmeldt 206 084 slike forbrytelser. Dette er en økning på 9,3 % fra året før. Av dette utgjør grove tyverier vel 80 000 eller ca 40 %.



Figur 3.3 Vinningskriminalitet. Anmeldte forhold vedrørende tyveri, bilbrukstyveri, underslag, bedrageri, utroskap, heleri, ran og utpressing i perioden 1985-95.

Det ble i 1995 anmeldt ca 23 000 narkotikaforbrytelser. I 1991 var tallet over anmeldelser ca 13 000.

Fra 1970-årene, da narkotikaproblemet begynte å gjøre seg gjeldende og til i dag, har det vært en jevn økning i omfanget av denne forbrytelsestypen. Det er fortsatt Oslo politidistrikt som dominerer den negative statistikken, men det er også gjort beslag av de mest vanlige stofftypene i de fleste andre politidistriktene. For cannabis ble det for øvrig gjort beslag i samtlige av landets 54 politidistrikt i 1996.

Også antall narkotikadødsfall har økt betydelig de senere år. I 1996 ble det meldt om narkotikadødsfall i 29 politidistrikt og i alt 185 personer døde av overdoser. I 1992 ble det registrert 97 slike dødsfall.

3.1.3 Organisering mv

3.1.3.1 Organisert kriminalitet

Organisert kriminalitet forbindes ofte med velorganiserte mafialignende organisasjoner i utlandet. Målet er profitt, og bruk av vold er ofte et middel. Hard og brutal atferd skaper frykt såvel utad som innad. I noen land er det heller ikke uvanlig at bakmenn i kriminelle grupperinger innehar betydningsfulle posisjoner i det politiske liv eller i offentlig tjeneste. Utbredt korrupsjon i mange land, blant annet innenfor politiet, gjør det ofte vanskelig å bekjempe denne type kriminalitet. Fortjenesten fra straffbare handlinger blir i mange tilfeller investert i lovlig forretningsmessig virksomhet og derved hvitvasket. Det er også eksempler på at terroris-organisasjoner involverer seg i grove kriminelle handlinger for å finansiere sin terrorvirksomhet. I de senere år har dette særlig skjedd innenfor narkotikakriminaliteten. Det er f eks påvist sammenhenger mellom ulovlig våpenhandel og narkotikakriminalitet.

I forbindelse med en rapport fra politiet i Stockholm fra 1996 «Översikt av grov brottslighet i organiserad form i Stockholms län» benyttes uttrykket «*maffialiknande organisationer*». Disse defineres som «*organisationer som påverkar beslut och ställningstaganden i offentliga organ genom brottslig gärning*». Den svenske rapporten konkluderer med at ingenting tyder på at slike organisasjoner finnes etablert i Stockholm.

Det foreligger ingen konkrete opplysninger om hvorvidt organisert kriminalitet, med utspring i politiske miljøer eller offentlig tjeneste, er etablert i Norge. Det har forekommet noen få enkeltstående tilfeller av korrupsjon i offentlig virksomhet, men det er ikke avdekket forhold som kan betegnes som organisert kriminalitet.

På den annen side er utvalget kjent med at det er foretatt flere forsøk på å bestikke offentlige tjenestemenn, og utviklingen på dette området bør følges nøye.

Organisert kriminalitet forutsetter nødvendigvis ikke påvirkning av offentlige beslutningsprosesser. Selv om det ikke finnes noen entydig definisjon av begrepet organisert kriminalitet, finnes det en del særtrekk som kjennetegner slik kriminalitet slik vi kjenner den fra utlandet:

- kriminaliteten forøves av flere i forening
- det foreligger en hierarkisk organisering med klare kommandolinjer
- organisasjonen er oppbygd slik at forbindelsen mellom ledelsen og de ytre ledd hvor kriminaliteten begås, skjules
- en del av organisasjonen driver lovlig virksomhet hvor det kriminelle utbyttet kan investeres og hvitvaskes
- organisasjonen kjennetegnes ved hard disiplin, hvor organisasjonen og dens virksomhet beskyttes med voldsutøvelse og trusler innad og utad
- det er tale om alvorlig kriminalitet som gir et betydelig økonomisk utbytte, som f eks narkotika, omfattende vinningskriminalitet, sprit, spill, våpenhandel og menneskesmugling
- utførelsen av kriminaliteten er teknisk avansert, ressurskrevende og ofte internasjonal

Noen av disse kjennetegnene finner vi også igjen i det norske kriminalitetsbildet. I kriminelle grupperinger i Norge finner man organisasjoner med en fast struktur og med en hard indre justis, hvor organisasjonen beskyttes med voldsutøvelse og trusler både innad og utad, samt at kriminaliteten forøves av flere i forening. Videre er det tale om alvorlig kriminalitet som gir betydelig økonomisk utbytte, som f eks innførsel og omsetning av narkotika, flere former for vinningskriminalitet og ulovlig innførsel og omsetning av sprit.

Det knytter seg spesielle problemer til det å etterforske saker som gjelder organisert internasjonal kriminalitet. For de kriminelle er nasjonale grenser ingen hindring. De hindringer som landegrenser utgjør for politiet, kan de kriminelle utnytte strategisk for derved å unngå straffeforfølgning

3.1.3.2 *Etniske grupper*

Den økte kontakt over landegrensene, samt innvandring til Norge, har medført at norsk politi også stilles overfor kriminelle med utenlandsk opprinnelse.

Hvis man som innvandrere definerer utenlandske statsborgere med lovlig opphold i Norge, samt norske statsborgere som er født i utlandet, men har fått norsk statsborgerskap, og personer som er født i Norge av utenlandske foreldre, utgjorde disse pr 1. januar 1996 15,8 % av Oslos befolkning.

Oslo politikammer har utarbeidet en statistikk basert på antall personer som er pågrepet og siktet for en forbrytelse. Denne statistikken tyder ikke på at innvandrere generelt sett begår mer kriminalitet enn nordmenn. Derimot er enkelte innvandrergreper sterkt involvert i bestemte forbrytelseskategorier.

Konkrete saker har eksempelvis avdekket at eks-jugoslaver er sterkt involvert i grove narkotikaforbrytelser og at virksomheten er godt organisert.

En undersøkelse foretatt ved Kriminalpolitisen av samtlige narkotikasaker i 1996 hvor det var foretatt beslag på over 100 gram heroin, ble det totalt siktet 94 personer. Av disse var kun 8 personer av norsk opprinnelse. Av disse 8 igjen var det 4 menn og 4 kvinner, hvorav alle kvinnene er nåværende eller tidligere samboer eller ektefelle med utlendinger. Ser man på opprinnelseslandet til de involverte utlendinger i denne undersøkelsen, viser det seg at hele 30 personer var fra det tidligere Jugoslavia, mens 12 personer var fra Tyrkia.

Internasjonal informasjon viser også at tyrkere og jugoslaver arbeider tett sammen. Narkotikaen produseres i Tyrkia og større partier transporteres via den såkalte Balkan-ruten for videre distribusjon i Europa.

Organiserte ligaer fra det tidligere Jugoslavia antas å være en del av et større nettverk som utgjør et stort problem på europeisk nivå. De danner velorganiserte grupper som er involvert i narkotika-, våpen- og menneskesmugling, samt illegal spillevirksomhet.

Innenfor det pakistanske miljø i Norge finnes det kriminelle gjenger som driver vinningskriminalitet og torpedovirksomhet. Det er også avdekket at disse har krevd beskyttelsespenger av pakistanske forretningsdrivende. Tilsvarende finnes innenfor vietnamesiske miljøer. Som hovedregel har disse grupperinger operert innenfor sine egne etniske grupper og miljøer, men det er også eksempler på at de både samarbeider med hverandre og konkurrerer.

Også innenfor andre utenlandske miljøer finnes det kriminelle grupperinger som bl a driver narkotikakriminalitet og vinningskriminalitet.

Mange etniske miljøer er svært lukkede og derved vanskelige for politiet å skaffe seg informasjon fra og om. Store kulturforskjeller og manglende innsikt og forståelse fra politiets side, samt en betydelig skepsis til politiet i mange etniske miljøer, gjør politiets etterforskning av kriminelle handlinger begått i slike miljøer svært vanskelig. Frykt for represalier og voldsanvendelse gjør at politiet i liten grad får bistand fra vitner eller andre som kan hjelpe politiet i en etterforskning.

3.1.3.3 *Gjengkriminalitet*

Gjengkriminalitet er ikke noe nytt fenomen, men utviklingen synes å ha gått i retning av hardere disiplin innad i de kriminelle miljøer. Miljøene utvikler en

gjengkultur basert på visse fellestrekk, som f.eks. etnisk opprinnelse eller interesser og ideologi som man eksempelvis kan se i de kriminelle MC-kretser, ekstreme politiske grupperinger eller satanist-kretser.

I forbindelse med etterforskning av kriminell virksomhet i tilknytning til slike miljøer, vil gjengmedlemmer svært ofte nekte å avgi forklaring for politiet. I fall de avgir forklaring gis det ingen opplysninger som er av verdi for etterforskningen. Det lar seg ikke skjule at denne bevisste holdningen til ikke å bidra under en etterforskning skaper betydelige problemer for oppklaringen av alvorlige forbrytelser. Eksempler på saker hvor denne bevisste holdningen er kommet til uttrykk, er den såkalte «Vietnameser-saken» på Oslo S, flere skyteepisoder innenfor MC-miljøet og episoder innenfor det nasjonalistiske miljø.

Vi har også sett flere eksempler på at norske grupperinger, særlig ungdommer, har organisert seg i gjenger hvor mye av aktiviteten er knyttet til kriminelle handlinger.

Et hovedproblem med gjengkulturen er at miljøene blir svært lukkede og derfor vanskelige å trenge inn i. En annen tendens som har vist seg i de senere år er at det oppstår nær kontakt mellom forskjellige kriminelle gjenger. Politiet har opplysninger som indikerer en nær kontakt mellom kriminelle medlemmer av MC-klubber og andre kriminelle grupperinger. Politiet antar at denne kontakten bla. kan dreie seg om et samarbeid i forbindelse med salg av narkotika og torpedovirksomhet.

3.1.3.4 Internasjonalisering og mobilitet

I de fleste land i Europa har det i de senere år vært en betydelig økning av kriminaliteten. I tillegg utgjør internasjonal terrorisme en ikke uvesentlig trussel mot flere land i Europa. Endringen i kriminalitetssituasjonen har sammenheng med en rekke faktorer som økt handelssamkvem, bedre kommunikasjoner, teknologisk utvikling og et åpnere internasjonalt samfunn. Særlig har oppløsningen av blokkdannelser, kombinert med nedbygging av grenser, vært en medvirkende faktor til denne utviklingen.

Et typisk trekk i de senere år – såvel internasjonalt som nasjonalt – er at det ikke lenger bare snakkes om internasjonal narkotikakriminalitet som et hovedproblem, men om organisert internasjonal kriminalitet.

Denne nye begrepsbruken illustrerer den utvikling som har skjedd. Narkotikaorganisasjonene engasjerer seg i dag innenfor mange sider av kriminaliteten, som f.eks. våpenhandel, prostitusjon, ordinær vinningskriminalitet og økonomisk kriminalitet. En spesielt bekymringsfull side av dette er det som kalles hvitvasking. Penger fra kriminell virksomhet investeres i lovlig eller tilsynelatende lovlig virksomhet. På sikt kan dette bidra til undergraving av den lovlige virksomhet i offentlig og privat sektor, noe som vil kunne få alvorlige konsekvenser. Allerede i dag kan det i enkelte land være vanskelig å skille mellom de organiserte kriminelles virksomhet og myndighetsutøvelse. Også i Norge må vi være på vakt mot en slik utvikling. I sin ytterste konsekvens kan dette innebære en trussel mot demokratiet.

I dag styres en vesentlig del av narkotikakriminaliteten i Norge av utenlandske grupper eller nordmenn med utenlandsk opprinnelse. Dette betyr også at den organiserte kriminaliteten i stor grad styres av de samme grupperinger.

Det er åpenbart at disse gruppenes virksomhet må ses i sammenheng med tilsvarende virksomhet over store deler av den vestlige verden.

Norge blir således en liten brikke i det internasjonale kriminalitetsbildet. Det er derfor nødvendig å følge den internasjonale utvikling nøye også når det gjelder de kriminelles metodebruk, idet vi må regne med at de samme metoder også er eller vil bli tatt i bruk her i landet.

Politiet registrerer en betydelig reisevirksomhet blant de kriminelle. Innen de kriminelle MC – miljøene har man f.eks. registrert hyppig kontakt mellom de nordiske klubbene, men også besøk til og fra ledelsen i organisasjonene i USA.

Et typisk trekk ved de kriminelles metoder er nå raske forflytninger av personer, narkotika og penger mellom de forskjellige nasjoner. Dette er en utvikling som setter krav til likhet i lovgivning og et tettere internasjonalt samarbeid, herunder raske og ubyråkratiske kommunikasjonssystemer, samt gode koordineringsrutiner mellom de forskjellige lands politimyndigheter.

For øvrig er det også en økende tendens til større mobilitet hos de kriminelle innenlands, på tvers av politidistrikter.

3.2 DE KRIMINELLES METODER

3.2.1 Generelt

Som ellers i samfunnet foregår det også innenfor de kriminelles rekke en kontinuerlig utvikling når det gjelder handlingsmønstre, samarbeidsformer og metoder. Dette dreier seg om en prosess som henger nøye sammen med den politiske utviklingen, den teknologiske utviklingen, og ikke minst utviklingen innen de organer eller etater som er satt til å bekjempe kriminalitet. Eksempler på forhold som åpenbart har stor betydning er den politiske utvikling som har skapt et stadig åpnere Europa, utvikling innen datateknologi og kommunikasjonsteknologi. Endringer i lovgivning og strategi i kampen mot kriminaliteten vil også relativt raskt påvirke de kriminelles handlingsmønstre.

En betydelig utfordring i de enkelte land vil være å ligge i forkant – noe som er meget vanskelig fordi utvikling av nye metoder og lovgivning nødvendigvis er tidkrevende i et samfunn hvor rettssikkerhet og trygghet for borgerne står i fokus. De kriminelle har ikke slike hensyn å ta.

3.2.2 Trusler og vold

I de senere år ser vi en utvikling i retning av at profesjonelle kriminelle i større utstrekning enn tidligere benytter seg av vold og/eller trusler for å sikre sine interesser, og også for å vanskeliggjøre politiets etterforskning og irettføring av konkrete saker.

I løpet av høsten 1995 og våren 1996 har det bare i Oslo vært flere skyteepisoder innenfor de kriminelle miljøer. Det har forekommet drap i tilknytning til det vietnamesiske miljøet, drap og alvorlige skyteepisoder innenfor MC-miljøet, samt flere skyteepisoder innenfor det såkalte torpedomiljøet. I tillegg vet man om episoder der det er skutt etter personer innenfor det eks-jugoslaviske miljøet. I en del av disse miljøene er det i dag helt vanlig for involverte å benytte seg av skuddsikre vester for å sikre seg mot angrep fra andre kriminelle.

For en tid tilbake etterforsket Oslo politikammer en sak hvor en pakistansk gjeng hadde forlangt beskyttelsespenge av pakistanske forretningsdrivende. Saken avdekket at minst 10 pakistanske forretningsdrivende hadde blitt presset til å betale for å få lov å drive sin forretningsvirksomhet i fred.

For politiet viste det seg nærmest umulig å få ofre for denne type kriminalitet til å stå frem og anmelde forholdene pga at de var utsatt for alvorlige trusler. Denne tilbakeholdenhet overfor politiet ser vi også i andre miljøer og sammenhenger, noe som åpenbart fører til at en del alvorlig kriminalitet ikke kommer til politiets kjennskap, eller i hvert fall at det blir umulig å følge opp sakene i forhold til domstolene.

I konkrete saker hender det ofte at personer endrer forklaring under etterforskning, eller at et vitne i retten benekter innholdet av tidligere avgitte forklaringer. Bakgrunnen for dette er ofte at vedkommende person har mottatt alvorlige trusler. I større utstrekning enn tidligere benyttes denne arbeidsmetode fra de kriminelles side. Særlig gjelder dette i alvorlige narkotikasaker.

Den subjektive frykten for represalier kan innebære en enorm belastning selv om det rent faktisk fortsatt er sjelden at vitner utsettes for overgrep. En annen sak er at vi i de senere år har fått flere miljøer hvor det foreligger en reell fare for represalier. F.eks. har vi i de kriminelle motorsykkelmiljøer og i enkelte ungdomskriminelle gjenger sett en streng selvjustis og brutal voldsutøvelse både innad og utad.

Ikke rent sjelden forekommer også alvorlige trusler mot ansatte i politiet og deres familier. Disse truslene må tas meget alvorlig og foranlediger tiltak fra politiets side til beskyttelse av de aktuelle tjenestemenn og deres familie. Det har også vært tilfeller av alvorlige trusler rettet mot dommere.

Det er ikke sjelden at det blir fremsatt trusler mot vitner både før og etter en hovedforhandling. Det bør også nevnes at innføringen av to-instans-ordningen i norsk straffeprosess medfører at langt flere fornærmede og vitner må møte i retten i en ny runde, noe som medfører at det går lengre tid før saken blir avsluttet.

Politiet benytter seg i stor utstrekning av informanter i det kriminelle miljø. Dette er en arbeidsmetode som er meget viktig og mange ganger helt nødvendig for å avsløre alvorlig kriminalitet. Sikkerheten til informantene blir i større og større utstrekning et problem for politiet med den utvikling vi ser i dag. Fra utlandet er det kjent at flere informanter er likvidert – dette kan i dagens situasjon også lett skje i Norge.

Antall anmeldte trusler i Oslo økte med 18,8 % fra 1994 til 1995. Fra 1995 til 1996 ble det registrert en ytterligere økning på 10,6 %. Det gir en indikasjon på utviklingen, selv om man også vet at det her er store mørketall.

3.2.3 Teknologisk utvikling og kommunikasjon

Et viktig element ved den organiserte internasjonale kriminaliteten, er at den krever sikker og rask kommunikasjon mellom de kriminelle. Dette er en forutsetning for å kunne gjennomføre kriminelle handlinger som f.eks. ulovlig innførsel og omsetning av narkotika.

Den teknologiske utvikling på dette området har vært stor i de senere år. De kriminelle følger utviklingen på dette området nøye og utnytter de muligheter den nye teknologien gir. Det har åpenbart vært en utvikling der bruken av vanlig telefon har fått en mindre fremtredende rolle som kommunikasjonsmiddel mellom de kriminelle. Dette har sammenheng med at man i dag vet at det er relativt enkelt for politiet å avlytte denne type kommunikasjonsutstyr.

Profesjonelle kriminelle benytter i dag i stor utstrekning GSM-telefoner, personsøkere, telefaks, Internett ol. I Norge i dag er det praktisk talt umulig å avlytte GSM-telefoner, noe de kriminelle er fullstendig klar over. Men selv om dette hadde vært mulig, vil det i fremtiden bli mulig med kryptering av GSM-telefoner – noe som vil innebære et ytterligere problem for politiet i kampen mot internasjonal kriminalitet.

Både ved bruk av telefaks og personsøkere sendes meldinger til tider i koder som er umulig for politiet å tolke.

Med den raske teknologiske utvikling vi i dag ser på kommunikasjonsområdet og de kriminelles evner til raskt å utnytte disse, har politiet og andre myndigheter som er satt til å bekjempe kriminalitet meget store utfordringer i tiden som kommer.

Nye kommunikasjonssystemer er under utvikling, og opphevelsen av telemonopolet har medført at det må antas å komme flere og flere leverandører på markedet.

Et særlig problem reiser seg i forbindelse med de muligheter moderne teknologi gir for kriminelle til å kunne kryptere sin kommunikasjon.

3.2.4 Kryptering

De fleste mennesker har et legitimt behov for å skjerme seg i en privat sfære. Dette er også akseptert i de fleste land og reflektert ved ulike lover som beskytter blant annet fjernkommunikasjon i form av brev og telefonsamtaler mot innsyn fra utenforstående. Beskyttelsen er ikke ubetinget, men vil utvilsomt oppleves som betryggende nok for de fleste. Selv om brev kan stjeles og telefonsamtaler avlyttes ved lovlige metoder, vil de færreste føle noe særskilt behov for ytterligere beskyttelsestiltak mot innsyn i de aller fleste tilfelle.

Offentlige og private institusjoner vil ha et langt større behov for å sikre seg mot innsyn fra uvedkommende. Disse behov springer ofte ut av andre interesser enn det som gjelder privatpersoner. For private selskaper vil det gjelde viktige forretningsinteresser, og for det offentlige dreier det seg regelmessig om vitale samfunnsinteresser som forsvar, indre sikkerhet, bekjempelse av kriminalitet, budsjettforhold, personvern etc.

Bildet er i dag i ferd med å endre seg. Folks bruk av telekommunikasjonsmidler har muliggjort behovet for å utveksle «følsom» informasjon på en hurtig måte. Dette gjelder i særlig grad for næringslivet, men også for private synes dette behovet å stige. Et enkelt eksempel er bruk av banktjenester pr telefon. I disse dager lanserer norske banker betaling over Internett. Bruk av banktjenester på denne måten er betinget av ganske avanserte krypteringssystemer. Det er lite tvilsomt at utviklingen av datakommunikasjon på en dramatisk måte vil øke behovet for kryptert samband. Mye tyder på at Internett og e-post delvis vil overta mye av brevkommunikasjonen. Internet er et svært åpent system og er enkelt å «avlytte» for andre brukere. Det vil derfor også her oppstå et behov for beskyttelse av kommunikasjonen.

En annen side av samme sak er det at bruken av datamaskiner gjør bruken av kryptert samband svært enkel. Det som før var en tidkrevende og vanskelig prosess, kan nå skje ved bruk av inntasting av «kodeord» og ved at selve krypteringen og dekrypteringen skjer maskinelt og dermed automatisk.

På slutten av den andre verdenskrig begynte britene å anvende primitive datamaskiner for å bryte de tyske Enigma-meldingene. Datamaskiner som kan foreta blant annet logiske sammenligningsoperasjoner og tallberegninger i en fantastisk hastighet, er særdeles anvendelige til å analysere og sammenligne tekster eller omkaste og erstatte tegn. I de følgende tiår begynte man å anvende datamaskiner til også å foreta krypteringen. Dermed endret man forutsetningene for den moderne kryptografi. Selve krypteringen forgikk nå ved hjelp av algoritmer som kunne uttrykkes i matematiske formler. Det meste av utviklingen skjedde i militære forskningsinstitusjoner, og dette er fortsatt hemmeligstemplett i de fleste land. Frem til midten av 1970-tallet fantes det praktisk talt ingen sivil kompetanse på området, men det var kjent at National Security Agency (NSA) i USA og General Communications Headquarter i Storbritannia (GCHQ) hadde svært høy kompetanse og at man anvendte det mest avanserte datautstyr som var tilgjengelig.

På 1970-tallet vokste det imidlertid frem et stigende behov i næringslivet for sikker kommunikasjon mellom datamaskiner. Sentralt her stod selvsagt bankvesenet som i stadig stigende grad anvendte datamaskiner til pengetransaksjoner. Men etter hvert som andre deler av næringslivet også begynte å bruke tilsvarende kom-

munikasjonsmetoder, økte behovet stadig. En av de første sivile krypteringssystemer ble utviklet av IBM. Det ble – betegnende nok – døpt «Lucifer».

I USA så myndighetene med en viss bekymring på utviklingsmulighetene. Deres sivile begynte å anvende slike systemer, ville det utvilsomt svekke deres monopol innenfor en sektor som ble ansett for å være av vital forsvarsmessig og politisk betydning. Gjennom National Standard Bureau utviklet man så en krypteringsstandard som skulle anvendes av alle føderale myndigheter for ugradert materiale. Dette ble gitt betegnelsen Data Encryption Standard – DES. Dette ble også gjort kommersielt tilgjengelig og ble ganske utbredt. Det er også solgt utenfor USA, men da i en enklere variant.

DES er et tradisjonelt system på den måten at kryptering og dekryptering skjer ved hjelp av samme – hemmelige – nøkkel.

I 1975 offentliggjorde de to sivile matematikerne Whitfield Diffie og Martin Hellerman et helt nytt prinsipp. Krypteringen skjedde her ved *en* nøkkel som er offentlig, og dekrypteringen kunne bare skje ved hjelp av en helt *annen* nøkkel som er hemmelig. Selve metoden er basert på det faktum at enkelte matematiske funksjoner er enkle å utføre i én retning, men svært vanskelige, ja egentlig umulige, å reversere. Algoritmen er meget kompliserte matematiske formler. Hovedprinsippet er imidlertid enkelt nok.

I 1977 ble prinsippet videreutviklet til det såkalte RSA-systemet som ble patentert av Ravest, Shamir og Adleman. Dette og lignende systemer kalles gjerne «Public Key» eller asymmetriske nøkkelsystem.

Spredningen av krypteringsprogram eller krypteringsbrikker er stadig stigende. I Norge finnes minst ti selskaper som tilbyr dette.

Av vesentlig større betydning er det at krypteringsprogram av svært høy kvalitet er tilgjengelig i piratkopier eller som offentlig tilgjengelig programvare som distribueres på Internett. Kildekode for en lang rekke program er beskrevet i ulike bøker og blader. Kvaliteten på disse er selvsagt variabel, men mange er av svært høy standard.

Kryptert tekst som er basert på krypteringssystem kan «brytes» på ulike måter. Metoden vil variere etter hvilke inngangsverdier som er kjent.

Den helt avgjørende forutsetning er selvsagt at man har tilgjengelig kryptert tekst. Målet er å fremskaffe klartekst, krypteringsalgoritme og nøkkel. Dersom alle disse faktorer blir kjent foreligger et fullstendig brudd. Det kreves ekspertise innen matematikk (tallteori), språkteori og informatikk, samt tilgang på stor datamaskinkraft. Slik ekspertise er i dag ikke tilgjengelig i norsk politi. Innen privat sektor er nok slik kompetanse mulig å fremskaffe.

Selv om det bare er det såkalte «engangs-chiffer» som i dag anses for ubrytelig, krever kryptoanalyse svært store ressurser og svært høyt kompetansenivå som i dag bare er tilgjengelig i store etterretningsorganisasjoner. Det synes helt urealistisk å tenke seg at politiet skulle få tilgang til dette.

I USA har myndighetene åpenbart betraktet utviklingen med stor bekymring.

Offentliggjøringen av Diffie-Hellermans metode ble forsøkt stanset, men det ble raskt oppgitt da det åpenbart ikke fantes noe rettslig grunnlag for dette.

Derimot har myndighetene nedlagt eksportforbud på alle krypteringssystemer. Lisens for eksport kan innvilges, men blir i praksis ikke innvilget for systemer som går utover det helt elementære. Hjemmel for dette finnes i den såkalte Arms Export Control Act og kryptosystemer er oppført på The US Munitions List. Systemer som DES og RSA kan derfor ikke lovlig eksporteres til utlandet. Dette gjelder også mange andre krypteringssystemer som er offentlig kjent og nøye beskrevet i bøker og litteratur. Videre bør bemerkes at systemer som ikke kan selges til utlandet, er helt lovlige for salg i USA. Dette har naturligvis ført til at eksportforbudet langt på

vei er illusorisk. De fleste av de «forbudte» systemer er lett tilgjengelig i Europa og resten av verden. Videre er det utviklet mange varianter av DES og RSA utenfor USA. Det foreligger nå også rettsavgjørelser som har underkjent lovgivningen på dette punkt. Ingen av disse er rettskraftige.

Etter hvert har nok myndighetene innsett vanskelighetene med sin politikk, og den er blitt utsatt for heftige angrep fra amerikansk industri som hevder at eksportbegrensningene fører til konkurransevridninger til fordel for andre land. Såvidt man kjenner til foreligger imidlertid ingen konkrete planer om endringer, men man har nå lagt opp til en alternativ strategi.

Problemet man stod overfor var nemlig ikke bare «lekkasje» til utlandet. Vel så viktig synes det å ha vært at myndighetene vil miste et viktig våpen i kampen mot kriminaliteten ved at telefon- og annen kommunikasjonskontroll ikke lenger vil fungere. Dette aspekt er særlig fremhevet av de føderale politiorganisasjonene (FBI, DEA, US Customs, BTF, etc) under høringer i Kongressen i 1994. Dette har også åpenbart vært sentralt da Clinton-administrasjonen lanserte sitt «Clipper»-prosjekt i april 1993. Et annet formål var å erstatte DES, som de fleste eksperter mente ikke lenger var betryggende.

«Clipper» er en krypteringsbrikke som er utviklet av NSA. Den inneholder en krypteringsalgoritme som er hemmeligstemplet. Selve brikken er konstruert slik at algoritmen ødelegges dersom noen åpner eller forsøker å endre den. Den kan installeres på telekommunikasjonsutstyr og kan brukes til å kryptere telefonsamtaler, faks-sendinger og dataoverføringer. Brikken sender ut et «felt» som inneholder en spesiell krypteringsnøkkel som gir myndighetene tilgang til krypterte sendinger, dersom dette lovlig kan finne sted. Dette «feltet» i brikken kalles Law Enforcement Access Field – LEAF. Den metode som er anvendt i LEAF er hemmeligstemplet. Nøkkelen til LEAF skal deponeres hos andre føderale myndigheter utenfor «politi-systemet». Dette systemet kalles «Key Escrow» – Escrow): deponere.

«Clipper» og «Key Escrow» er basert på frivillighet. Brikken kan fremstilles uten lisensavgifter og ved hjelp av lave priser, ønsker man at den skal bli en de facto standard. Så langt har opplegget ikke vært noen suksess. Den har blitt sterkt kritisert av dataindustrien som hevder at den vil være konkurransevridende og uakseptabel i internasjonal sammenheng. Ulike private interesseorganisasjoner hevder at den ikke ivaretar borgernes rettigheter på noen god måte. Et viktig krav her er at den deponerte nøkkel skal forvaltes av domstolene. Særlig viktig er det her at myndighetene ikke har ekstra «bakdører» til systemet. Mange eksperter hevder også at myndighetenes tiltak innenfor denne sektor uansett vil være en fiasko, fordi spredningen av krypteringsprogram rett og slett ikke kan kontrolleres. Mye tyder på at de har rett. Som et ytterligere argument fremheves at mange land slett ikke har slike restriksjoner som USA og at det er disse landene som vil utvikle den internasjonale teknologien på området.

Utvalget har ikke innhentet særskilt materiale vedrørende de enkelte land, men bygger på en oversikt som er innhentet i forbindelse med Clipper-høringen i den amerikanske kongressen. En lang rekke land, herunder Norge, produserer kryptografisk teknologi i såvel hardware- som software-form. De enkelte land synes å ha svært ulik lovgivning innenfor feltet. Mange land, herunder Sverige, har ingen begrensninger i det hele tatt, mens andre land, f.eks. Frankrike, har en svært streng lovgivning som forbyr såvel import som eksport uten lisens. Videre kreves visstnok konsesjon for omsetning og produksjon.

I Norge har Forsvarsdepartementet nå, gjennom fremleggelse av forslag til Ot prp om lov om forebyggende sikkerhetstjeneste, gått inn for å lovfeste at bare kryptoutstyr som er godkjent av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (Forsvarssjefen og Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben) tillates brukt for beskyttelse av skjer-

mingsverdig informasjon. Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal videre, ifølge lovforslaget, være nasjonal forvalter av kryptomateriell og leverandør av kryptosikkerhetstjenester til virksomheter. Nasjonal sikkerhetstjeneste skal likeledes godkjenne kryptologaritmer som brukes i utstyr som tenkes eksportert.

Utvalget har tatt det ovennevnte forslag til etterretning, og finner grunn til å understreke at kryptert kommunikasjon vil vanskeliggjøre politiets etterforskningsarbeid i tilfeller hvor det foreligger rettslig tillatelse til telefonkontroll. Utvalget har ikke funnet anledning til å gå i dybden av denne problemstillingen, men er i prinsippet av den oppfatning at spørsmålet bør løses i form av lovgivning som enten pålegger leverandøren av kryptosikkerhetstjenester å sørge for at kommunikasjonen på visse vilkår kan dekrypteres i ettertid, eller at en offentlig instans oppbevarer et sett av leverte kryptonøkler som kan utleveres til politiet når det foreligger en kjennelse for telefonkontroll med tele- eller datakommunikasjon som er kryptert. En annen sak er imidlertid at eksistensen av kommersielle kryptotjenester på dagens marked synes å vanskeliggjøre eller endog umuliggjøre gjennomføringen av denne løsningen.

3.2.5 Kontraspaning mv

En meget viktig arbeidsmetode politiet benytter seg av for å avsløre organisert kriminalitet, er spaning. Det kan dreie seg om spaning mot spesielle steder, miljøer eller konkrete biler der man f.eks. vet at det befinner seg narkotika.

Spaningsarbeid har alltid vært vanskelig fordi det selvfølgelig er helt nødvendig at det objekt som påspanes ikke må få mistanke om at han er under oppsikt. Politiets arbeid på dette området er i dag betydelig vanskeligere enn tidligere og stiller meget store krav til profesjonalitet.

Grunnen til dette er at de profesjonelle kriminelle i dag driver kontraspaning i forhold til politiet. Med kontraspaning forstås en systematisk innsamling av informasjon om politiets arbeidsmetoder for å motarbeide politiets etterforskning. Både i forbindelse med spritsmugling og narkotikasmugling har politiet i en rekke tilfeller oppdaget biler og personer som har fulgt det aktuelle partiet for å kunne avdekke politiets mulige spaningsopplegg.

Man har også opplysninger om at politiets spaningsbiler blir systematisk kartlagt av kriminelle. Det samme gjelder polititjenestemenn som utfører spanings- og observasjonstjeneste. I Norge er det ikke mulig for en politimann å vitne anonymt i retten. I flere rettsmøter har politiet observert kriminelle fra den/de kriminelles miljø som åpenbart har vært i retten for å samle informasjon om politiets tjenestemenn og også om politiets arbeidsmetoder.

Som et eksempel på kontraspaning kan nevnes at det i 1996 under en ransaking i klubblokalene til en motorsykkelklubb, ble foretatt beslag av en ringperm med en samling av bilder av polititjenestemenn med navn, adresser og telefonnummer, sammen med bl.a. notater fra etterforsningslære ved Politihøgskolen.

Man er også kjent med at personer fra kriminelle miljøer tar kontakt med teleoperatører og spør om det har vært rettet forespørsler fra politiet vedrørende dem.

Norsk politi har under visse forutsetninger anledning til å benytte elektronisk peileutstyr i forbindelse med spaningsoperasjoner. Også denne arbeidsmetoden har blitt vanskeligere å benytte fordi de kriminelle har kunnskap om den, og politiet risikerer at utstyret blir oppdaget før det er tatt i bruk, eller underveis.

I et åpent samfunn som det norske, omtales i detalj både konkrete saker og politiets arbeidsmetoder i mediene. Dette innebærer selvsagt verdifull informasjon til de kriminelle.

Det hører også med i bildet at det til tider fremkommer opplysninger om at kriminelle har kontakter i politiet som gir opplysninger ut i miljøet. Dette har i liten grad blitt bevist, men kan ikke av den grunn utelukkes.

Det foreligger også opplysninger om at politiet skal ha blitt avlyttet med avansert lytteutstyr. Det er all grunn til anta at dette er tilfelle.

I et tilfelle i 1996 er det påvist at kriminelle har avlyttet en av politiets telefonsamtaler. Det er videre på det rene at flere av politiets radiosett er på avveie.

At det fra kriminelle miljø gis desinformasjon til politiet i forbindelse med saker som er under etterforskning/spaning, har en mange eksempler på.

Alt i alt viser dette en utvikling i retning av mer profesjonell oppfølging av politiet fra de kriminelle organisasjoners side.

3.2.6 Oppsummering

Den senere tids utvikling når det gjelder de kriminelles metodebruk og handlingsmønster kan oppsummeres slik:

- organisert kriminalitet her i landet er i større grad enn tidligere avhengig av den internasjonale utvikling, også når det gjelder de kriminelles metoder.
- de kriminelle utnytter i stor grad den teknologiske utvikling innen kommunikasjon og datateknologi – noe som vanskeliggjør politiets arbeid.
- vold/trusler benyttes i økende grad i den interne disiplin og utad overfor vitner for å hindre eller vanskeliggjøre politiets arbeid.
- politiets og andre myndigheters arbeidsmetoder og strategier i kriminalitetsbekjempelsen overvåkes nøye av de kriminelle.

3.3 OM ENKELTE KRIMINALITETSTYPER

3.3.1 Generelt

Enkelte kriminalitetstyper fremstår som særlig alvorlige og samfunnsskadelig samtidig som de er vanskelige å oppklare ved bruk av tradisjonelle etterforskningsmetoder.

De enkelte kriminalitetstyper kan grupperes på ulike måter. Den tradisjonelle og mest benyttede er etter lovbruddets art, som f.eks. volds- eller vinningskriminalitet. En annen måte er å se på hvorledes lovbruddet begås, som f.eks. bruk av datateknologi. Ved kriminalitet som bedrives av flere personer i felleskap, vil det også være av interesse å se nærmere på hvordan virksomheten er organisert og hva som er motivasjonen bak de kriminelle handlinger.

For å få frem og få vurdert statistisk materiale er det nødvendig å foreta slike inndelinger. Man må imidlertid ikke glemme at det ofte er nær sammenheng mellom de ulike typer kriminalitet. Personer som gjerne lever av kriminell virksomhet, er ofte involvert i mange typer kriminalitet, avhengig av hva som til enhver tid gir best fortjeneste.

3.3.2 Vold

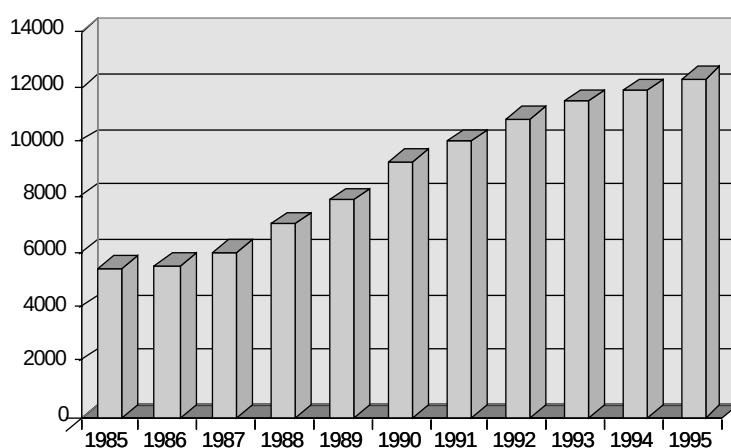
3.3.2.1 Generelt

Det har skjedd en merkbar økning og brutalisering av volden i de siste 10-15 år. Såkalt uprovosert blind vold har økt og man ser hvert år en rekke tilfeller av denne voldstypen. Dette er vold som rammer tilfeldig og som særlig er med på å skape utrygghetsfølelse hos mennesker flest. Mange voldsforbrytelser utøves med hensynsløs bruk av kniv eller andre våpen eller redskaper.

En annen tendens i dette bildet er en økende bruk av vold og trusler innenfor de kriminelle miljøer, hvor det blir brukt bevisst for å skape frykt eller for å sikre lojalitet til en kriminell gruppering eller organisasjon.

3.3.2.2 Omfanget av voldsutøvelsen

Antall registrerte voldsforbrytelser (forbrytelser mot liv, legeme og helbred) er mer enn firedoblet i perioden fra 1960 til 1990. Fra 1991 til 1996 er økningen 30 %. En sammenligning av registrerte saker vedrørende overtredelser av straffelovens § 228, 229 og 233 i perioden 1985 til 1995 viser flg. utvikling.



Figur 3.4 Legemkrenkelser i perioden 1965–1995.

I 1995 ble det totalt anmeldt 12 282 forbrytelser mot liv, legeme og helbred i Norge. Statistikken omfatter blant annet:

Tabell 3.2:

Grov legemsbeskadigelse:	43 registrerte forhold
Drapsforsøk:	53 registrerte forhold
Drap:	43 registrerte forhold
Uaktsomt drap:	48 registrerte forhold

De øvrige registrerte forholdene gjelder for det meste legemsfornærmelser og legemsbeskadigelser.

I Stortingsmelding nr 104 for 1977-78 (Om kriminalpolitikken) fremgår det på side 39 «når det gjelder de ulike lovbruddstypenes andel av den samlede mengde reaksjoner, ser det ikke ut til å ha skjedd noen særlig utvikling. Det er først og fremst tyveriene som dominerer med ca 60 % av totaltallet. Vold er det lite av. Voldsforbrytelsenes andel av totaltallet ligger på ca 10 % og har ikke vist tendens til å øke i de senere årene». På side 51 i nevnte melding anføres bla:

«Sammenfatningsvis må det kunne sies at vold nok er mindre utbredt her i landet enn populært antatt. Diskusjonen om voldskriminalitet preges ofte av utgangspunkt i enkeltstående alvorlige tilfeller som vekker offentlig opp-

merksomhet. Når voldsbruk i sin alminnelighet forekommer, skjer det stort sett i milde former.»

Slik ble voldskriminaliteten vurdert for 20 år siden. Mye har endret seg i årenes løp og frem til i dag. Kriminalstatistikken viser en klar økning i antall registrerte voldsforbrytelser. Økningen inntrådte særlig fra midten av 1980-tallet. I en forskningsrapport om registrert vold i Oslo fra 1988 viser det seg at det er benyttet redskap i 21 % av voldssakene, mens det ble registrert vold uten redskap i 76 % av tilfellene. Det som derimot er en klar tendens, er økt bruk av kniv eller annet farlig redskap som ledd i voldsutøvelse. Grovheten og omfanget av volden er med andre ord økende. Den senere tids fremvekst av «torpedo»-miljøer og økt vold i ungdomsmiljøer er et bekymringsfullt utviklingstrekk.

Når det gjelder ransforbrytelsene, er det grunn til å merke seg at antall væpnede bankran steg meget betydelig i perioden fra 1982 til 1995. I 1982 var det bare 6 slike ran i Norge, mens tallet var 27 i 1995. Tilsvarende utvikling gjorde seg gjeldende for postran. Etter 1995 har denne tendensen endret seg markert. Tallene har gått kraftig ned. Vi har registrert 15 bankran i 1996 og 9 postran. Årsaken til dette er en omfattende satsing på sikkerhetstiltak. Motposten er antall ran av forretninger, kiosker ol som har steget betydelig de siste årene.

Antall registrerte voldtekter har også økt mye i perioden fra 1982 til i dag. I 1982 ble det registrert 136 anmeldelser for voldtekt, mens tilsvarende tall i 1996 var 423. Den groveste form for vold, nemlig drap, har ikke vist tilsvarende økning som for andre voldforbrytelser i den samme periode, jf under 3.1.1.

I de fleste drapssakene i Norge kan man konstatere at gjerningsmannen og offeret kjente hverandre på forhånd, og at drapet ofte utløses av en sterk emosjonell konflikt. Selv om oppklaringsprosenten for drap er høy, har vi i dag flere uoppklarte drapssaker. I enkelte saker med såkalt «ukjent gjerningsmann» har det etterforskningsmessig vist seg vanskelig å fremskaffe de nødvendige bevis.

3.3.2.3 Voldsutøvelse og metodebruk

Voldskriminalitet har langt på vei latt seg etterforske ved hjelp av ordinære metoder. De som har blitt utsatt for vold og trusler anmelder vanligvis dette til politiet, og det er ofte mulig å finne vitner til hendelsen. Et unntak i så måte har vært «familievold» eller vold i hjemmene, hvor man antar at det er store mørketall.

Voldsutøvelse er imidlertid i de senere år tatt i bruk som et ledd i annen kriminell virksomhet, noe som er forholdsvis nytt her i landet. Det brukes vold og trusler for å holde indre justis innad i kriminelle grupperinger, og det brukes vold og trusler for å tvinge enkeltmennesker og organisasjoner til å samarbeide med de kriminelle. Det foreligger også flere tilfeller hvor slike midler tas i bruk for å tvinge personer til å betale såkalte «beskyttelsespenger».

Økt voldsutøvelse har de siste årene vært særlig fremtredende i striden mellom ulike MC-klubber. Man er også kjent med at voldsutøvelse er tatt i bruk i organisasjoner som bla driver narkotikakriminalitet og spritkriminalitet for å sikre at de kriminelle er lojale til organisasjonen. Dette er lukkede miljøer hvor både offer og utøver ofte er kriminelle, og hvor tradisjonelle etterforskningsmetoder ikke alltid er like effektive. Det er særlig i slike miljøer at utradisjonelle metoder kan være nødvendig for å avdekke alvorlig voldskriminalitet. Det vises til det som tidligere er anført om vitner som ikke våger å snakke med politiet, og den interne justis i kriminelle grupper (f eks MC-miljøene), som fører til at politiet sjelden får opplysninger gjennom avhør av vitner og siktede. Effektive metoder kan her være romavlytting, telefonavlytting, infiltrasjon mv.

3.3.3 Narkotika

3.3.3.1 Generelt

Også narkotikakriminaliteten har hatt en betydelig økning, noe som bl a viser seg i mengden av beslag og antallet personer som omkommer av overdoser.

For få år tilbake var narkotikaproblemene først og fremst konsentrert til de største byene.

I løpet av de siste 2-3 årene har det også vært en kraftig økning i beslag av de fleste narkotiske stoffer i Norge. Dette kan illustreres med at beslagene av hasjisj økte fra 480 kg i 1994 til 711 kg i 1996. Amfetaminbeslagene økte fra 16 kg til 30 kg i samme periode. For heroin har beslagsøkningen vært spesielt markert og bekymringsfull. I 1994 ble det beslaglagt 26 kg heroin. Det tilsvarende tall for 1996 var 74 kg.

Antall anmeldelser for de groveste overtredelser av narkotikalovgivningen i Oslo har i den samme tidsperioden økt kraftig. Antall anmeldelser for overtredelse av straffeloven § 162 annet ledd, som gjelder narkotikaforbrytelse med strafferamme inntil 10 års fengsel, har i Oslo økt med 31,8 % fra 1994 til 1995. Denne økningen fortsatte fra 1995 til 1996 med ytterligere 34,8 %. For de mest alvorlige narkotikaforbrytelser som rammes av straffeloven § 162, 3. ledd, har som har en strafferamme på inntil 15 års fengsel og inntil 21 år hvis det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter økte antall anmeldelser fra 1994 til 1995 med 105 %. Det tilsvarende tall fra 1995 til 1996 var 5 %.

Antall dødsfall pga overdoser kan også være en indikasjon på hvor alvorlig denne type kriminalitet er, selv om disse tallene også vil påvirkes av andre forhold enn tilgangen på narkotika. I Norge ble det i 1992 registrert 97 overdosedødsfall. Det tilsvarende tall for 1994 var 124, mens det i 1996 ble registrert i alt 185 slike dødsfall.

Det vil nedenfor bli gitt en oversikt over noen stofftyper med beskrivelse av produsentland, smuglerruter til Norge samt hvilke kriminelle grupper som opererer i og mot Norge og deres nasjonale tilhørighet, og utvalgets vurdering av hvordan situasjonen kan forventes å utvikle seg de nærmeste årene. Faktaopplysningene som ligger til grunn for det som her er skrevet, er både hentet fra Interpols narkotikarapport for 1995 og norsk politistatistikk.

3.3.3.2 Cannabis

Cannabis er fortsatt den vanligste narkotikatypen i Europa. I løpet av 1995 ble det beslaglagt rekordstore mengder: 420 tonn hasj og 401 tonn marihuana. Norge opplevde en markert økning i hasjbeslag i 1995.

Mesteparten av den beslaglagte hasjen kommer fra Marokko, deretter følger Colombia (38 t), Nigeria (24 t) og Pakistan (16 t). Det er videre verdt å merke seg den økende cannabisproduksjon i Sørøst-Asia, bl a Kambodsja.

De viktigste mottakerlandene for hasjpartiene er Spania og Nederland, og det meste av den hasjisj som kommer til Norge smugles via disse landene. På bakgrunn av beslagsdata og opplysninger fremkommet under etterforskning av saker, viser det seg at det i cannabishandelen fortsatt er vesteuropeiske, kriminelle grupper som kontrollerer transport- og distribusjonsnettverkene i Europa. Hovedtyngden av smuglingen foregår med containere eller i lasterom på mindre fartøyer.

Profesjonelle organisasjoner i Nederland står bak smugling av partier på opptil flere hundre kg inn i landet, som oftest med kurér som skaffes i Nederland. Nytt i Norge er vietnamesere som smugler hasj. Disse står selv for innkjøp av hasj i Nederland, samt innsnugling til og omsetning i Norge. Etterforskningen i disse sakene

har vist seg meget vanskelig, ikke bare på grunn av språkproblemer, men også fordi disse miljøene er svært lukkede og har interne regler om ikke å forklare seg til politiet i det hele tatt. Hjemmedyrking av cannabis brer stadig om seg. Ved en spesiell dyrkingsmåte er det mulig å få knopper med meget høyt THC-innhold, som faktisk også gir en hallusinogenerende effekt. Denne dyrkingen har bredt seg fra Nederland via Tyskland til Danmark. Slik dyrking av cannabis foregår trolig også i Norge, selv om dette neppe har stor målestokk. I denne anledning kan det nevnes at oppskrift på dyrking finnes på Internett

Det kan synes som om cannabismisbruket har nådd en popularitetstopp i alle europeiske land. I og med at dette stoffet i flere land er blitt klassifisert som et lett narkotisk stoff, har det også fått lavere prioritet i politiets narkotikabekjempelse i mange land.

3.3.3.3 Heroin

Europa opplevde en markert økning i beslag av heroin fra 1994 til 1995 (totalt 9 tonn). Norge var et av de landene som hadde prosentvis høyest beslagsøkning; nesten 100 % (49 kg/26 kg). Ifølge Interpols etterretningsopplysninger stammer mellom 80 og 90 prosent av den beslaglagte heroinen/morfinen fra produsentområdene i Afghanistan og Pakistan. Derfra transporteres narkotikaen via Iran/Tyrkia til Europa (den tradisjonelle Balkan-ruten). Den resterende mengde heroin kommer fra Sørøst-Asia (Burma, Thailand og Laos).

I forbindelse med etterforskningen av de største heroinsakene i Norge de siste 3 årene, er det avdekket at smuglerrutene fra Tyrkia går gjennom Ungarn, Slovakia og Tsjekkia via Tyskland og inn i Norge. Transporten inn i landet skjer ofte med personbiler.

Stadig mer av heroinsmuglingen foregår langs landeveien. Innsmugling via flyplasser synes å være avtakende i de fleste land i Europa. Dette gjelder imidlertid ikke i Danmark. Pakistanske narkotikakurerer er like aktive som før når det gjelder bruk av Kastrup Lufthavn som enten transittflyplass for innsmugling av heroin til Norge, Sverige og Storbritania, eller direkte inn i Danmark. Tilsvarende problemer kan oppstå på den nye storflyplassen på Gardermoen.

Av endringer i produksjonssteder og smuglerveier som kan få betydning for Norge, må nevnes de nye sentralasiatiske statene. Etter demokratiseringsprosessen i den tidligere Sovjetunionen er det startet opiumsproduksjon i Tadsjikistan, Kirgistan, Usbekistan, Kasakhstan og Turkmenistan. Disse landene har stor tilgang på viktige kjemikalier i forbindelse med annen industriell virksomhet. De har et rimelig godt utbygd transportnett, men dårlig utbygd kontrollsystem. Korrupsjon innen det offentlige er en del av «kulturen» og gjør det lettere å produsere og transportere narkotikaen fra øst mot vest. Det finnes ikke i dag sikre opplysninger om hvor stor opiumsproduksjonen er i området, annet enn at den er bekymringsfullt økende.

Områdene vi her snakker om kalles «Nye korridoren» eller «Den nye nordlige ruten», og vil etter all sannsynlighet få konsekvenser for heroinsmuglingen inn i Vest-Europa i tiden fremover.

De siste 3 årene har eks-jugoslaver dominert herointrafikken i Norge. Politiet regner med at ca 80 % av all innsmuglingen av heroin til landet gjøres av disse kriminelle grupperingene. Gjennom nordisk politisamarbeid er det avdekket at de samme kriminelle grupperinger opererer i flere nordiske byer, og at de dessuten samarbeider tett i forbindelse med smugling og omsetting av heroin innen Norden.

Gjennom etterforskning av konkrete saker og kildeopplysninger kjenner politiet til at strategien har vært å ta inn store partier heroin til landet, for så å skjule dette i depoter i utkanten av storbyene, eller i «lukkede» klubblokaler for disse etniske

grupperingene. Etter å ha dumpet store mengder heroin på markedet for å utkonkurere andre kriminelle grupper, holder de nå «stabile» priser ved å kontrollere stofftilgangen på gatenivå gjennom forsiktig tapping av depotene.

Disse kriminelle grupperingene er fleksible i forhold til smuglingsmetoder. På grunn av den store risikoen for å bli tatt ved enkelte grensestasjoner i Sør-Norge, benyttes nå andre smuglerveier og nye smuglermetoder: Fra depoter i Malmö- og Göteborg-distriktet smugles mindre partier (1-3 kg) inn i Norge med bil via øde grenseoverganger. Kontraspaning og varsling ved hjelp av mobiltelefoner blir alltid benyttet i forbindelse med disse smuglerturene.

Av andre aktører som fremdeles driver heroinsmugling kan også nevnes pakistanere, nigerianere og iranere.

Nye europeiske trender tyder på at bruk av heroin i de nærmeste årene vil bli et økende problem. Økt eksperimentering blant stadig flere grupper gir et jevnt tilsig av nye heroinister, som medfører økt etterspørsel etter heroin. Nye produsentland og flere smuglerveier inn i Europa vil trolig føre til økt tilgjengelighet og lavere priser.

3.3.3.4 Kokain

Til Norge har kokain kommet fra Sør-Amerika med fly og med kurér som har svelget stoffet. Denne smuglermetoden er oftest benyttet også andre steder i Europa. Såkalte «stunts» hvor så mange som 5-10 kurerer samtidig ankommer en flyplass er det siste innen denne type smuglervirksomhet. Smuglerligaene spekulerer i at tollvesenet ikke klarer å avsløre mer enn 1-2 av disse kurerene.

I Norden er det i første rekke Danmark som de senere år har hatt et påviselig kokainproblem. I 1995, sammenlignet med 1994, økte kokainbeslagene fra 30 kg til 110 kg. Sverige hadde i 1996 en klar øking av kokainbeslag sammenlignet med tidligere år. Kokainbeslagene har økt dramatisk de siste årene i de fleste europeiske land, men ikke i Norge. Man har i mange år ventet på at kokainbølgen skulle komme til Norge, men så har ennå ikke skjedd. Pga høy pris og kort rusvirkning er det sannsynligvis kun et mindre brukemarked for kokain her i landet. Dette markedet antas dessuten å finnes i miljøer hvor politiet har vanskelig for å avdekke omsetning og bruk. Det er i dag vanskelig å si noe sikkert om fremtidig utbredelse av kokain i Norge, men erfaringene fra Danmark og Sverige tyder på en økt utbredelse i årene som kommer.

3.3.3.5 Amfetamin

På samme måte som med heroin var det i Norge en dramatisk økning av amfetaminbeslag i 1995 sammenlignet med foregående år.

Det meste av amfetaminen som er beslaglagt i Norge kommer fra Nederland. Bortsett fra at eks-jugoslaver forsøkte å overta amfetaminmarkedet i 1995 (uten å lykkes), er det nordmenn som er hovedaktører på dette markedet. Ofte smugles både hasj og amfetamin gjennom de samme kanaler inn i Norge.

I liten grad har amfetaminen kommet fra andre produksjonsland, som f.eks. Polen.

Etter sterkt press fra andre land har nederlandske myndigheter i større grad enn tidligere arbeidet med å avdekke amfetaminlaboratorier. Arbeidet har vært vanskelig fordi mange av laboratoriene er mobile. I 1995 ble det avdekket 16 slike laboratorier. Dette kan være noe av årsaken til at amfetaminbeslagene i Norge har gått ned fra 1995 til 1996 (53 kg/30 kg).

All erfaring tilsier at en slik stagnasjon er høyst midlertidig. Dessuten forteller opplysninger fra finsk politi at amfetaminsmugling via Estland, med ferge fra Tallin til Helsingfors, er et sterkt økende problem. Manglende kontrollinnsats mot illegal produksjon av amfetamin har gjort at organiserte grupper har fått fotfeste innen slik produksjon og smugling fra de baltiske stater.

I Norge er det gjennom mange år opparbeidet et relativt stort marked for amfetamin. Nye produsentland og smuglerveier fra Øst-Europa vil i årene som kommer kunne forsterke presset mot Norge når det gjelder slik smugling, og derved tilgjengelighet av amfetamin.

3.3.3.6 *Ecstasy*

På samme måte som amfetamin, er det meste av den ecstasyen som kommer til Norge produsert i Nederland. Dette er i første rekke et ungdomsnarkotikum som tas i forbindelse med såkalte «raveparties», og henger dermed nøye sammen med musikk. Ikke siden hippietiden har man fått et narkotisk stoff som i den grad er knyttet til en musikkultur, og som så raskt har fått utbredelse over hele landet.

Det ligger et stort fortjenestepotensiale i smugling og omsetting av ecstasy. I de større sakene som er avdekket, er det de samme personene som kjøper ecstasy i Nederland som også smugler det inn i landet, og senere omsetter det her. Innkjøpspris er ca kr. 15-20 pr tablett, mens den selges ut for kr 300-400 i brukermiljøene. Nordmenn, iranere og vietnamesere er så langt de som er pågrepet i forbindelse med smugling av større partier ecstasy.

Høyt fortjenestepotensiale, et velvillig og ungdommelig marked, samt erfaringer fra utlandet, tilsier at vi ennå ikke har nådd toppen når det gjelder utbredelse av ecstasy.

3.3.3.7 *Lsd*

Misbruk av LSD har igjen fått et oppsving her i landet. Dette henger i første rekke sammen med oppblomstringen av ecstasy-misbruket og den nye, eksperimentelle kultur som blir stadig mer fremtredende i visse miljøer.

Totalt gikk derimot mengden av innrapporterte LSD-beslag ned i Europa i perioden 1992-1994. I Norge gikk beslagene noe opp. Det er fortsatt USA som er den største produsenten av dette stoffet, mens råmaterialer for produksjon er funnet i Storbritannia.

Selv om vi ser en økende tendens til LSD-misbruk, tyder ikke situasjonen totalt sett på at situasjonen vil forverre seg i særlig grad i årene som kommer. Stoffet synes å være for «spesielt interesserte».

3.3.3.8 *Narkotikakriminalitet og metodebruk*

I motsetning til hva tilfellet er på de fleste andre kriminalitetsområder, anmeldes praktisk talt aldri narkotikaforbrytelser. Dette har bl a sammenheng med at ofrene (narkotikamisbrukerne) har felles interesse med importører og selgere i å få stoffet frem. I tillegg foregår narkotikakriminaliteten ofte i skjulte og profesjonelle miljøer.

Narkotikakriminaliteten var derfor det første området, bortsett fra forbrytelser mot rikets sikkerhet, hvor norsk politi stod overfor alvorlig kriminalitet som ikke lot seg avdekke ved hjelp av de tradisjonelle etterforskningsmetoder. Det var i erkjennelsen av dette at man innførte midlertid lov om telefonkontroll i narkotikasaker i 1976, og det var også primært på samme bakgrunn at spesielle etterforskningsmetoder som provokasjon, bruk av peileutstyr mm ble tillatt.

Endringer i kriminalitetsutviklingen har medført at de samme hensyn som tidligere begrunnet spesielle etterforskningsmetoder innenfor narkotikakriminaliteten, nå også gjør seg gjeldende i forhold til andre typer kriminalitet.

Situasjonen innenfor narkotikakriminaliteten er i dag preget av internasjonalisering, høyere profesjonalitet hos de kriminelle når det gjelder å motvirke politiets etterforskning, god kunnskap om gjeldende etterforskningsmetoder og bedre kommunikasjonsmidler.

Denne utviklingen aktualiserer behovet for å anvende utradisjonelle etterforskningsmetoder. På samme måten vil det være av betydning å ha adgang til tilnærmet samme metoder som nyttes i andre land norsk politi samarbeider mye med – ikke minst de øvrige nordiske land. Vesentlige forskjeller i norsk disfavør vanskeliggjør i betydelig grad politiets arbeid, samt at dette kan åpne for økt narkotikakriminalitet, da det kan være grunn til å anta at de kriminelle vil søke til land der faren for å bli oppdaget er minst.

Narkotikakriminalitet er fortsatt hovedproblemet i det norske kriminalitetsbildet og en rekke andre kriminalitetstyper har sitt utspring herfra. Man kan her nevne voldskriminalitet, vinningskriminalitet og hvitvasking av penger. Ved at dette er en kriminalitetstype hvor det er særlig vanskelig å oppklare lovbrudd gjennom vanlige etterforskningsmetoder, vil utradisjonelle etterforskningsmetoder i større grad kunne gjøre politiet i stand til på en bedre måte å avdekke og bekjempe slik alvorlig kriminalitet.

3.3.4 Ulovlig innførsel og omsetning av sprit

3.3.4.1 Generelt

Omfanget av illegal import, tilvirkning og omsetning av sprit i Norge antas å være betydelig.

I de senere år har politiet avdekket til dels store velorganiserte grupper norske kriminelle som illegalt har importert sprit til Norge. Hovedtyngden av disse organisasjonene har hatt tilknytning til det sentrale Østlandsområdet. Kriminelle som tidligere har vært dømt for narkotikasmugling, har også deltatt i spritsmuglingen.

3.3.4.2 Regionale forskjeller i spritkriminaliteten

Det viser seg at det er regionale forskjeller i spritkriminaliteten i Norge.

På Sørlandet meldes det om smugling av sprit ved hjelp av båter, både store lastebåter og mindre, hurtiggående fartøyer. Problemet er stort, og ingen har full oversikt over omfanget. Tollvesenet avdekker de fleste tilfellene.

Illegal sprit på Østlandet synes å komme fra legalt oppkjøpt sprit fra fabrikker i Sør-Europa. Spriten blir transportert med vogntog gjennom EU-området til Sverige, så tett inntil Norges yttergrense som mulig. Tollpapirene blir forfalsket og returnert til opprinnelseslandet som om spriten er levert til den opprinnelige destinasjon. Spriten omlastes i mindre enheter og transporteres over landegrensen.

På Vestlandet synes omsetning av sprit fra båter som anløper havner, å være et problem. Det er ingen indikasjoner på at denne virksomheten er organisert. Man har avdekket enkelttilfeller av smugling av større mengder sprit med båter fra utlandet. På Vestlandet omsettes også sprit som er transportert landeveien fra Østlandet.

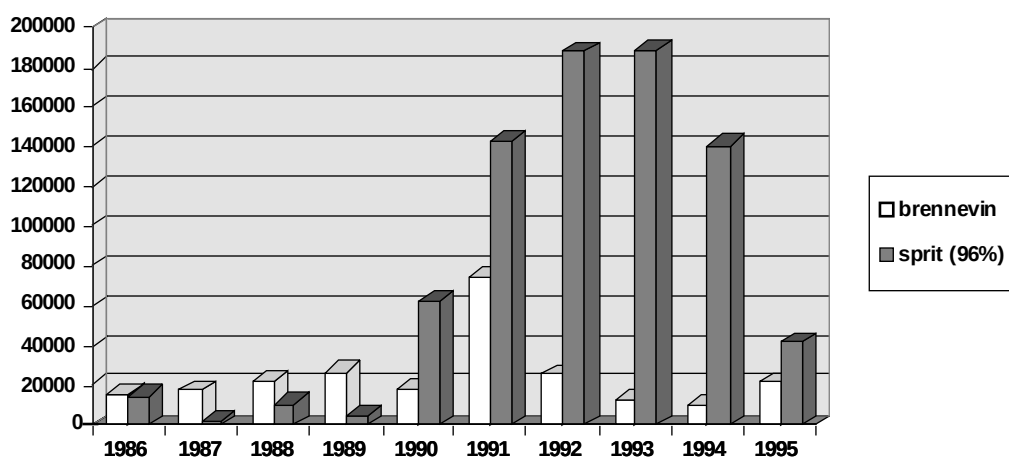
I Midt-Norge melder politidistriktene om at hovedproblemet er tilvirkning og omsetning av enten tradisjonell hjemmebrent eller rensset, denaturert, teknisk sprit. Det er avdekket organisasjoner med forgreninger til det sentrale Østlandsområdet.

Politidistriktene i Nord-Norge melder om omsetning av smuglersprit fra båter som anløper havnene, i hovedsak russiske fiskerfartøyer og cruiseskip. Det er ingen

indikasjoner på at dette er en velorganisert virksomhet. Videre meldes det at hjemmebrenning og omsetning er et problem.

3.3.4.3 Beslaglagt sprit

Brennevin er uttrykk for det som til daglig omtales som originalsprit i flasker. Sprit er uttrykk for det som omtales som druesprit (96 %) som innsnugles i 5-, 10- eller 200-liters emballasje.



Figur 3.5 Brennevin og sprit beslaglagt av tollvesenet i perioden 1986-1995

3.3.4.4 Utviklingstrekk innen spritkriminalitet

På grunnlag av etterretningsinformasjon synes de følgende trendene å være aktuell:

Russiske aktører søker innpass i markedet på Østlandet ved at de tilbyr å levere sprit og samtidig bære den økonomiske risikoen ved eventuelle beslag. Dersom lasten ikke når sitt mål, kreves ingen betaling. De har ingen fysisk befatning med spriten selv, men opptre kun som «konsulenter». De norske spritsmuglerne som til nå har dominert markedet, har fått tilbud om å være distributører av den illegale «russiske» spriten i Norge med den lave risikoen dette innebærer i forhold til smugling.

Innsnugling av sprit skjer i mindre partier enn tidligere. Lasten blir transportert så nær den norske grensen som mulig, før den splittes opp og tas over til Norge i mindre enheter. Eksempelvis blir 20 000-liters laster delt opp i ti separate laster som transporteres i varebiler. Risikoen blir spredd, og man kan enklere unndra seg tollkontroll.

I 1994 ble det avdekket en organisasjon på Østlandet som smuglet sprit inn til Norge. Organisasjonen hadde forbindelser med utenlandske firmaer som var opprettet for å tilrettelegge for illegal handel med sprit. Politiet antar at denne organisasjonen innførte mer enn 2 millioner liter sprit til Norge. Dette representerer en avgiftsunndragelse på om lag 1,2 milliarder kroner.

I 1996 beslagla Tollvesenet ca 72 000 liter sprit (alkoholinnhold over 60 %) som ble forsøkt innsnuglet. Et slikt kvantum tilsvarer ca 43 mill kr i avgifter.

Spritsmugling avdekkes i det alt vesentlige av Tollvesenet. Generelt vanskelig gjøres etterforskning av spritsaker av en utbredt sosial aksept for kjøp av smugler-

sprit. I tillegg er som tidligere nevnt smuglingen godt organisert og med bakmenn som har betydelige inntekter av den kriminelle virksomheten. Tradisjonelle etterforskningsmetoder er derfor ofte utilstrekkelige, særlig om man skal ha håp om å avsløre de som organiserer denne type kriminalitet og som tjener store summer på sin virksomhet.

Det må kunne legges til grunn at antall liter beslaglagt sprit bare er en liten del av det som virkelig føres inn til Norge.

3.3.4.5 Spritkriminalitet og metodebruk

Ulovlig innførsel og omsetning av sprit gir betydelig profitt for de kriminelle som er involvert i denne virksomheten. For den organiserte kriminalitet, hvor profittmotive normalt er styrende, vil derfor ulovlig innførsel og omsetning av sprit være en av flere aktuelle kriminalitetstyper som normalt gir stort utbytte. Man registrerer derfor ofte at det er de samme grupperinger som er involvert i narkotikakriminalitet som også driver spritkriminalitet. Det er derfor langt på vei de samme hensyn som gjør seg gjeldende her som ved narkotikakriminalitet når det gjelder behovet for å ta i bruk utradisjonelle etterforskningsmetoder. Særlig vil bruk av peileutstyr for å følge en spritlast fra feks utlandet til bestemmelsesstedet i Norge være hensiktsmessig og ressursbesparende. Pga den store økonomiske gevinst spritkriminalitet kan gi, vil det også være av betydelig interesse å få innsyn i bankkontoer til de involverte, eller på annen måte å kunne følge med på strømmen av penger tjent på ulovlig virksomhet.

3.3.5 Økonomisk kriminalitet

3.3.5.1 Generelt

Økonomisk kriminalitet er – generelt beskrevet – den kriminalitet som er knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat og offentlig sektor. Den særkjennes av at de lovstridige handlinger finner sted innenfor en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig.

I Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra februar 1995 sies om begrepet:

«Selv med en stram avgrensning omfatter økonomisk kriminalitet svært mye. Regjeringens arbeid retter oppmerksomheten bl a mot regnskaps- og bokføringsovertredelser, konkurskriminalitet, skatte-, avgifts- og tollundragelser, ulovlige finanstransaksjoner over landegrensene, ulovlig kartellvirksomhet (f eks prissamarbeid), datakriminalitet, brudd på arbeidsmiljøbestemmelser, børs- og bankkriminalitet og miljøkriminalitet. En overgripende kriminalitetsform er handlinger som tar sikte på å skjule det ulovlige utbyttet fra enhver form for profittbasert kriminalitet. Hvitvasking av utbytte kan foregå ved at finansinstitusjoner eller annen næringsvirksomhet benyttes i hvitvaskingsoperasjoner».

Et uttrykk for hva som regnes som økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet gir også angivelsen av ØKOKRIMs arbeidsområde i påtaleinstruksen § 35-4:

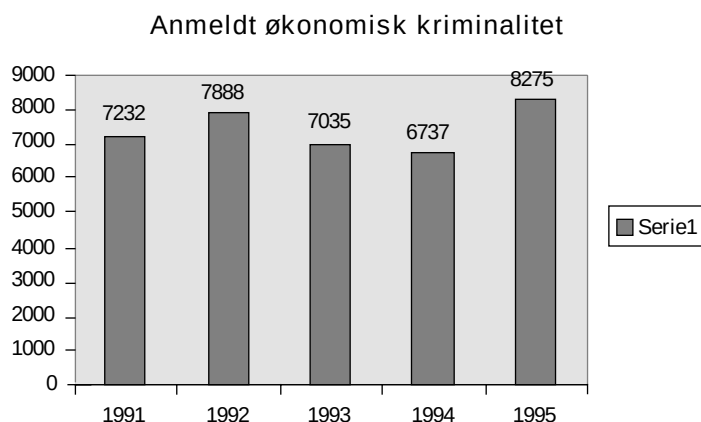
«Enheten skal behandle særlig alvorlige overtredelser av straffelovens kapittel 24, 26 og 27, skatte- og avgiftslovgivningen, valutalovgivningen, prisloven, verdipapir-handelloven, forurensningsloven, arbeidsmiljøloven og andre lovovertrедelser som naturlig faller inn under økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.»

Ofte kjennetegnes økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet ved at den i mindre grad retter seg mot enkeltindivider i samfunnet. I stedet rammes økonomiske eller ideelle interesser av kollektiv natur eller store organisasjoner som finansinstitusjoner eller industriselskaper. Dette kan gjøre oppdagelsen av forbrytelsene vanskeligere og fører ofte til at de ordinære individuelle motiver for å anmelde kriminalitet ikke er til stede. Endelig er sakene regelmessig kompliserte, og mangler gjerne de ytre kjennetegn som klart viser at det er tale om brudd på lover og regler.

Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet utgjør en stor og økende trussel mot velferdssamfunnet og rettsstaten. Økonomisk kriminalitet er også en betydelig trussel mot det seriøse næringsliv, idet det skapes konkurransevridning.

3.3.5.2 Omfanget av økonomisk kriminalitet

Statistisk sentralbyrås kriminalstatistikk viser denne utviklingen i tallet på anmeldt økonomisk kriminalitet:



Figur 3.6 Anmeldt økonomisk kriminalitet

De største kategorier av økonomiske forbrytelser er skatte- og avgiftsovertredelser (2 045 saker i 1995), forbrytelser i gjeldsforhold (2 026 saker i 1995) og grove bedragerier og utroskap (1 754 saker i 1995). Det er verd å merke seg at den anmeldte konkursskriminalitet øker til tross for at tallet på konkurser går ned. Mange av de anmeldte konkurssaker inneholder for øvrig også skatte- og avgiftsovertredelser.

Det er et sentralt kriminalpolitisk mål at kriminelle ikke skal få beholde vinningen fra profittorientert kriminalitet. I tillegg til økonomisk kriminalitet og annen vinningskriminalitet er narkotikaomsetning, spritomsetning, innsmugling av flyktninger og ulovlig spillevirksomhet praktiske eksempler på slike kriminalitetsformer.

For å klarlegge omfanget av vinningen, for å finne ut hvor vinningen har tatt veien og for å oppspore og sikre eiendeler som kan inndras, er det nødvendig med finansiell etterforskning.

Innenfor økonomisk kriminalitet er særlig to utviklingstrekk tydelige. Det ene er økt internasjonalisering. Kriminaliteten foregår oftere enn før i flere land, og pengetransaksjoner gjennom mange land er vanlig. Som eksempel nevnes at bedragerer driver sin virksomhet fra land A, ofrene befinner seg i land B og C, og

utbyttet kanaliseres til land D og E. Internasjonaliseringen medfører også at nye kriminalitetsformer og nye fremgangsmåter raskere kommer til Norge.

Det andre hovedtrekket er utviklingen i informasjonsteknologi.

Nye tekniske løsninger muliggjør både nye former for kriminalitet og nye måter å begå tradisjonelle forbrytelser på. Teknologien utnyttes dessuten til kommunikasjon mellom kriminelle. De siste par årene har kriminelles bruk av Internett økt markert. Som eksempler nevnes markedsføring av ulike «investeringsprosjekter» og distribusjon av ulovlig materiale. Ved etterforskningen av slike former for kriminalitet er det påkrevd å kunne følge med på Internett og i kommunikasjonen mellom kriminelle.

3.3.5.3 Økonomisk kriminalitet og metodebruk

Den vanlige økonomiske kriminalitet kan i de fleste tilfeller oppklares ved tradisjonelle etterforskningsmetoder. I en del tilfeller vil det imidlertid være behov for etterforskningsmetoder som det i dag ikke er hjemmel for. I hovedsak gjelder dette tilgang til kontoopplysninger og trafikkdata uten samtidig å måtte underrette mistenkte.

Behovet for kontoopplysninger uten samtidig underretning til mistenkte oppstår særlig i hvitvaskingssaker og under etterforskning med henblikk på inndragning. En forutsetning for at profittmotivert kriminalitet skal lønne seg for gjerningspersonen, er at utbyttet kan brukes. Det finnes mange eksempler på at utbytte fra slik virksomhet kanaliseres inn i næringsvirksomhet og derved blir hvitvasket, blant annet har enkelte restauranter vært i søkelyset. Det er også kjent at slikt utbytte investeres i fast eiendom. Som eksempel nevnes at en advokat på Sørlandet nylig ble domfelt for uaktsom hvitvasking av utbytte fra narkotikaomsetning. Han hadde mottatt store kontantbeløp, satt disse inn på sin klientkonto og derfra – etter oppdrag fra klienten – overført pengene til et hotellprosjekt. Fra andre sakstyper – blant annet spritsaker og saker som gjelder omfattende skatteunndragelser – vet man at stråmenn og frontelskaper i inn- og utland brukes i stor utstrekning ved hvitvasking. Det verserer også saker hvor norske borgere har deltatt i hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger begått i utlandet, ved å stille sine bankkonti til disposisjon som oppbevaringssted eller kanal for pengene.

For å oppklare en hvitvaskingssak er det nødvendig å kunne følge pengestrømmen. Til dels dreier det seg om kompliserte transaksjoner hvor flere personer og selskaper er involvert og hvor beløp splittes opp og samles. Slik etterforskning er ofte vanskelig og kompliseres ytterligere når mistenkte straks må underrettes når politiet i henhold til rettens kjennelse får utlevert bankopplysninger. I særlig grad gjelder dette hvis hvitvaskingsvirksomheten fortsatt pågår når etterforskning iverksettes.

Også andre former for økonomisk kriminalitet er vanskelig å oppklare. I korrupsjonssaker feks er det som regel nødvendig å påvise selve bestikkelsen. Således var informasjon fra en utenlandsk hvitvaskingsenhet om en mistenkelig banktransaksjon sentral da en korrupsjonssak i oljebransjen ble avdekket i fjor. Etterforskningen i slike saker kompliseres betydelig når mistenkte må underrettes når politiet ber om kontoopplysninger.

En annen forbrytelseskategori som må nevnes er bedragerier. En fremgangsmåte er at mange personer forledes til å foreta innbetalinger til en oppgitt bankkonto, angivelig for å kjøpe et produkt eller som ledd i en investering. Beløpet den enkelte skal innbetale behøver ikke å være så stort, men totalt kan det dreie seg om betydelige summer. Å avdekke omfanget av en slik forbrytelse og klarlegge hvem som står bak, lar seg som regel ikke gjøre uten å kunne følge med på den aktuelle bankkonto i en periode for å se hvem som innbetaler og hvorledes de innbetalte

beløp overføres videre. Dette er ikke mulig i dag, fordi det forutsetter at mistenkte ikke underrettes om at politiet følger med.

Som nevnt ovenfor, er det et sentralt kriminalpolitisk mål at kriminelle ikke skal få beholde vinningen ved straffbare handlinger. Dette medfører at det ikke er tilstrekkelig å beregne vinningen og oppnå dom for inndragning av denne. Politiet må også foreta etterforskning for å oppspore selve utbyttet og beslaglegge dette, eller for å finne eiendeler som kan tjene til dekning for inndragningskravet og sikre disse gjennom heftelse. I slik finansiell etterforskning er kontoopplysninger sentrale. Når mistenkte – som nå – straks må underrettes om at politiet har fått slike opplysninger, sier det seg selv at faren er overhengende for at verdiene forsvinner før politiet får tak i dem.

Politiets behov for trafikkdata i økonomiske straffesaker foreligger særlig der gjerningspersonen forøver forbrytelsen ved å manipulere dataanlegg. Om dette vises til avsnittet om datakriminalitet nedenfor. Der omtales også den forventede kriminalitetsutviklingen som følge av at betalingstransaksjoner over Internett vil bli stadig mer utbredt.

3.3.6 Datakriminalitet

3.3.6.1 Omfang og utviklingstrekk

Datakriminalitet anmeldes i svært liten grad. Den registrerte kriminaliteten er behandlet i Økokrims skriftserie nr. 9 – Datakriminalitet side 61 flg.

Det er mange grunner til at datakriminalitet ikke anmeldes. Hovedgrunnen er nok at den ikke oppdages. Oppdagelse krever ofte høy kompetanse. Kun i tilfeller der f.eks. en hacker sletter eller ødelegger data, vil fornærmede få en klar indikasjon på at noe galt er fatt. Det kan i slike situasjoner være lett å tenke på tekniske feil og mindre aktuelt å tenke på kriminalitet. Videre vil nok de fleste i næringslivet kvie seg for å gå til politiet. Ved anmeldelse eksponeres bedriftens datasikkerhet, som gjennomgående er dårlig, og det oppfattes nok ikke som god reklame. Det må nok også antas at mange bedrifter unnlater å anmelde forhold til politiet, fordi tiltroen til at politiet kan oppklare saken ikke er stor.

Den datakriminalitet man til nå har sett i Norge, utgjør neppe et stort samfunnsmessig problem. Anmeldelsene er få og selv om det utvilsomt er «mørketall», gir likevel dette et signal om problemets størrelse. Det synes også å være en tendens at næringslivet i større grad enn tidligere er mer bevisst hva gjelder «datasikkerhet». Mange av de sikkerhetstiltak som kan være aktuelle, vurderes ut fra økonomiske og rene nyttebetraktninger. Det er rett nok så at «vanlig» økonomisk kriminalitet i langt større grad enn tidligere forutsetter anvendelse av datamaskiner. Men i prinsippet vil dette ikke endre politiets etterforskningsmetoder utover det at man må tilegne seg teknisk kompetanse til å sikre bevis, oppdage manipulerede regnskap etc som er lagret i datasystemer.

Derimot ser utvalget et betydelig kriminalitetspotensiale i forbindelse med utvikling av Internett.

Internett begynte i USA på begynnelsen av 1970-tallet som et rent militært datanettverk. Etter hvert ble mange militære forskningsinstitusjoner knyttet til nettverket. Systemet fikk etter hvert et mer sivilt preg, de rent militære strukturer ble skilt ut. Stadig flere sivile forskningsinstitusjoner ble knyttet til. Systemet vokste stadig ved at ulike lokale datanettverk ble bundet sammen, samtidig som flere og flere land ble trukket inn. (Norge allerede i 1972.) Frem til begynnelsen av 1990-tallet var Internett forbeholdt universitets- og forskningsmiljøer, samt mange større bedrifter. Situasjonen endret seg imidlertid dramatisk ved at forskere ved C.E.R.N. (atomforskningsinstitutt i Genève) utviklet et brukergrensesnitt som forenklet anv-

endelsen av systemet – det såkalte World Wide Web. Kort tid etter begynte flere private selskaper å tilby tilknytning til Internett for privatpersoner. Forbindelsen skjer over ordinære telelinjer med oppringt samband ved hjelp av modem. Prisen er ikke avskrekkende og presses stadig. I dag tilbys tjenesten i Norge for en fast pris på ca kr 100,- pr måned. I tillegg kommer tellerskritt. De største leverandører i Norge har tilknytningspunkter (noder) i alle større norske byer. Dette innebærer at man nå kan kommunisere med de fleste land i verden for avgiften til leverandøren, samt tellerskritt til teleselskapet. En av de viktigste tjenester på Internet er muligheten til å sende e-post. Dette er svært enkelt, og man kan også foreta «masseforsendelser» eller sende meldinger til de såkalte «news-groups» som gir en stor spredning.

Det er to ting som særpreger Internett: Ingen eier strukturen. Det består egentlig av mange ulike datanett som knyttes sammen. Dette innebærer blant annet at det ikke styres eller ledes av noen privat eller statlig institusjon. Det annet er at systemet vokser med en nærmest fantastisk hastighet. Man antar at pr i dag er ca 80 mill mennesker tilknyttet nettet, og vekstraten synes å ligge på ca 30 mill pr år. Tallene er usikre.

Det nye i dagens situasjon er at man nå vil åpne Internett for omsetning av varer og tjenester. Forutsetningen for dette har vært at slike transaksjoner kan overføres på en betryggende måte. Disse forutsetningene hevdes nå å foreligge, slik at man må forvente en betydelig vekst på dette felt. Utvalget legger til grunn at dette utvilsomt vil innebære muligheter for kriminell aktivitet som vil være vanskelig å håndtere for politiet. Det er vanskelig å ha sikre oppfatninger om den fremtidige utvikling. Utvalget vil likevel peke på de betydelige pengestrømmer som nå vil sirkulere over Internett. At dette vil utgjøre et fristende marked for kriminelle, synes lite tvilsomt. Det bør videre bemerkes at det også i dag foregår kriminalitet over Internett av typen distribusjon av pornografisk materiale etc. En vil understreke at i saker av denne art vil det ofte være en forutsetning at politiet har mulighet til å følge den løpende datatrafikk på de enkelte maskiner.

3.3.6.2 Datakriminalitet og metodebruk

Etterforskning av datakriminalitet reiser særlige metodespørsmål. Disse spørsmålene aktualiseres av utviklingen på Internett.

Som det går frem av 3.3.6.1 ovenfor, brukes Internett på flere måter i kriminell virksomhet. Det samme gjelder for øvrig BBS-er (elektroniske oppslagstavler). I det følgende omtales bare Internett.

For det første brukes nettet til kommunikasjon mellom kriminelle. Det finnes f.eks egne blader for hackere på Internett, og det ligger pekere fra norske datakriminelles WWW-sider til disse sidene. Det er på det rene at datakriminelle utveksler fremgangsmåter via Internett. Videre er det kjent at pedofile kommuniserer med hverandre på Internett.

For det andre brukes Internett til spredning av ulovlig materiale.

F.eks distribueres kortnumre og passord/PIN-koder til kredittkort og telefonkort. Informasjonen brukes til bedragerier mot kredittkortselskaper og telefonselskaper. Et annet kjent eksempel er at barnepornografi overføres gjennom Internett.

For det tredje åpner Internett for nye måter å begå straffbare handlinger på. Særlig gjelder dette bedragerier. Som eksempel nevnes at personer på grunnlag av opplysninger på Internett forledes til å foreta investeringer. Et annet eksempel er handlinger rettet mot de betalingstransaksjoner som i stadig større utstrekning vil finne sted på nettet.

For å kunne bekjempe slik kriminalitet må politiet ha tilgang til høy teknisk kompetanse innenfor datateknikk, kommunikasjon og kryptografi.

Videre er det påkrevd at politiet har tilgang til trafikkdata. I mange tilfeller etterlater datakriminaliteten ikke spor. Som ett eksempel nevnes at det i 1996 ble registrert tre saker der norske Internett-selskaper hadde fått slettet store postmengder (e-post) og egne data, deriblant logger som kunne ha vist hva som hadde skjedd. Den eneste mulighet for oppklaring i de tilfeller det ikke etterlates spor, er at politiet kan følge med på datatrafikken. Praktisk vil dette være der politiet har skjellig grunn til mistanke mot en person og forventer at han vil begå nye handlinger. Trafikkdata er også påkrevd for at politiet skal kunne klarlegge distribusjon av barnepornografi på Internett. I tilfeller hvor en person mistenkes for overgrep mot barn, kan det ha betydning å bringe på det rene hvem han har kommunisert med over Internett, når kommunikasjonen har skjedd og – om mulig – hva han har sendt og mottatt.

Endelig vil utviklingen øke kravene til internasjonalt politisamarbeid og til samarbeid om lovgivning. Den kriminalitet som er omtalt ovenfor, foregår i svært stor grad på tvers av landegrenser.

3.3.7 Vinningskriminalitet

3.3.7.1 Generelt

I perioden 1990 til 1994 var den registrerte vinningskriminalitet forholdsvis stabil. Fra 1994 til 1995 var det en økning på 18 301 saker.

Ifølge Statistisk sentralbyrå ble det i 1995 anmeldt 169 000 tyverier hvorav 75 649 var simple tyverier, 84 605 grove tyverier, 22 519 bilbrukstyverier, 771 ran og 176 grove ran. Tyverier utgjorde i 1995 64 % av alle anmeldte forbrytelser.

3.3.7.2 Omtale av enkelte typer vinningskriminalitet

Innen vinningskriminalitet er grove tyverier dominerende. Statistikken viser at det forekommer flest grove tyverier. Hovedtyngden ligger på innbrudd og tyveri fra bolig, bil, hytte/landsted, bedrifter, kontor, skoler, forretninger og lager.

De største byene er mest belastet med innbrudd og tyverier fra bolig, mens trenden i mindre byer og tettsteder er varierende. Grove tyverier fra forretninger, lager, kontor, skoler, barnehager mv ser også ut til å være et betydelig problem.

Biltyverier har ofte en sammenheng med den øvrige kriminaliteten. De kriminelle er mobile, og stjålne biler blir ofte benyttet i forbindelse med innbrudd/tyverier. Ca 1 200-1 300 biler pr år kommer ikke til rette.

Det er grunn til å anta at det i mange tilfeller dreier seg om forsikringssvindel. Et økende problem er at biler som stjeles omsettes i utlandet.

Antikviteter stjeles oftest fra hytter, mens lett omsettelige bruksgjenstander, sølvtøy og smykker er gjenstander som oftest stjeles fra boliger. Fra forretninger stjeles ofte store partier tobakksvarer, klær, datautstyr og andre lett omsettelige varer. Fra skoler og kontorer er det i hovedsak datautstyr som stjeles. Fra kjøretøyer stjeles ofte CD-spillere og stereoanlegg.

Stjålne antikviteter blir omsatt til antikvits- og brukthandlere i nærliggende distrikter, men i hovedsak blir tyvegods omsatt i storbyene. Oslo og omegn synes å stå svært sentralt når det gjelder omsetning av tyvegods for store deler av Sør-Norge.

Stjålet datautstyr omsettes bla via annonser i avisene, eller tyveriene foretas som rene bestillingstyverier. En trend ser også ut til å være at tyvene ofte vender til-

bake kort tid etter det første tyveriet og stjeler det nyinnkjøpte datautstyret. Det foreligger også opplysninger om eldre datautstyr som blir oppgradert med nye deler.

I 1995 ble det stjålet 26 577 sykler i Norge og utbetalt erstatning for 18 100 sykler, noe som medførte en utbetaling på ca 70 mill kr.

Det foreligger liten informasjon om hvem som står bak denne virksomheten eller hvor syklene blir av, men etterretningsinformasjon tyder på at virksomheten kan være organisert.

Bedragerier med bankkort, sjekker, post- og bankgiroer samt kredittkort synes å være økende.

3.3.7.3 *Hvem begår vinningstyverier*

Stoffmisbrukere står bak en ikke ubetydelig del av den totale vinningskriminaliteten her i landet. De stjeler lett omsettelige varer som selges lokalt eller i nabolagene. Tyvegods fra det sentrale Østlandsområdet vil i mange tilfeller bli omsatt i Oslo. Pengene fra salget går som regel til innkjøp til narkotika.

En trend i de senere årene har vært at kriminelle fra Oslo – ofte i mer eller mindre organiserte gjenger (eks Tveitagjengen) – reiser ut i distriktene på såkalte innbruddsraid og umiddelbart vender tilbake til byen med tyvegods. Det stjeles ofte store varepartier under disse raidene. Tyvegods blir som regel omsatt med en gang tyvene vender tilbake. Man kan med stor grad av sikkerhet konkludere med at mot-takerapparatet – heleriden – er svært godt organisert.

En liten andel kriminelle kommer fra utlandet og begår vinningskriminalitet i Norge – for så raskt å reise tilbake. Tyvegods forsvinner angivelig ut av landet.

3.3.7.4 *Betydningen av sikringstiltak mot vinningskriminelle*

Banker og postkontor har foretatt omfattende sikringstiltak i sine lokaler. Man ser en klar tendens til nedgang i antall ran mot disse institusjonene. De kriminelle søker til andre steder hvor det tradisjonelt oppbevares mye penger. Forretninger, pengebud, personer på gata og hjemme har etter hvert blitt ransutsatte grupper. Mange postkontorer blir lagt ned for tiden, og i fremtiden bør man derfor rette oppmerksomheten mot sikkerheten til landpostbudene og pengetransportene.

3.3.7.5 *Vinningskriminalitet og metodebruk*

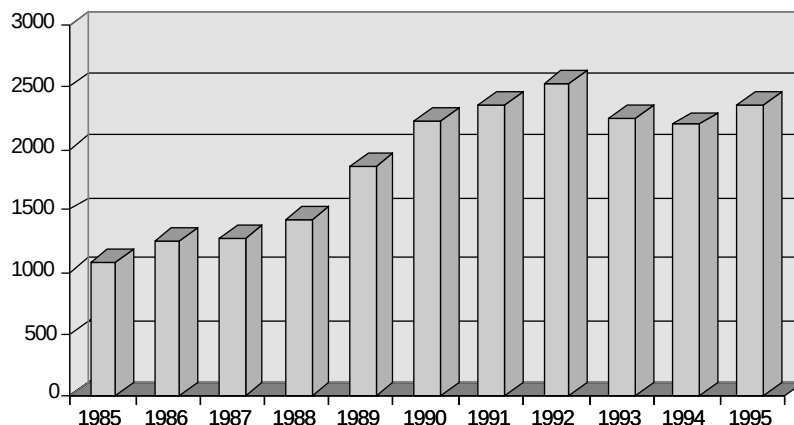
Vinningskriminalitet er det som publikum mest vanlig blir rammet av. Ofte er denne typen kriminalitet en følge av annen ulovlig virksomhet som f.eks omsetning av narkotika. I utgangspunktet reiser ikke vinningskriminaliteten spesielle behov for nye etterforskningsmetoder, men sammenhengen med narkotikakriminalitet og det faktum at det særlig på heleriden synes å foreligge en større grad av organisering, gjør at det oftere er vanskelig å nå frem med tradisjonelle metoder. Metoder som kan være særlig effektive ved bekjempelse av vinningskriminalitet er bruk av peileutstyr og infiltrasjon. Det kan også være svært effektivt å skaffe seg oversikt over vinningskriminelles bankkontoer for f.eks å avdekke hvitvasking av penger.

I forbindelse med tyveri av kunst, smykker og andre gullsmedvarer, har man i flere saker sett at gjenstandene havner i utlandet og at det er tale om organisert kriminalitet. Her vil det i enkelte tilfeller være behov for å kunne ta i bruk utradisjonelle etterforskningsmetoder for å oppklare slike saker. I slike saker vil det være av betydning at man kan få adgang til å føre bevis ved norske domstoler som er sikret gjennom etterforskningsmetoder i utlandet.

3.3.8 Sedelighetskriminalitet

3.3.8.1 Generelt

I 1995 var antall registrerte sedelighetsforbrytelser 2 354. Innbefattet er voldtekt – 369 saker, utuktig omgang med barn under 14 år – 393 saker og incest (seksuell omgang mellom personer som er for nær beslektet til å kunne gifte seg) – 111 saker.



Figur 3.7 Anmeldte sedelighetsforbrytelser i perioden 1985-95

3.3.8.2 Seksuelle overgrepssaker mot barn og barnepornografi

Det er etterforskning av overgrepssaker mot barn og produksjon og omsetning av barnepornografi som reiser spesielle metodespørsmål. Situasjonen synes å være den samme i Norge som i utlandet med de samme problemer og utfordringer.

Best mulig kontroll med hvem som arbeider i skole og fritidsverv er viktig for å holde potensielle overgripere borte fra barn. Erfaringen her og i utlandet er at pedofile ofte søker seg til yrker og verv der barn er lett tilgjengelige. Som et eksempel kan nevnes funn under ransaking hos en person i Oslo i november 1996. Siktete hadde tapetsert kjøkkenet med grove barnepornografiske bilder der små barn også var lenket fast og misbrukt. Det ble samtidig funnet elleve søknader om arbeid i forskjellige barnehager og SFO (Skolefritidsordning for 1.-3. klasse) i Oslo-området.

Et annet eksempel er at en person som er straffet for besittelse av barnepornografisk materiale ønsket å adoptere et barn.

Det er videre en kjensgjerning at det er stor fare for gjentakelse ved denne type forbrytelser. I flere saker har den siktede forgrepet seg på nye barn mens han var underlagt sikring og hadde tilsynsfører.

Enkelte nordmenn reiser åpenbart til utlandet i den hensikt å få tak i barn som de kan misbruke seksuelt. På Filippinene kan en f.eks. spørre i resepsjonen på enkelte hotell om de kan skaffe en jente eller gutt i passende alder. I forbindelse med funn av korrespondanse under ransaking i Norge, har politiet funnet at det utveksles opplysninger om hvor enkelt det er, og i noen tilfeller hvem som kan kontaktes for å få tak i den aldersgruppen som foretrekkes.

I Norge er det hittil domfelt tre nordmenn for overgrep mot barn i utlandet. I praksis viser det seg at det er vanskelig å samarbeide med myndighetene i landene der overgrepene skjer. Viljen til samarbeid er til stede, men kulturelle forskjeller og levemåten generelt gjør det vanskelig å forstå hverandres prioriteringer. I byer med

10-20 millioner innbyggere, hvor en stor prosentandel er barn og ungdom som bor på gatene, er det vanskelig å følge opp enkeltsaker etter forespørsler fra politiet i Norge. Norsk politis muligheter til å oppklare disse sakene vil da avhenge av å kunne benytte utradisjonelle metoder, som f.eks. infiltrasjon i de aktuelle miljøer.

Politiet er via spaning og kilder kjent med at det foregår en omfattende kommunikasjon mellom pedofile via data på Internett. Slik omsettes også barnepornografisk materiale.

Det er i utgangspunktet vanskelig å skaffe barnepornografi. Man må ha kunnskap om prosedyrer som kontaktannonser, kodeord, Internett og elektroniske oppslagstavler. Har man først kommet inn i systemet og skaffet seg én eller flere kontakter, kan slikt materiale skaffes i løpet av sekunder. Disse personene har igjen kontakt med andre, slik at bildet fremtrer som et stort edderkoppnett over hele Norge.

Det ser ut til at distribusjon med vinningsmotiv er sjelden og opptrer i så fall på importørleddet. Materialet kjøpes fra privatpersoner eller firmaer i Europa, fortrinnsvis Nederland og Tyskland, som ofte fremstår som transitland i denne forbindelse. Videofilmer og fotografier kopieres etter innførsel til Norge og distribueres videre gjennom alminnelige postforsendelser. Politiets muligheter til å oppklare denne form for kriminalitet er derfor i stor grad avhengig av å ha muligheter for å kunne følge med på og kontrollere datakommunikasjon.

3.3.8.3 *Sedelighetskriminalitet og metodebruk*

Det er særlig overgrepssaker mot barn og produksjon og omsetning av barnepornografi som aktualiserer bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder innen sedelighetskriminalitet. Utvikling av datakommunikasjon og f.eks. etablering av Internett, har gjort muligheten for å utveksle ulovlig pornografisk materiale vesentlig lettere enn hva som var tilfellet tidligere.

Det er ikke lett for utenforstående å få tilgang til pedofile miljøer. Det vil f.eks. normalt bli stilt krav til at man bidrar med barnepornografisk materiale for at man skal bli akseptert i miljøet.

For å avdekke denne type kriminalitet er det av betydning at politiet har etterforskningsmetoder som gjør at det kan få tilgang til det materialet som utveksles gjennom datanett. Bruk av infiltrasjon i disse miljøene vil kunne være en hensiktsmessig etterforskningsmetode.

3.3.9 **Menneskesmugling**

Den organiserte form for illegal innvandring er en forholdsvis ny kriminalitet i Norge. Den har utviklet seg som en følge av de senere årenes økning i antall asylsøkere og oppholdssøkere som har kommet til Norge og andre land i den vestlige verden. Det er snakk om et godt organisert system av bakmenn, agenter og mottaksapparat som står bak innsmugling av mennesker. Disse blir ofte utstyrt med falske identiteter, og de søker om asyl eller oppholdstillatelse på uriktig grunnlag. Det har vist seg at mange mennesker fra den tredje verden er villige til å betale til dels betydelige beløp for å bli smuglet inn i vestlige land, og via forfalskede reisedokumenter og andre uriktige opplysninger bli satt i stand til å få opphold.

På mange måter kan denne kriminalitetsformen sammenlignes med narkotika- og spritsmugling. Det er høyst profesjonelle aktører som står bak, apparatet er internasjonalt og velorganisert og det er store penger involvert.

I 1996 har norsk politi avdekket flere saker hvor utlendinger er forsøkt smuglet inn til landet ved hjelp av organiserte grupper. Det dreier seg bla om mennesker fra

Sri Lanka som kommer via Øst-Europa og Finland eller Sverige til Norge skjult om bord i busser og andre kjøretøyer. Det finnes også eksempler på peruanske statsborgere som via flere forskjellige smuglerruter brukte Norge som innfallsport til Europa på jakt etter oppholds- og arbeidstillatelse. Videre har man registrert at personer blir smuglet fra nordafrikanske land til Europa som blindpassasjerer om bord i skip.

Problemene med å etterforske denne kriminalitetsformen er sammenlignbart med de man møter i forbindelse med narkotikalovbrudd. De kriminelle har organisert seg meget godt, har tett kontakt med hverandre over landegrensene, og benytter de mest avanserte kommunikasjonsmetoder. Forekomsten av trusler og bruk av vold for å bringe de involverte til taushet overfor politiet er minst like utpreget som i narkotika- og spritmiljøer. Politiet er derfor i atskillig utrekning avhengig av etterforskningsopplysninger fra andre kilder enn tradisjonelle avhør av siktede og vitner.

3.3.10 Kriminalitet i MC-miljøer

3.3.10.1 Generelt

Antallet motorsykelklubber i Norge, Danmark, Sverige og Finland ble i 1995 av dansk politi anslått til ca 185. De fleste av disse er legitime foreninger for personer som har interesse for motorsykler. Enkelte av foreningene har imidlertid en sterk tilknytning til kriminalitet. Påfallende mange medlemmer av disse klubbene er tilknyttet narkotikaomsetning. Miljøene er utpreget voldelige og særlig i de siste par år er flere drap, drapsforsøk og annen alvorlig voldskriminalitet satt i sammenheng med oppgjør mellom ulike motorsykel-miljøer.

Motorsykelkriminalitet er et upresist begrep idet det for det første er tale om handlinger som er ulovlige selv om de ikke skulle ha noen sammenheng med motorsykkelmiljøer, og dernest er det ofte vanskelig å kunne påvise at en slik sammenheng faktisk finnes. Det kan eksempelvis bevises at enkeltmedlemmer av en motorsykelklubb driver narkotikakriminalitet uten at man med sikkerhet kan si at dette har sammenheng med vedkommendes tilknytning til klubben. På den annen side er det slik at selv om det i de enkelte tilfeller ikke kan utelukkes at et medlem bedriver sin kriminalitet uavhengig av sitt medlemskap i klubben, gjør totalinntrykket det temmelig åpenbart at denne kriminaliteten i stor grad er direkte initiert av klubbene. Særlig tydelig virker dette for den voldskriminalitet som i den senere tid er utøvd mot eller mellom personer i motorsykkelmiljøer, hvor såvel sammenhengen mellom de ulike angrep og motangrep som klubbenes uttalelser til media underbygger dette.

I Norden fikk Danmark først problemer med motorsykel-kriminalitet. I begynnelsen av 1970-årene ble det dannet et titalls motorsykelklubber hvor medlemmene bedrev volds- og vinningskriminalitet. Det ble raskt en innbyrdes konflikt mellom disse klubbene. I kamp om makt og territorium oppsto det flere drapssaker, samt andre eksempler på alvorlig voldskriminalitet. På slutten av 1980-tallet kom den første danske avdeling av den verdensomfattende organisasjonen «Hells Angels».

I 1993 etablerte en annen verdensomspennende motorsykel-organisasjon, «Bandidos», seg i Danmark. Hells Angels hadde på dette tidspunktet også etablert seg i Sverige, Finland og Norge. I de siste par år ekspanderte Bandidos kraftig i Skandinavia. Det ble tidlig uttrykt bekymring for at denne utviklingen kunne utløse en «bandekrig» mellom de to verdensomspennende motorsykelorganisasjonene.

At gruppene forberedte seg på voldelige oppgjør kunne ses på at medlemmene var involvert i våpentyrerier fra såvel militære lagre som private, og ofte utstyrte

seg selv med «skuddsikre» vester. Det ble også etter hvert vanlig at politiet ved pågripelser av slike personer fant dem i besittelse av ladde skytevåpen.

3.3.10.2 Oversikt over voldshandlinger i MC-miljøer i Norden

Følgende oversikt over alvorlig voldsutøvelse i MC-miljøene gir en god illustrasjon av problemet:

Tabell 3.3: Oversikt alvorlig voldsutøvelse i MC-miljøene

April 85	København	Et medlem i MC-klubben Morticans, København, tilstår drapet på Bullshit-presidenten.
Sept. 85	København	Et medlem av Morticans i København henrettes med kniv / pistol av medlemmer fra Bullshit.
Juli 89	Trondheim	HA-medlemmer fra Danmark og norske supportere knivstikker medlemmer fra MC-klubben Bronx i Trondheim.
8.-11.1.95	Helsingborg	Skuddveksling mellom HA- og Bandidos-supportere.
13. feb 95	Helsingborg	Et medlem fra den svenske HA-supporterklubben Rednecks blir skutt og drept. Et dansk Bandidos-medlem blir skadet.
19. feb95	Oslo	Skuddveksling på Fjellhamar utenfor Oslo mellom personer fra Rabies MC (nå Bandidos) og Customizers MC (nå HAMCON). Ett medlem fra Rabies truffet i låret.
Feb 95	Oslo	To medlemmer fra Rabies MC ble beskutt i sitt kjøretøy. Prosjektilet stoppet mot en bensintank bak førersetet.
April 95	Helsinki	Bandidos-sympatisører skyter og sårer en HA-sympatisør.
03. juni 95	Malmö	Drap i Malmö. Dirtypack MC South West innblandet.
07. juni 95	Helsinki	Cannonball MC Finland (nå HA Finland) blir utsatt for et væpnet angrep. Gjerningsmennene var fra Undertakers MC (nå Bandidos Finland).
18. juli 95	Sverige	Presidenten i Bandidos Sverige blir skutt og drept av en ukjent person mens han kjører sin sykkel på E-4. Skuddet går gjennom den skuddsikre vesten hans.
26. juli 95	Helsinki	Panservernrakett mot HA sine lokaler utenfor Helsinki. Senere samme måned finner politiet våpen i Bandidos sine lokaler i Helsinki. Våpnene stammer fra et tyveri i et svensk våpenlager.
31. juli 95	Helsingborg	Panservernrakett mot MC Sweden sine lokaler i Helsingborg.
11. okt 95	Finland	HA Tattoo Center i Helsinki blir ødelagt av medlemmer fra Bandidos Finland og Danmark.
18. nov 95	Oslo	Skudd mot Outlaws MC sitt klubbhus.
28. nov95	Oslo	Sprenglegeme kastet mot lokalene til MC Norway Oslo.
05. des 95	Finland	Beslag av dynamitt hos Cannonball MC Finland.
06. des 95	Helsingborg	Medlem av MC Sweden skutt i låret i Helsingborg.
17. des 95	Trondheim	Skudd avfyrt mot et medlem av Bronx-95 (Bandidos) ved Byåsen i Trondheim. Tre medlemmer fra HA tiltalt, men frikjent.
15. jan 96	Hamar	Sprenglegeme kastet mot klubbhuset til Screwdrivers MC (HA) utenfor Hamar. Store materielle skader.
18. jan 96	Oslo	Bensinbombe kastet mot klubbhuset til MC Norway Oslo.
26. jan 96	Oslo	Et medlem av Outlaws blir skutt og såret. Ti HA- medlemmer pågrepet. Saken henlagt.
27. jan 96	Hamar	Dynamittladning detonert ved Screwdrivers.

Tabell 3.3: Oversikt alvorlig voldsutøvelse i MC-miljøene

30. jan 96	Oslo	Medlem av MC-klubben Outlaws blir pågrepet etter å ha gått løs på en mann og hans datter etter en bagatellmessig gatekrangel.
01. feb 96	Oslo	Gassgranat kastet inn i «tattoo-sjappe» med HA-tilknytning.
12. feb 96	Helsinki	To medlemmer fra HA såres av en håndgranat som kastes mot lokalene.
03. mars96	Helsinki	Den finske Bandidos-presidenten blir skutt ned og drept.
05. mars96	Helsingborg	Et dansk medlem av Bandidos, skytes i nakken under voldsom skuddveksling med HA. Han overlever.
10.mars96	Køben./ Oslo	Et Bandidos-medlem blir skutt og drept på Kastrup. Samtidig skytes det mot et Bandidos-medlem på Fornebu. Han blir alvorlig skadet. President i HAMCON blir siktet. Saken henlegges.
21.mars96	Drammen	Funn av en udetonert håndgranat utenfor klubblokalene til Bandidos, Drammen. Granaten var skarp, men brukerfeil gjorde at den ikke gikk av.
11. april96	Helsingborg	Klubbhuset til HA Helsingborg blir beskyttet med to panservernraketter.
17. april96	Roskilde	Formentlig hevn mot HA for drapet på Kastrup. Panservernrakett skytes mot klubbhuset til HA South i Snodelve og supporter-klubben Avengers i Nørresund.
26. april96	Danmark	Et medlem av Bandidos Danmark blir forsøkt drept i Horsrød statsfengsel ved Helsingør. Han såres alvorlig da en håndgranat kastes inn i hans celle.
07. mai96	København	Et HA-medlem må amputere et ben etter at en håndgranat kastes inn i hans hus. Kjøresten og en venn skades.
09. mai96	Oslo	To kvinner i en bil beskyttet utenfor Strømsveien 222, tilhører HA. 10 skudd mot bil – 6 traff. Den ene ble truffet av streifskudd i hodet. De hadde ingen tilknytning til MC-miljøet.
12. mai96	Helsinki	Håndgranat funnet utenfor klubbhuset til HA.
18. mai96	Helsinki	Håndgranat forsøkt kastet gjennom vinduet i klubbhuset til HA.
03. juli96	Danmark	Politiet i Lyngby offentliggjør at de under en rassa hos en kvinne tilknyttet Bandidos, beslagla en bombe. Denne betegnes som svært lik de som IRA benytter i Storbritannia.
15. juli96	Drammen	Et Bandidos-medlem skytes i hodet ved Mjøndalen. Tre andre Bandidos-medlemmer var til stede. Tidligere på dagen var det en konfrontasjon mellom HA- medlemmer og Bandidos-medlemmer på Karl Johan i Oslo. Et HAMCON-medlem blir senere fengslet.
19. juli96	Oslo	Supporter til HA i Oslo blir beskyttet i Oslo sentrum på dagtid.
21. juli96	København	Bombe med 5 kg dynamitt funnet utenfor klubbhuset til HA i København.
23. juli96	Sverige	Presidenten i Bandidos MC Sweden skutt i benet.
24. juli 96	København	Et HA-medlem blir beskyttet inne på sin celle i København.
Aug/sept	Dan/Sverige	Div mindre skyteepisoder i Danmark og Sverige.
12. sept 96	Danmark	Bombe sprenges utenfor lokalene til HA i Roskilde.
24.sept 96	Helsingborg	Panservernrakett skutt mot lokalene til HA Helsingborg.
28. sept 96	Helsingborg	Panservernrakett mot HA i Helsingborg.
06. okt 96	København	Panservernrakett mot HA København. 2 personer drept, en sivil og et HA-medlem. 17 personer skadet.
30. okt 96	Oslo	Utenfor HAMCON sine lokaler blir det kl 0015 sprengt en bombe. Sprengstoffet var lagt under en bil på åstedet. Store materielle skader på bygninger i området.
17. nov 96	Finland	Bandidos-presidenten blir påført armbrudd i et fengsel i Finland. Grunnen skal være narkotikagjeld

Tabell 3.3: Oversikt alvorlig voldsutøvelse i MC-miljøene

21. nov 96	Helsingborg	En bonde i Kattarp utenfor Helsingborg finner 31 håndgranater, lys- og røykgranater samt sprengstoff under en høyball. Gården ligger ca 1 km fra Bandidos Place.
23. nov 96	København	Dansk politi pågriper en Bandidos-sympatisør i København. Han oppbevarte ca 100 kg svartkrutt.
11. jan 97	Ålborg	To HA-medlemmer blir beskyttet. En av dem dør senere på natta. Dansk politi fengsler 11 Bandidos-medlemmer.
22. jan 97	Oslo	To Outlawmedlemmer blir beskyttet inne i Outlaws sine lokaler.
18. feb 97	Danmark	Panservernrakett avfyrt mot Holbæk fengsel i Holbæk. To Bandidos-medlemmer sitter i dette fengslet. Raketten eksploderte IKKE. Ingen store skader.
19. feb 97	Danmark	Panservernrakett avfyrt mot privatboligen til et Bandidosmedlem. Raketten detonerte ikke. Bandidosmedlemmet var ikke hjemme.
19. feb 97	Oslo	To personer ble anholdt utenfor boligen til Outlaws president og siktet for forsøk på drap. De pågrepne var begge medlemmer i HA i Oslo.

3.3.10.3 Mer om trusselen fra MC-miljøene

Selv om den pågående konflikt mellom Hells Angels og Bandidos i første rekke rammer medlemmer og sympatisører av de respektive organisasjoner, samt deres pårørende, rammer motorsykel- kriminaliteten også andre. Det er berettiget frykt for at utenforstående skal komme til skade. Med den bruk av skytevåpen og sprengmidler som finner sted i byer og andre beferdede steder, er det bare tilfeldigheter som avgjør om også fullstendig utenforstående individer blir drept eller kommer til skade.

De kriminelle motorsykelorganisasjonene utgjør også en mer direkte trussel mot utenforstående. Organisasjonene forsøker feks ved trusler og vold å påvirke andre motorsykelklubber ved f eks å kreve at de skal godkjenne ryggmerker etc. I Danmark og også i Norge har motorsykelklubber engasjert seg i ulovlig inkassovirksomhet, såkalt «torpedovirksomhet». Det er videre et godt belegg i domfellelser og andre indikasjoner for å hevde at det er overveiende sannsynlig at disse motorsykelorganisasjonene er meget sentrale i narkotikaomsetningen i Norden, og at det som nå pågår i realiteten også er en kamp om dette markedet.

Under en hver omstendighet er den grove voldskriminaliteten langt utenfor det som kan tolereres i et moderne rettssamfunn.

Den pågående rivalisering mellom Hells Angels og Bandidos viser at det er nær sammenheng mellom klubbene i Danmark, Sverige, Finland og Norge. Politiet mener også nå å kunne konstatere en langt større reiseaktivitet blant de to motorsykelgruppens medlemmer enn tidligere. Dette gjelder mellom de skandinaviske land, men også ved at det observeres tilstedeværelse av medlemmer fra tilsvarende organisasjoner i andre land.

3.3.10.4 Kriminalitet i MC-miljøer – Metodebruk

De kriminelle MC-miljøer kjennetegnes ved utstrakt bruk av vold, særlig i forhold til rivaliserende gjenger. Bruk av militære våpen, endog panservernraketter, har man flere eksempler på fra den senere tid i Norden. Fra enkelte hold betegnes nå situasjonen som «Den store nordiske rockerkrig».

De straffbare forhold som begås skal hevnes og man er åpenbart i en situasjon hvor betegnelsen «voldsspiral» er dekkende.

Politiets bekjempelse av disse miljøene er svært vanskelig. Organisasjonene har en sterk hierarkisk oppbygging og hard indre justis. Det er forhold som kjennetegner organisert kriminalitet og som vanskeliggjør politiets etterforskning. Det er f.eks. særdeles vanskelig å få opplysninger gjennom politiavhør, fordi de involverte, selv om de skulle være fornærmede, ikke vil medvirke. Gruppene brutale fremferd gjør det også meget vanskelig å få utenforstående nøytrale vitner til å stå frem og medvirke til oppklaring. De vil ofte frykte represalier. Dette kanskje også uten at trusler er fremsatt eller kommer svært indirekte til uttrykk.

Politiet kan ikke forventes å kunne lykkes i sin kamp mot denne kriminaliteten uten gjennom internasjonalt samarbeid. Et slikt samarbeid vil i stor grad kunne bli skadelidende hvis det er store forskjeller i de etterforskningsmetoder som stilles til politiets disposisjon i de respektive land.

Med tradisjonelle midler er politiet til en viss grad henvist til å spille observatørens rolle når det gjelder etterforskning av voldskriminalitet innen disse miljøer, eventuelt iverksette kostnadskrevende vakthold etc ved spesielle begivenheter.

Vår straffeprosess er basert på at vitner og fornærmede deltar på rettsstatens prinsipper og ikke håndhever hevn og «gatejustis».

I tillegg er det belegg for å hevde at representanter for disse miljøer begår annen kriminalitet, ulovlig oppbevaring av våpen, heleri av våpen, heleri av motorsykler og narkotikakriminalitet. Såkalt torpedovirksomhet, pengeinnkreving og krav om beskyttelsespenger har også vært nevnt.

Dagens utradisjonelle metoder gir liten effekt ved etterforskning av disse ekstremt lukkede miljøer. Kilder skremmes til taushet, og infiltrasjon av kort varighet gir ikke innpass og må i tillegg betraktes som meget risikofylt.

Ønskes det bedre politiinnsats mot de kriminelle MC-miljøene, må nye metoder vurderes og romavlytting fremstår som særlig aktuelt.

3.3.11 Satanistmiljøet

3.3.11.1 Generelt

Hvor mange personer som kan sies å tilhøre et satanistmiljø her i landet er noe usikkert. Det er imidlertid på det rene at vi her snakker om et ikke ubetydelig antall, og at slike miljøer finnes på en rekke steder i Norge.

Satanister settes ofte i forbindelse med skadeverk på kristne symboler, kirker ol. Siden 1992 og frem til 1997 er 42 kirker påtatt i Norge. Ca halvparten av disse sakene er fortsatt ikke oppklart. Antall tilfeller av gravskjending er uvisst grunnet manglende innrapportering, men det er grunn til å tro at dette tallet er langt høyere enn antall kirkebranner. I samme tidsrom har det vært to drap utført av satanister, hvorav ett mot en person som ikke var knyttet til miljøet. Det er også registrert flere selvdrap innen miljøet.

I 1994 ble en rekke personer som tilhører satanistmiljøet domfelt for bl.a. kirkebranner.

3.3.11.2 Gruppering av satanistmiljøet

Personer som kan knyttes til Black Metal og/eller satanistmiljøet kan deles inn i ulike kategorier:

Vi har satanister som dyrker ideologien i stillhet og som er mest opptatt av troen på det onde, og som offisielt tar avstand fra kriminell virksomhet.

Den andre gruppen består av personer som står frem og tilkjennegir sin tilknytning til satanismen. I tillegg må de ha utviklet en ideologi som underbygger at de

tror på og dyrker det onde. Flere av de som er domfelt for kirkebranner vil falle inn under denne kategori.

Den siste kategorien består av unge personer som ønsker å bli anerkjent i Black Metal og/eller satanistmiljøet. Black Metal-musikken er inngangsbilletten. Kombinasjon av å spille i et Black Metal-band og eksempelvis utøve skadeverk mot kristne symboler, bygninger el, medfører raskt avansement i miljøet. Personer i denne kategori skjuler ofte sin tilknytning til satanistmiljøet i musikkinteressen, men ønsker samtidig å få anerkjennelse i miljøet.

Black Metal-musikken har ført til at det knyttes et nettverk – ikke bare nasjonalt, men også internasjonalt. Antallet Black Metal-band har økt betydelig de siste årene, både nasjonalt og internasjonalt.

Det er personer tilknyttet denne gruppen som er villige til å gå lengst i sin virksomhet for å oppnå anerkjennelse. De har sine forbilder i personer som allerede har begått grove skadeverk mot kirkebygninger el.

3.3.11.3 Utviklingstrekk og metodebruk

Stadig flere unge mennesker synes å være tiltrukket av Black Metal- og/eller satanistmiljøet.

Den kriminalitet som bedrives av personer i satanistmiljøet er først og fremst skadeverk. Det dreier seg imidlertid om svært alvorlig skadeverk. Ødeleggelse av kirker og gravmonumenter har naturlig nok skadevirkninger langt utover det rent økonomiske.

Det foreligger også opplysninger om voldshandlinger forøvet av personer i satanistmiljøene.

Satanistmiljøet er et svært lukket miljø og derav vanskelig for politiet å få innsyn i. Den indre justis synes svært streng. Miljøet synes å være langt mer organisert enn først antatt.

3.3.12 Voldelig høyreekstrem virksomhet

3.3.12.1 Generelt

Politisk ekstremisme er i liten grad årsak til voldshandlinger eller andre straffbare forhold i dagens Norge. Høyreekstrem virksomhet danner i så måte et unntak, og voldelige utslag av rasistisk og nazistisk inspirerte ideologier har vi sett eksempler på siden 1970-tallet. I andre land, særlig Tyskland, har omfanget og graden av ulovlig virksomhet vært langt mer alvorlig. Det vil slik sett være viktig for norsk politi å følge med på internasjonale utviklingstendenser, og i hvilken grad disse internasjonale utviklingstendenser er med på å påvirke norske høyreekstremister i voldelig retning.

3.3.12.2 Trusselbildet

I Norge så vi inntil i fjor at rekrutteringen til de høyreekstreme miljøene økte jevnt og trutt. Det er særlig unge helt ned på ungdomsskolenivå som blir trukket inn i miljøet. De fleste av de nyankomne havner i skinhead-gruppene, som alle har bånd til hovedgruppen Boot Boys.

Det nynazistiske miljøet kan i hovedsak deles i fire grupperinger: Nasjonalsosialistiske grupper, skinhead-grupper, innvandrerfiendtlige grupper og øvrige grupper. De nasjonalsosialistiske grupper bygger sin tro og virksomhet på Hitlers nasjonalsosialistiske tanker, og fornekte Hitlers masseutryddelser og ugjerninger. Grupper knyttet til denne ideologien har i liten grad markert seg de seneste årene.

Også grupperinger som er dannet på et innvandreriendtlig grunnlag, dvs hvor selve eksistensen og formålet med gruppen er bygget på slik virksomhet, synes å ha redusert sin virksomhet.

Bildet er imidlertid ikke like beroligende i beskrivelsen av skinhead-grupperinger og beslektede miljøer, selv om det forekommer store geografiske variasjoner. Hovedtyngden av skinheadmiljøet finnes på Østlandet og Sørvestlandet. Grunnlaget for en økende lokal utbredelse er i stor grad lederskikkelsenes personlige egenskaper og kontakter. Det viser seg derfor at grupper innen dette miljøet i visse tilfeller kan rekruttere ungdommer «i drift» helt ned på ungdomsskolenivå. Etter en voldelig konfrontasjon med antirasister og personer fra Blitzmiljøet, pågrep politiet 80 høyreekstreme i deres leide lokaler. Leieforholdet ble da brakt til opphør. Flere forhold i den senere tid viser at miljøet igjen er i ferd med å samle seg, med gamle frontfigurer i ledende posisjoner.

Konfrontasjoner og formentlige aksjoner mot frittstående grupper på venstresiden er på ingen måte av nyere dato. Tradisjonelt oppfatter slike grupperinger og det høyreekstreme miljøet hverandre som hovedfiender. Sammenstøtene finner som oftest sted ved motdemonstrasjoner og markeringer til høyreekstreme konserter og samlinger. I 1996 oppsto en slik konfrontasjon da et tyvetalls nasjonalister var samlet til fest 17. mai i en privat leilighet i Oslo. Idet steinkastende demonstranter samlet seg på gaten, ble det avfyrt skudd med pistol mot dem, og en utenforstående person kom til skade. Noe tilbake i tid har det også vært to bombeattentater mot Blitzhuset i Oslo. Det seneste attentatet fant sted natt til 9. november 1995, som er årsdagen for den såkalte Krystallnatten. Også året før, natt til den 22. august 1994, ble det kastet eksplosiver mot Blitzhuset. Det må påpekes at ingen konkrete personer er mistenkt eller siktet for bombeattentatene, selv om det høyreekstreme miljøet har vært i søkelyset.

I den senere tid har man sett med økende bekymringer på den tiltakende interessen for våpen innen deler av skinhead-miljøet. Terskelen for å benytte våpen har også vist seg å være lav. Våpen er imidlertid intet nytt fenomen, jf eksempelvis Hadelandsdrapene. Imidlertid synes det som om våpen og voldsanvendelse står mer sentralt i deler av miljøet enn tidligere.

Et særdeles bekymringsfullt utviklingstrekk er ildspåsettelse av innvandrerboliger. Etter flere år hvor slik voldsanvendelse har vært fraværende, synes det som man kan registrere to tilfeller av det i den senere tid. Første tilfellet fant sted i Stokke natt til den 30. juli 1996, hvor et hus bosatt av en irakisk familie på åtte, ble forsøkt antent med bensin kl 0400 om natten. Mannen i huset var fremdeles våken og klarte selv å slukke brannen. Fem ungdommer med tilknytning til det høyreekstreme miljøet i Tønsberg ble senere pågrepet for ugjerningen. Natt til søndag den 12. januar 1997 begynte det igjen å brenne i et hus tilhørende en irakisk familie, denne gang i Bergen. Familien oppdaget selv brannen og klarte å komme seg ut av huset. Politiets foreløpige konklusjon var at brannen var påsatt. Kort tid etter ble en 16 år gammel nasjonalist varetektsfengslet for fire uker, siktet for ugjerningen.

3.3.12.3 Utviklingstrekk

Den generelle utviklingen innen det høyreekstreme miljøet virker urovekkende, særlig med tanke på den tilsynelatende økende rekrutteringen av unge påvirkelige mennesker som lett lar seg fange i voldsinspirerte miljøer. De seneste brannstiftelsene med antatte gjerningsmenn i alderen 15 til 17 år styrker denne oppfatningen. Den stadig økende interessen for våpen og våpentrening, kombinert med en hedensk «nyreligiøsitet» hvor det bestående samfunn ses på som en fiende, kan også skape grobunn for voldshandlinger og andre kriminelle handlinger med en religiøs «legit-

imitet». I tillegg har man stadig pågående konfrontasjoner med grupper på venstresiden, som fører til sammenstøt og voldsanvendelse. Følgelig kan det høyreekstreme miljøet utgjøre en trussel både mot samfunnsinteresser, personer av utenlandsk opprinnelse, autonome/antirasistiske grupperinger, og personer i samfunnsdebatten som aktivt tar til motmæle mot de høyreekstreme oppfatninger.

De stadige sammenstøtene mellom antirasister, spesielt fra Blitz-miljøet og høyreekstreme grupper, har satt søkelyset på høyreekstrem virksomhet i Norge. Denne fokuseringen har ført til at stadig flere lokalmiljø rundt om i Norge er blitt oppmerksom på tilstrømmingen til høyreekstreme grupper i sitt nærmiljø, og har iverksatt offensiver for å stanse denne tilstrømmingen. Disse offensivene har nesten uten unntak hatt en positiv effekt og har ført til samarbeid mellom politi, barnevern, skoler, foreldregrupper mm der man tilbyr alternative fritidsaktiviteter til unge som har havnet i de høyreekstreme miljøene. Dette arbeidet har vært vellykket både i deler av Oslo, Brumunddal, og Hokksund. Som øvrige forebyggende tiltak er det nødvendig å ha en generelt god oversikt over de potensielt voldelige miljøer, og virke forebyggende med politimessig inngripen.

3.3.13 Terrorhandlinger

3.3.13.1 Terrorhandlinger i noen grupperinger

Begrepet «terrorisme» har ingen presis og entydig definisjon, men kan i alminnelighet karakteriseres som voldshandlinger som er politisk motivert. I utkast til ny lov om forebyggende sikkerhetstjeneste er begrepet «terrorhandlinger» tatt inn i lovteksten, og er foreslått definert som følger: «ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig, for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.» (Forslag til lov om forebyggende sikkerhetstjeneste § 3 nr 6) Det siterte forslaget er av Forsvarsdepartementet sendt til høring med frist til 24.2.1997 for uttalelse. Begrepene «terrorisme» eller «terrorhandlinger» er ikke benyttet i forbindelse med utformingen av strafferettslige bestemmelser. Begrunnelsen for dette er nettopp at en definisjon av slike begreper vanskelig kan bli presise nok til bruk i en formell juridisk sammenheng. Spørsmålet er for øvrig nærmere omtalt i NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen.

De typiske terrorhandlinger som bla drap, legemsbeskadigelse, kidnappinger, flykapringer, grovt skadeverk, ulovlig anskaffelse av våpen og sprengstoff mv, er dekket gjennom generelle bestemmelser i norsk straffelov. Disse dekker også de folkerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom ratifikasjon av internasjonale konvensjoner til bekjempelse av terrorisme.

Generelt sett må det kunne sies at terrortrusselen i Norge er relativt lav, og landet har i stor grad vært forskånet for terrorhandlinger. Dog har vi de senere år erfart eksempler på flykapringer som direkte har berørt Norge, og trusselen om terrorisme har fra tid til annen blitt aktualisert gjennom hendelser i konfliktområder utenfor Norge, jf eksempelvis Gulf-krigen vinteren 1991. Det er klart at det også i Norge finnes objekter som må anses som attraktive mål for terrorisme, samtidig som landets høynede profil i forbindelse med fredsskapende arbeid i verden de senere år, kan medføre en økt risiko for anslag mot norske interesser.

Parallelt med dette er det en kjensgjerning at tilstrømmingen til Norge av flyktninger og asylsøkere fra ulike konfliktområder har økt kraftig de siste 10-12 årene, deriblant fra land og områder i verden som erfaringsmessig har «produsert» terrorister. Det er en oppgave for norsk politi å forhindre at utlendinger i eksil på noen måte bringer med seg hjemlandets konflikter til Norge, ved å benytte norsk territorium til utførelse, planlegging eller annen støtte til terrorrelatert virksomhet.

Det internasjonale samfunn fordømmer terrorisme i alle former uansett hvilke motiver som ligger bak, hvilket har naturlig sammenheng med at slike handlinger truer uskyldige menneskers liv og helse på en helt uakseptabel måte. Det ligger derfor en sterk oppfordring til alle land om å ha effektive tiltak mot terrorhandlinger, både ved økt grensekontroll, styrking av nasjonal antiterrorlovgivning og koordinering av rettsforfølgning over landegrensene.

På bakgrunn av empiri og utviklingstendenser internasjonalt vil det nedenfor bli gitt en omtale av de faktorer som er blant de viktigste kildene til terrorhandlinger i dag, og som det er viktig at også Norge har en beredskap i forhold til.

Helt siden den islamske revolusjon i 1979, har iranske myndigheter brukt terror som virkemiddel for å øve innflytelse både politisk og ideologisk. Regimet har det siste tiåret vært den fremste eksponent for såkalt statsterrorisme. I tillegg har regimets støtte til ekstreme islamske organisasjoner og grupperinger preget det internasjonale terrorbildet i denne perioden. Trusselbildet i forbindelse med iran-skstøttet terrorisme kan dermed inndeles i tre målgrupper: iranske dissidenter, motstandere av islam, samt stater som Israel, USA og Saudi-Arabia.

Fatwaen mot Salman Rushdie i forbindelse med hans bok «Sataniske vers» er blitt det fremste symbolet på det iranske regimets kamp mot det de betegner som motstandere av islam. Fatwaen, som er en religiøs forordning, innebærer en dødsdom over Rushdie samt de som er involvert i publikasjon og salg av boken. Selv om det er gjort en rekke framstøt for å få fatwaen opphevet, gjelder den fortsatt og kan i praksis etterkommes av alle muslimer. Iranske myndigheter hevder at fatwaen mot Rushdie ikke kan oppheves, ettersom man oppfatter Khomeinis fatwaer som guddommelig ufeilbarlige.

I Norge har det som kjent vært et drapsforsøk på forlagssjef William Nygaard, utgiver av boken «Sataniske vers» på norsk.

Jødiske og israelske interesser er også en høyt prioritert målgruppe for det iranske regimet og det har proklamert staten Israel som sin fremste fiende.

De fleste islamistiske terrororganisasjoner kan betegnes som nasjonalistiske islamistiske grupper. Det vil si at de involverer seg i territorielle konflikter og bruker islam som sitt kamprop. Vanligvis har disse gruppene en definert struktur, og de er ofte støttet av et bestemt regime. Selv om deres kamp til tider berører den internasjonale arena, er deres primære målsetting begrenset til deres eget hjemland. Eksempler på slike grupper er libanesiske Hizballah, palestinske Hamas og PIJ, algeriske GIA og egyptiske Jamat al-Islamiya.

En annen type islamistiske terrororganisasjoner kan betegnes som transnasjonale grupper. Disse er blitt etablert som en følge av den verdensomspennende islamistiske vekkelsen det siste tiåret, samt krigen i Afghanistan. Gruppene bærer preg av å ha en uformell struktur, der bekjentskap og felles krigserfaring betyr mer enn noe annet.

De palestinske islamistiske gruppene Hamas og PIJ iverksatte en serie med terroraksjoner etter undertegnelsen av Oslo-avtalen 13. september 1993. I desember 1994 så man de første aksjonene hvor palestinske islamister benyttet selvmordsbomber under sine aksjoner inne i Israel. De til sammen 17 selvmordsaksjonene som Hamas og PIJ står bak siden 1994 til mars 1996 har drept ca 140 mennesker og skadet 600. De palestinske terrororganisasjonene har imidlertid kun rettet sine aksjoner mot israelske interesser i konfliktområdet.

I Norge har man flere religiøse samfunn som sympatiserer med militant islamisme, men det synes vanskelig å knytte enkeltpersoner opp mot konkrete islamistiske grupperinger.

Foruten de foran nevnte utslag av terrorisme, er det mange andre forhold og konflikter, både i Europa og andre deler av verden, som har skapt grobunn for ter-

rorhandlinger. I Europa kan nevnes kurderkonflikten i Tyrkia, konflikten i det tidligere Jugoslavia, i Nord-Irland og minoritetskonfliktene i Spania (baskerne) og på Korsika. Fra tid til annen har man også sett utslag av enkelte av disse konfliktene i Norge, i form av ulovlig ambassadeinntrengning og mistanke om våpentyveri. Noen trussel mot norske interesser spesielt, kan det imidlertid ikke sies å være. Det vil like fullt påhvile norsk politi et ansvar for å motvirke trusler mot utenlandske interesser i Norge, samt å forhindre at Norge blir et sted hvorfra terrorhandlinger annetsteds kan planlegges og finansieres ved at celler av terrororganisasjoner tillates å drive en ulovlig virksomhet uforstyrret.

3.3.13.2 Terrorhandlinger og metodebruk

Det er betegnende for personer og grupper som står bak terrorhandlinger at de er organisert på en måte som gjør det ytterst vanskelig å bekjempe dem gjennom alminnelig politietterforskning. Organisasjonene har gjerne store ressurser til disposisjon, både hva angår personell og materiell. De arbeider i det skjulte med stor oppfinnsomhet og finesse, gjerne utstyrt med avanserte tekniske hjelpemidler. Videre er de ofte besjelet av en særlig overbevisning som gjør dem målrettede og hensynsløse. Særlig i forhold til terrorhandlinger under planlegging, vil det være viktig å kunne gripe inn raskt for i beste fall å avverge fullbyrdede forbrytelser der menneskeliv står i fare for å gå tapt, dernest å kunne oppklare begåtte terrorhandlinger på en effektiv måte.

Personer i miljøer av interesse for politiet, benytter seg i varierende grad av den hurtige utviklingen på det teknologiske markedet. En fellesnevner er imidlertid behovet for å kommunisere. For en rekke enkeltpersoner og grupper er det helt avgjørende å stå i kontakt med likesinnede i inn- og utland, samt moderorganisasjoner i sine respektive hjemland. En slik kontakt har vært vedlikeholdt ved en rekke tradisjonelle metoder, som reisevirksomhet, kurerer, post, telefon og telefaks. Nye kommunikasjonsmetoder har imidlertid endret dette bildet dramatisk de seneste år, både hva angår hemmelig kommunikasjon og spredning av egen propaganda. Dette bidrar til å tegne et helt annet bilde, hvor man med enkle midler kan formidle informasjon til et stort antall mennesker som man ellers ikke ville ha nådd.

Det er selvsagt Internett og bruken av elektronisk post som har revolusjonert formidlingen av informasjon. Her kan man med små økonomiske ressurser kommunisere med resten av verden i løpet av sekunder. Anledningen til å formidle egen informasjon ved å legge denne ut på egne hjemmesider eller aktivt bruke oppslagstavler, blir benyttet i stadig flere miljøer og av stadig flere personer.

Med nye kommunikasjonsmetoder som «avlyttingsfrie» mobiltelefoner og elektronisk kommunikasjon, har betydningen av telefonavlytting av ordinære linjebaserte telefoner avtatt. I likhet med det øvrige kriminelle miljøet, er kunnskapen om politiets begrensede muligheter til avlytting av slik kommunikasjon godt utbredt. Fra utlandet, hvor avlytting av GSM-telefoner er blitt gjennomført, er det kjent at den overveiende delen av kommunikasjonen (opptil 80 % av den samlede kommunikasjonen innenfor konkrete etterforskninger) faktisk foregår på GSM-telefoner.

En slik utvikling som er beskrevet ovenfor nødvendiggjør en bredere satsing på kontaktskapende virksomhet. Kildeopplysninger fra personer som er sentralt plassert for å fange opp relevant informasjon, blir helt avgjørende for å ha en oversikt over hva som skjer rundt om i ulike miljøer. Slik type informasjon er det ofte svært vanskelig å få tilgang til, ettersom den kun er kjent for en liten gruppe personer som har bygd opp gjensidig tillit over lang tid og under spesielle omstendigheter.

En annen viktig kilde til informasjon om de personer og grupper som etterforskes av politiet i terrorsammenheng, er mistenktes bankkonti. Kontoinnsyn vil kunne gi et viktig bidrag til oversikt over pengeoverføringer både til sentrale personer i Norge og fra utlandet, men kanskje særlig motsatt vei, nemlig pengeoverføringer til våpenkjøp eller til hovedpersoner i utenlandske organisasjoner som kan mistenkes for å planlegge terrorhandlinger. Skal slikt kontoinnsyn ha noen reell betydning, er det imidlertid en forutsetning at det kan skje uten underretning til kontoinnehaver.

Betaling eller andre ytelser til kilder er også en viktig faktor i forhold til kunnskap om de straffbare forhold politiet er satt til å etterforske. Miljøene er lukkede, og formidling av informasjon er ikke uten risiko for potensielle kilder og informanter. Motivasjonen til å bistå politiet kan nok variere, men det er på det rene at det å få godtgjørelse i form av penger ofte vil være en avgjørende faktor.

3.3.14 Forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet mv

3.3.14.1 Generelt

Straffelovens kapitler 8 og 9 står i en særstilling idet de angår forbrytelser som rammer vitale sikkerhetsinteresser i samfunnet. Det dreier seg om landsforræderi, forbrytelser mot landet i eller forut for krig, spionasje, åpenbaring av forhold som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, forsøk på å endre statsforfatningen ved hjelp av ulovlige midler, voldelige anslag mot landets øverste myndigheter, osv.

Den til enhver tid eksisterende trussel mot vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, vil være av en viss betydning for den kapasitet og kompetanse norsk politi trenger til å etterforske de forbrytelser det her er snakk om, i den grad de ikke lar seg forebygge og avverge. På grunn av forbrytelsenes alvor, – i forhold til sikkerhetsinteresser generelt, i forhold til individers demokratiske rettigheter, og i siste instans for norsk suverenitet, – er det imidlertid av betydning at det uavhengig av trusselbildet alltid finnes en straffeprosessuell beredskap i forhold til slike alvorlige forbrytelser.

Gjennom tiden siden Den annen verdenskrig har straffebestemmelsene i "[Kommentarer til de enkelte paragrafene i lovutkastet](#)" i kapitlene 8 og "[Forslag til lovendringer](#)" i 9 fått anvendelse på ulike måter. Dels har de vært anvendt i straffesaker, der nordmenn og andre er dømt for forbrytelser mot straffeloven § 90, 91, 94 (spionasjesaker, gjerne sammen med overtredelse av lov om forsvarshemmeligheter) og § 91 a (flyktningspionasje). Dels har de utgjort det rettslige grunnlag for etterforskning hvor man har hatt mistanke om overtredelse av bestemmelser i de nevnte kapitler, og dels har bestemmelsene også hatt indirekte betydning ved at utenlandsk ambassadepersonell med diplomatisk immunitet i en rekke tilfeller er blitt erklært uønsket i Norge som følge av at de har begått eller forsøkt å begå handlinger som beskrevet i "[Kommentarer til de enkelte paragrafene i lovutkastet](#)" i kapitlene 8 og "[Forslag til lovendringer](#)" i 9, eller ved at de har tilskyndet nordmenn til å begå slike handlinger. Det har dessuten vært maktpåliggende for såvel politiet som andre sikkerhetsmyndigheter å forsøke å forebygge og motvirke forbrytelser mot vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.

3.3.14.2 Dagens trusselbilde

Etter sammenbruddet av Warszawa-pakten og opphøret av den kalde krigs tid, er det i dag ingen militær trussel mot Norge lenger. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke lenger er noen risiko i forhold til nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er en kjensgjerning at det fortsatt drives aktiv og offensiv virksomhet fra fremmede etterretningstjenester rettet mot norske interesser. Samtidig er det slik at selv om hem-

melighold av informasjon ikke alltid er like kritisk som før i forhold til fremmede makter, så har omfanget av beskyttelsesverdig informasjon, og ikke minst flyten av slik informasjon i samfunnet, bare økt.

Etter dette er både politiske, økonomiske, teknologiske og militære opplysninger, samt personopplysninger, fortsatt i høy grad mål for fremmed etterretningsvirksomhet. Dette medfører at politiet fortsatt må ha kompetanse og kapasitet til å etterforske forbrytelser på dette området.

I tillegg til tradisjonell spionasje og ulovlig etterretningsvirksomhet, har tilstrømmingen av flyktninger og asylsøkere til Norge de siste årene gitt grobunn for at fenomenet «flyktningsespionasje» har vært stadig økende. Utlendingers opphold i Norge på humanitært grunnlag har reist et viktig dobbeltsidig sikkerhetsproblem. På den ene siden skal utlendinger gis den beskyttelse de behøver og de samme demokratiske rettigheter som norske borgere. Dette innebærer at til tross for en annen stats subjektive behov for oppsyn med dissidenter i eksil, så må norske myndigheter slå ned på enhver form for overgrep som har karakter av flyktningsespionasje, og som rammes av straffeloven § 91 a. Dette gjelder enten overgrepene består i å legge press på individer i ulike sammenhenger, eller det er likvidasjoner, slik man har sett eksempler på i andre land. På den annen side er det en grense for hvor langt utlendinger kan tillates å gå i å utføre handlinger rettet mot hjemlandet. Ren meningsyttring eller politisk agitasjon er selvsagt tillatt i henhold til anerkjente prinsipper om ytringsfrihet og andre demokratiske rettigheter, mens direkte ulovlige handlinger, eksempelvis voldelige anslag mot representanter for hjemlandet eller ambassadeinntrengninger må forhindres. Det er derfor blitt av økende betydning for norsk politi å ha et våkent øye til de sikkerhetsmessige konsekvenser utlendingers opphold i Norge kan få, både for dem selv og for forholdet mellom Norge og hjemlandet. Det blir med andre ord av sikkerhetsmessig betydning å effektivt kunne etterforske ulovligheter på dette feltet, begått både av utlendinger og av medhjelpere til hjemlandets myndigheter.

3.3.14.3 Behovet for særskilte etterforskningsmetoder i forhold til forbrytelser mot statens sikkerhet og selvstendighet mv

For det første, og som antydnet innledningsvis, tilsier forbrytelsenes alvor i seg selv at den etterforskningsmessige beredskap i forhold til forbrytelser mot vitale nasjonale sikkerhetsinteresser settes rimelig høyt, dog slik at den konkrete metodebruk må tilpasses den konkrete trussel.

I enda større grad enn hva tilfellet er for terrorhandlinger, er det av den største betydning å ta i betraktning hvilken kapasitet, kompetanse og organisasjon som står bak tilfeller av anslag mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Det kan være enkeltstående individer som ut fra idealistiske motiver begår ulovligheter, men svært ofte vil trusselen springe ut av en organisert virksomhet. Dersom det er en fremmed stat som står bak, sier det seg selv at det finnes store ressurser til disposisjon, i form av personell og avanserte hjelpemidler.

Tidsaspektet er et annet viktig særtrekk ved forbrytelser som rammes av kapitlene 8 og 9 i straffeloven. Den ulovlige etterretningsvirksomheten kan pågå over svært lang tid, gjerne over år, med kontaktvirksomhet, agentverving etc. Den ulovlige virksomheten kan også tilsynelatende opphøre og bli lagt på is, for så å bli reaktivisert på et gitt tidspunkt. Dersom den eller de mistenkte blir klar over at det drives etterforskning, vil muligheten til oppklaring som regel være spolert, og dermed i noen grad også muligheten til å avverge et senere alvorlig straffbart forhold. Videre vil virksomheten ha tendens til å bli mer konspirativ jo mer alvorlig den er, der aktørene er svært sikkerhetsbevisste. Igjen er kommunikasjon mellom

mistenkte aktører en svært viktig kilde til informasjon som kan gi oppklaring av straffbare forhold, men som er vanskelig tilgjengelig uten tekniske hjelpemidler. Nyere tids teknologiske utvikling har skapt uante muligheter for bl a kommunikasjon mellom etterretningsagent og agentfører.

Endelig er det også slik at denne typen forbrytelser, i likhet med narkotikaforbrytelser, kan mangle offer og åsted i tradisjonell forstand, hvilket skaper metode-messige utfordringer for en målrettet etterforskning.

KAPITTEL 4

Gjeldende etterforskningsmetoder**4.1 GENERELT****4.1.1 Iverksettelse av etterforskning**

Straffeprosessloven § 224 første ledd angir at etterforskning foretas

«når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige».

Det kreves ikke konkret mistanke om et straffbart forhold før det kan iverksettes etterforskning. Etterforskning kan forstås som de undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å avdekke om straffbare forhold foreligger, og avklare de omstendigheter som er nødvendig for å avgjøre spørsmålet om tiltale, samt tilrettelegge for sakens behandling i retten dersom så skal skje.

At det normalt iverksettes etterforskning på bakgrunn av anmeldelse, må ses i sammenheng med at en anmeldelse inneholder en pretensjon om at det foreligger eller i det minste er grunn til å anta at det foreligger et straffbart forhold, og det følger et ansvar med å inngi anmeldelse. Inngivelse av uriktig anmeldelse er straffbart etter straffeloven § 170, 168 og 169.

Når det gjelder hva som er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning, inneholder ikke lovbestemmelsen noen nærmere avklaring av dette. Etter ordlyden oppstilles det intet krav om mistanke. Det er i alle fall på det rene at det ikke kreves mistanke mot noen bestemt person. Det kan derimot stilles spørsmål om bestemmelsens annet ledd, som åpner for at man kan etterforske alvorlige ulykker mm uten at det foreligger «grunn til mistanke om straffbart forhold», kan tolkes antitetisk slik at første ledd forutsetter en konkret mistanke om at det foreligger et straffbart forhold.

Etter straffeprosessloven av 1887 var det ikke bestemt noe om iverksettelsen av etterforskning § 262 første punktum lød:

«Anmeldelse av straffbare handlinger kan skje til paatalemyndigheten eller i paatrengende tilfælde til herreds- eller byretten.»

I Salomonsens kommentarutgave til straffeprosessloven bind I s 294 heter det i tilknytning til denne bestemmelsen at

«Paatalemyndigheten har adgang til å forfølge straffbare handlinger uansett den maate, hvorpaa den er blit bekjent med dem. Den har etter omstendigheterene pligt til at gripe ind paa grundlag f. eks. av egen iakttagelse, avisnotiser, folkesnak eller anonyme skrivelser.»

I forarbeidene til någjeldende straffeprosesslov § 224 fremgår det at det i høringssunden innkom bemerkning fra statsadvokaten i Nordland om at

«Påbudet om foretakelse av etterforskning kunne med fordel vært tydeligere formulert for å sikre initiativ fra politiets side, således at dettes plikt til å oppta etterforskning er mer klar».

Deretter henvises det til det ovenfor inntatte sitat fra Salomonsen. Departementet bemerker at

«noen nærmere presisering av politiets (påtalemyndighetens) etterforskningsplikt anser man overflødig i loven. Det bør i tilfelle skje ved instruks.»
Se Ot prp nr 35 (1978-79) s 182 første og annen spalte.

Det kan etter dette ikke være grunnlag for å hevde at någjeldende straffeprosesslov § 224 inneholder andre begrensninger i politiets rett og plikt til å iverksette etterforsking, enn forholdet var i medhold av straffeprosessloven av 1887.

Riksadvokaten har ved rundskriv av 30. november 1933 regulert hvorledes politiet skal forholde seg til anonyme henvendelser. De vurderinger som der fremkommer, har relevans for hvor terskelsen for å iverksette etterforsking ligger. Fra rundskrivet siteres:

«Å oppstille bestemte regler – å gi nogen instruks – om hvorledes anonyme henvendelser bør behandles av påtalemyndighetens tjenestemenn lar sig ikke gjøre medmindre man vil slutte sig til dem som hevder at anonyme henvendelser aldri bør foranledige nogen forføining.

Dette standpunkt er imidlertid ikke holdbart. En privat person kan uten å pådra sig ansvar kaste en anonym henvendelse i papirkurven, men politi og påtalemyndighet kan ikke alltid gjøre det uten å gjøre sig skyldig i en pliktforsømmelse. Ved å ignorere en anonym henvendelse vil man nemlig risikere at såvel private som offentlige interesser blir skadet eller at personer og formuesgoder utsettes for fare.

Det bør vistnok aldri foretas skritt som ransaking, beslag, pågripelse og som regel heller ikke avhørelse av anmeldte og vidner utelukkende på grunnlag av anonym anmeldelse; men har man objektivt begrunnet mistanke på forhånd, så kan anmeldelsen bety det tillegg til de øvrige opplysninger som kan gjøre en forføining som ovenfor nevnt beføiet.

Er den sak som anmeldelsen gjelder ny for politiet og har man ikke særskilt grunn til å anta at der ligger en aktverdig beveggrunn bak anmeldelsen, bør man være meget varsom, men selv i et slikt tilfelle må ikke anmeldelsen alltid uten videre henlegges. Hvis anmeldelsen gjelder en sak av offentlig interesse, bør man så diskret som mulig undersøke om der foreligger andre beviser og i allfall ha sin oppmerksomhet henvendt på saken en tid fremover.

Hvor meget bevis der skal til ved siden av en anonym anmeldelse før man kan gå til utenrettslig avhør, ransaking o.l. beror først og fremst på den verdi man mener å kunne tillegge anmeldelsen, men også noget på arten av det straffbare forhold som anmeldelsen angår. Dreier det sig om en mere graverende forbrytelse eller et forhold som frembyr fare for viktige offentlige interesser eller nogens velferd, må man ha større både rett og plikt til å bygge på anonyme anmeldelser enn hvor det dreier seg om en mindre forseelse.»

Generelt sett må det sies at desto mer alvorlige forhold det er tale om, jo mindre holdepunkter må kreves for at det virkelig foreligger et straffbart forhold. Det er på det rene at etterforsking etter straffeprosessloven § 224 første ledd vil ha som formål å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, og i så fall de nærmere strafferettslig relevante omstendigheter rundt dette forhold. Språklig sett kan man kanskje argumentere for at der det overhodet ikke finnes mistanke om at det foreligger straffbart forhold, heller ikke vil finnes noen rimelig grunn til å iverksette undersøkelser.

Det kreves ikke konkret mistanke, men det må foreligge en rimelig mulighet for at en straffbar handling er begått. Nærmere hvor grensen går må avgjøres konkret. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på dette.

Etter straffeprosessloven § 67 syvende ledd kan Kongen bestemme at det i nærmere angitte tilfeller skal iverksettes etterforskning i regi av Det særskilte etterforskningsorgan, selv om det ikke foreligger grunn til mistanke om straffbare handlinger. Slike regler er gitt i påtaleinstruksens § 34-4 og det fremgår der at etterforskning skal iverksettes selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbar handling, dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenestehandling, eller mens de er tatt hånd om av politi eller påtalemyndighet.

Denne bestemmelsen fikk sitt nåværende innhold ved lov av 7. april 1995 nr 15, og var i hovedsak en kodifisering av gjeldende praksis, hvor det som hovedregel alltid ble iverksatt etterforskning i slike tilfeller. Bakgrunnen for dette er nettopp å finne i samfunnets forventning om at disse sakene undersøkes for å avklare om det *kan* ha foreligget straffbare forhold, selv om det ikke finnes objektive holdepunkter for en slik mistanke.

4.1.2 Begrepet «etterforskning»

Selve begrepet «etterforskning» er relativt og må forstås forskjellig i ulike sammenhenger. Det er vanlig å skille mellom rettslig og utenrettslig etterforskning. Utenrettslig etterforskning er undersøkelser som politi og påtalemyndighet foretar uten å søke rettens bistand. Hva som er rettslig etterforskning gir ingen avgrensningsproblemer. Derimot kan det være mer problematisk å avklare om politiets virksomhet er et ledd i etterforskning eller ikke. Grensen her må trekkes etter en fortolkning av begrepet «etterforskning» i straffeprosessloven § 225. Dette vil man i noen grad komme nærmere tilbake til i "*Begrepet «kriminaletterretning»*" i avsnitt 4.1.3 nedenfor om «kriminaletterretning».

Hvorvidt et tiltak politiet iverksetter er etterforskning eller ikke, har blant annet betydning for hvem som har kompetanse til å beslutte tiltaket iverksatt, og hvem som har ansvaret for de handlinger som utføres. Det følger av straffeprosessloven § 225, jf påtaleinstruksen 7-5 annet ledd, at etterforskning besluttet iverksatt av påtalemyndigheten. Hvis det derimot er tale om tiltak som ikke er et ledd i etterforskning, reguleres forholdet av politiloven, forvaltningsloven og annen særlovgivning, og det vil normalt være Justisdepartementet som er overordnet myndighet.

Det finnes ingen uttømmende, samlet lovregulering av de metoder politiet kan benytte under etterforskning. Straffeprosessloven kapittel 18 omhandler etterforskning og inneholder bestemmelser om såvel rettslig som utenrettslig etterforskning. Mer utfyllende bestemmelser er gitt i påtaleinstruksen, se særlig dens annen del. Politiets etterforskningsmetoder vil også være regulert av en rekke andre bestemmelser, som bestemmelser i bl a politiloven, annen særlovgivning, og i rundskriv og bestemmelser fra overordnet påtalemyndighet osv.

4.1.3 Begrepet «kriminaletterretning»

I de senere år har man såvel her i landet som i andre land innført nye begreper i relasjon til politiets kriminalitetsbekjempelse. Det gjelder særlig ordet «kriminaletterretning» og som deles i det man kaller *strategisk* og *taktisk* etterretning. En annen inndeling er den strategiske og taktiske kriminalanalyse. Flere av disse begrepene benyttes uten at det finnes noen entydig definisjon på disse former for politiarbeid, noe som ofte skaper uklarhet mht kompetanse og ansvar. De kan gis forskjellig innhold, avhengig av situasjonen og den som benytter begrepene. Utvalget har derfor funnet det nødvendig å søke å gi de nevnte begrep et noe mer presist og entydig innhold.

Begrepet etterretning har i årtier vært mest benyttet om den virksomhet som Forsvaret bedriver, for å kartlegge den militære trusselen rettet mot landet. Etter hvert som en del kriminalitetsformer har blitt en stadig større trussel mot vitale samfunnsinteresser er begrepet etterretning, og da som metodebegrep, også tatt i bruk av politiet. Det gjelder spesielt i forbindelse med politiets bekjempelse av den stadig mer omseggripende organiserte kriminalitet.

For visse former for kriminalitet hvor det sjelden foreligger anmeldelser, bl a narkotikaforbrytelser og hvitvasking av penger, vil det være behov for en aktiv kriminaletterretningstjeneste.

Det er viktig å slå fast at den virksomhet som politiet i dag bedriver under betegnelsen kriminaletterretning ikke er noen ny arbeidsform. Det som er nytt er at dette arbeidet i dag drives på en mer systematisk og analytisk måte enn tidligere, bl a ved hjelp av avanserte IT-løsninger.

Det er viktig å skille mellom den del av kriminaletterretnings-virksomheten som styres av forvaltningsrettslige regler, og der hvor man driver en virksomhet som er undergitt påtalemessig ledelse og kontroll. I det første tilfellet vil det normalt være Justisdepartementet som er overordnet myndighet, mens resten av kriminaletterretningstjenesten faller inn under riksadvokatens ansvarsområde.

Ser man nærmere på det arbeid som inngår i politiets kriminaletterretning, er det kun en liten del som er av forvaltningsmessig karakter. Den nærmere grensdragning vil måtte trekkes etter rene formålsbetraktninger. Dersom formålet med informasjonsinnhenting er å avdekke om straffbar virksomhet foregår eller har foregått, vil dette bli å anse som etterforskning i lovens forstand. At slike formålsbetraktninger må være avgjørende, fremgår indirekte av ordlyden i straffeprosesslovens § 226, første ledd. Under henvisning til denne bestemmelse har riksadvokat Georg Fr. Rieber-Mohn i en nylig utgitt artikkel om «Etterforskning og påtalemyndighet» (Tidsskriftet Nytt i Strafferetten nr 2/1996 s 30) uttrykt det slik:

«Denne bestemmelse angir hva etterforskning egentlig er for slags virksomhet. Det er ikke en mer eller mindre tilfeldig innsamling av fakta, men en formålsstyrt virksomhet. Målet for denne faktainnsamling er en vurdering av om en straffebestemmelse er overtrådt, og om gjerningsmannen oppfyller de tre øvrige vilkår for straffbarhet:.....»

All erfaring har vist at politiet i sin etterretningsvirksomhet ganske raskt kommer inn i en fase hvor videre undersøkelser og tiltak har sin forankring i et mulig straffbart forhold, og/eller at mistanken om straffbare forhold er rettet mot bestemte personer eller en nærmere angitt grupper personer. I slike situasjoner kan det ikke være tvil om at pågående kriminaletterretning er en virksomhet som må undergis den samme styring og kontroll som om man hadde betegnet arbeidet som etterforskning. At man i dag velger å definere deler at det som tidligere var etterforskning som kriminaletterretning, medfører ikke at styring og ansvar overføres fra påtalemyndigheten til forvaltningen. Utvalget er derfor av den formening at det meste av den virksomheten som i dag drives under betegnelsen kriminaletterretning, er av en slik karakter at det ligger innenfor påtalemyndighetens ansvarsområde, jf straffeprosessloven § 225.

Utvalget har ikke funnet det nødvendig å gå inn på sontringen mellom den *strategiske* og den *taktiske* etterretning. Det er en sontring som primært er av betydning for den interne organisering av politiets arbeid.

Begrepet «kriminalanalyse» er betegnelse på en teknikk som brukes for å tolke store og/eller kompliserte mengder informasjon. Den *taktiske* kriminalanalyse vil svært ofte skje i tilknytning til større sakskompleks, hvor man går inn og analyserer det foreliggende etterforskningsmateriale. En kriminalanalytiker vil bl a ved bruk av

spesielle datasystemer kunne komme opp med hypoteser og anbefalinger om videre etterforskingsskritt. Denne type analyse faller innenfor påtalemyndighetens ansvarssområde.

Den *strategiske* kriminalanalyse har til formål å beskrive, samt vurdere, kriminalitetsutviklingen nasjonalt, regionalt og lokalt, og da uten at politiets undersøkelser er rettet inn mot bestemte personer eller grupper. Slike undersøkelser har ikke sitt utspring i mistanke om konkrete straffbare forhold. En slik analyse kan være generell og/eller innenfor spesielle kriminalitetsområder. Formålet med denne type analyse er å fremskaffe et best mulig grunnlag for en strategisk plan for politiets kriminalitetsbekjempelse. Det som her er beskrevet som strategisk kriminalanalyse faller etter utvalgets syn i prinsippet utenfor påtalemyndighetens ansvarssområde. Men resultatet av slike analyser er av vesentlig betydning for påtalemyndighetens arbeid, bl a ved utarbeidelsen av prioriteringsdirektiver.

I den grad den strategiske kriminalanalyse avdekker mistanke om straffbare forhold som skal undersøkes nærmere, vil det måtte følges opp gjennom kriminaletteretning eller etterforskning som er undergitt påtalemessig styring og kontroll.

4.1.4 Rettslige rammer for etterforskning

Politiets etterforskning må skje innenfor de rammer som gjeldende rett til enhver tid oppstiller.

Noen metoder vil være ulovlige og kan ikke benyttes av politiet, med mindre det foreligger særskilte unntak som er hjemlet i lov. Et eksempel på dette kan være ransaking uten eiers eller brukers tillatelse. Dette er i utgangspunktet straffbart, jf straffeloven § 116 og 147, men vil være lovlig med hjemmel i straffeprosessloven.

Et annet eksempel kan være observasjon av en person på offentlig sted. Observasjon krever i utgangspunktet ingen lovhjemmel, hvis man i stedet for å observere manuelt benytter et kamera, kan dette rammes av straffeloven § 390 b, som setter forbud mot skjult kameraovervåking på offentlig sted. Dette innebærer at politiet må ha særskilt hjemmel for å kunne benytte et kamera på denne måten under etterforskning. Slik hjemmel foreligger i straffeprosessloven § 202 a.

Selv om en metode ikke er uttrykkelig forbudt, kan den være ulovlig fordi den støter an mot legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet går ut på at visse tiltak på grunn av sitt innhold krever hjemmel i lov. Det er ikke bare rettslige disposisjoner som forbud og påbud som krever hjemmel, men også faktiske handlinger kan ha et preg av inngrep som medfører at de trenger hjemmel i lov.

En del av politiets etterforskningsmetoder vil være et slikt inngrep i borgerenes private sfære at det er åpenbart at legalitetsprinsippet setter grenser. Tiltak som pågrepelse, ransaking m v vil bare kunne skje med hjemmel i lov.

På den annen side vil en del etterforskningstiltak ikke gå utover det som enhver kan gjøre ut fra den alminnelige handlefrihet. Det er klart at politiet såvel i som utenfor etterforskning må kunne innhente allment tilgjengelige opplysninger ved eksempelvis å slå opp i en telefonkatalog for å sjekke et telefonnummer, uten at det reiser noen form for hjemmelsproblematikk.

Hvor langt politiet kan gå i å innhente og samle alminnelige opplysninger kan være noe uklart. Professor dr juris Johs Andenæs skriver i sin bok Statsforfatningen i Norge (6. utg 1986, s 218):

«Men hvis politiet nøyer seg med slikt som enhver har rett til å gjøre i kraft av den alminnelige handlefrihet, f eks å samle på avisutklipp hvor en person er omtalt eller å holde ham diskret under oppsikt for å finne ut hvor han ferdes og hvem han omgås, kreves ingen lovhjemmel».

Professor dr juris Torstein Eckhoff har i en artikkel «Rettslige sider ved overvåking og rettsikkerhet» (inntatt i Jussens venner 1979 s 35- 46) inntatt et annet noe mer restriktivt syn, men Eckhoff hevder at det i hvert fall som hovedregel må være tillatt å samle inn opplysninger som vedkommende selv har gjort offentlige.

«Det må f eks være adgang til å samle på utklipp av det en person skriver i avisene, eller på åpne møter hvor vedkommende har holdt innlegg eller er valgt til tillitsverv.»

Politiet har en viss handlefrihet og kan iverksette tiltak uten at dette krever særskilt lovhjemmel. Det er ikke gitt at dette i enhver sammenheng samsvarer med den alminnelige handlefrihet i betydningen av at dette kan enhver lovlig gjøre uten særskilt hjemmel. I noen tilfeller vil politiet i kraft av sedvane eller rettsstridsreservasjoner iverksette tiltak som for andre ville være ulovlig. I andre tilfeller må det antas at politiets adgang til uten hjemmel å iverksette enkelte tiltak er snevrere enn det som følger av den alminnelige handlefriheten, f eks fordi interne instruksjoner eller konsesjonsbetingelser for et dataregister, setter skranker for adgangen til å samle og lagre informasjon.

Politiets generalfullmakt er nå delvis kodifisert i politiloven § 7. Kodifiseringen berører ikke etterforskingstiltak, men er heller ikke uttømmende. I politiloven § 2 nr 3 angis det å

«avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov»

som en av politiets oppgaver. Her har man lovfestet også den del av politiets oppgaver som knytter seg til den mer generelle kriminalitetsbekjempelse, eller den del av politiets informasjonsinnhenting som ikke knytter seg til anmeldelse eller strafferettslig etterforsking. Dette har imidlertid ingen hjemmelsmessig betydning.

Det er utvalgets syn at generalfullmakten ikke kan danne hjemmel for straffeprosessuelle virkemidler. Derimot kan alminnelige nødrettsbetraktninger hjemle tiltak som ellers ville være forbudt, og dette kan igjen medføre at det fremskaffes bevis som senere vil ha straffeprosessuell betydning og som kan fremlegges som lovlig ervervede bevis. Som et eksempel kan man tenke seg en gisselsituasjon. Hvis det er begrunnet i hensynet til å redde gislens liv, er det åpenbart at romavlytting kan forsvares ut fra nødrettsbetraktninger selv om samme avlytting ikke er tillatt som et straffeprosessuelt etterforskningsmiddel. Gjennomføres avlyttingen må det som fremkommer der kunne anvendes også som bevis i en etterfølgende rettsak.

Samfunnsendringer, teknologisk utvikling og endringer i kriminalitetssituasjonen gir politiet nye utfordringer og nye muligheter. Her melder det seg også spørsmål om hvilke tiltak fra politiets side som krever lovhjemmel. Videre kan det oppstå problemstillinger som lovgivningen ikke har forutsatt og som kan gjøre det vanskelig å avgjøre hvordan gjeldende lovgivning skal forstås.

4.1.5 Ekstraordinære og utradisjonelle etterforskningsmetoder

Enkelte etterforskningsmetoder omtales som ekstraordinære, utradisjonelle eller ukonvensjonelle. Begrepene brukes om hverandre og er dels et uttrykk for at metodene er nye, som f eks teknisk sporing ved hjelp av peilesender, eller at de er ekstraordinære i sin grad av inngrep som f eks telefonkontroll.

Det var særlig fremveksten av narkotikakriminalitet som reiste et behov for nye metoder under politiets etterforsking. Riksadvokat Dorenfeldt skrev en artikkel «Kan ekstraordinære etterforskningsmetoder aksepteres i visse saker?» (gjengitt i

Lov og Rett 1978 s 291 flg) som nettopp tok for seg behovet for nye metoder for å bekjempe narkotikakriminaliteten.

Det det først og fremst tenkes på med begrepene utradisjonelle eller ekstraordinære etterforskningsmidler er infiltrasjon, provokasjon og telefonkontroll.

Lovgiver har akseptert at endringene i kriminalitetssituasjonen også har måttet medføre endringer i politiets metodebruk. Enkelte etterforskningsmetoder som f eks telefonkontroll vil kreve hjemmel i lov. Utover det er ikke politiets adgang til å ta i bruk nye etterforskningsmetoder lovregulert.

Spørsmålet ble drøftet under arbeidet med straffeprosessloven av 1981. I forarbeidene heter det blant annet:

«Departementet er imidlertid enig med Riksadvokaten i at det neppe på det nåværende tidspunkt er grunn til å lovregulere de etterforskningsmetoder det her er tale om. Man vil imidlertid ha spørsmålet til observasjon og vurdere saken på nytt dersom det skulle vise seg nødvendig». (Ot prp nr 35 1978-79 s 179 annen spalte)

Justiskomiteen sluttet seg til dette og uttalte:

«Komitéen er samd med departementet i at det er grunn til å vurdere bruken av ekstraordinære etterforskningsmetoder og spørsmålet bør stå under observasjon av departementet.

Komitéen viser ellers til at Riksadvokaten alt har trekt opp einskilte retningslinje med omsyn til bruk av meir aktiv etterforskning i narkotikasaker ann vanleg.» (Innst O nr 37 1980-81 s 26 første spalte)

Justiskomiteen har også senere tilkjennegitt det syn at enkelte ekstrarordinære eller utradisjonelle metoder bør tillates undergitt riksadvokatens retningslinjer. Problemstillingen ble blant annet debattert i Stortinget i tilknytning til den såkalte «Mossad-saken» hvor Politiets overvåkingstjeneste hadde utstyrt en representant for Mossad med et norsk pass. (Se St-meld nr 65 (1991-92))

Rettspraksis har trukket opp visse rammer for under hvilke omstendigheter og i hvilken grad bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder kan tillates. Innenfor disse rammer er politiets bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder regulert av instruks fra riksadvokaten.

4.1.6 Samtykkets betydning

Det følger av tvangsmidlenes karakter at de etter legalitetsprinsippet kun kan foretas hvis de har hjemmel i lov. Et spørsmål som ofte reiser seg i praksis er om et samtykke fra den som rammes av tiltaket vil kunne erstatte kravet om lovhjemmel.

Vi finner et utslag av at samtykke tillegges materiell betydning i straffeprosessloven § 174 nr 4 som inneholder et alternativt tilleggsvilkår for pågrepelse at mistenkte «... selv begjærer det av grunner som finnes fyldestgjørende». Dette er imidlertid kun et tilleggsvilkår som forutsetter at de øvrige materielle vilkår finnes å være til stede. Tilsvarende har samtykke betydning for varetektssurrogater, jf straffeprosessloven § 181, men også her er det en grunnleggende forutsetning at de øvrige materielle vilkår for pågrepelse foreligger. Straffeprosessloven § 157 fastslår eksplisitt etter lovendring av 22. desember 1995 nr 79 at skriftlig samtykke erstatter kravet om skjellig grunn til mistanke ved innhenting av biologisk materiale til DNA-analyse.

Spørsmålet om samtykkets betydning har vært drøftet flere steder i den juridiske teori. Det har her vært en viss uenighet om og i hvilken grad samtykke kan erstatte lovhjemmel. Det foreligger lite rettspraksis på området. Dette antas å ha

sammenheng med at spørsmålet sjelden kommer opp for domstolene idet den som har gitt sitt samtykke som regel ikke vil fremsette etterfølgende innsigelser mot politiets fremgangsmåte.

Professor dr juris Johs Andenæs drøfter spørsmålet i «Norsk Straffeprosess» bind II s 97-98:

«Når det gjelder inngrep som ikke medfører frihetsberøvelse, f.eks. ransaking eller blodprøve, kunne man mene at samtykke gjør det overflødig med lovhjemmel. En politimann spør f.eks. en person om han har noe imot at politimannen foretar ransaking av hans bolig eller klær, og den spurte svarer «Nei, vær så god.» Sterke grunner taler imidlertid i mot å legge avgjørende vekt på samtykket ... Allerede det å bli bedt om samtykke til ransaking, vil ofte føles ubehagelig. Det er i slike tilfeller så som så med frivilligheten. Personen står ansikt til ansikt med en representant for statsmakten. Han vil gjerne tro at om han sier nei, vil inngrepet likevel bli foretatt, og han vil naturlig tenke at det vil skape et inntrykk av at han har noe å skjule om han nekter. Det rettsvern for den enkelte som loven etablerer gjennom presiseringen av vilkårene for straffeprosessuelle tvangsinngrep, ville derfor bli lite effektivt om et samtykke skulle gjøre lovhjemmel overflødig. Som utgangspunkt må man si at man står overfor bruk av et tvangsmiddel til tross for samtykket, og at forutsetningen for å bruke tvangsmidlet også i dette tilfellet er at lovens vilkår foreligger. Et samtykke er imidlertid undertiden tillagt betydning for spørsmålet om hvem som har kompetanse til å treffe beslutning om bruk av tvangsmidlet, se således § 197 om ransaking.

Prinsippet om at et samtykke til et straffeprosessuelt inngrep ikke kan erstatte lovhjemmel bør likevel ikke trekkes til det ytterste: Hvis det foreligger en direkte anmodning fra vedkommende om at en viss undersøkelse skal foretas, f.eks. fordi han ønsker straks å bli renvasket for mulig mistanke, kan det neppe anses for noen feil om politiet imøtekommer ønsket selv om lovens vilkår for gjennomføre en tilsvarende undersøkelse uten samtykke ikke foreligger.»

I NOU 1993:31 s 23 drøfter DNA-utvalget spørsmålet om politiet etter den dagjeldende straffeprosesslov § 157 – som stilte krav til skjellig grunn til mistanke – kunne basere seg på at «et samtykke til å avgi biologisk materiale erstatter lovens materielle vilkår». Utvalget viser til ovenstående referat fra Andenæs og siterer videre professor dr juris Torstein Eckhoff som i Forvaltningsrett 3. utgave 1990 anfører:

«Ved avgjørelsen av dette spørsmål må legges vekt på hvor alvorlig inngrepet er og om det har et aktverdig formål. Samtykke må f. eks. anses som tilstrekkelig grunnlag for å foreta slike integritetsinngrep som ikke volder skade, f. eks. å ta fingeravtrykk eller blodprøve.»

DNA-utvalget fant at et samtykke kunne erstatte det materielle krav om skjellig grunn til mistanke når det gjaldt blodprøve etter dagjeldende straffeprosesslov § 157. Utvalget la hovedsakelig vekt på to forhold, nemlig at det er tale om et inngrep av beskjedent omfang og at

«... formålet med inngrepet, i de tilfeller hvor kravet om «skjellig grunn til mistanke» ikke er oppfylt, regelmessig vil være et annet enn for tvangsmidler for øvrig, nemlig å utelukke fra etterforskningen personer som ikke har noe med saken å gjøre» (NOU 1993:31 s 24 første spalte).

Utvalget fant likevel grunn til å foreslå denne adgangen inntatt i loven for å fjerne enhver tvil på dette punkt.

I Ot prp nr 55 1994-95 s 8-9 fremgår det at det var ulike syn på spørsmålet blant høringsinstansene. Justisdepartementet antok at samtykke kunne erstatte lovhjemmel i saker hvor undersøkelsen gjaldt en større krets personer og hvor mistanke ikke er rettet mot en bestemt person, men at spørsmålet var mer tvilsomt der undersøkelsen gjelder noen få personer det er konkret mistanke mot. Departementet mente imidlertid at «gode grunner» taler for at samtykke burde være tilstrekkelig også her. Departementet understreket eksplisitt at lovforslaget ikke skulle kunne tolkes antitetisk. Justiskomiteen uttalte blant annet:

«Komiteen er enig i at det av rettssikkerhetsmessige grunner i utgangspunktet bør stilles krav om at det skal foreligge skjellig grunn til mistanke før en DNA-analyse foretas. Departementet legger til grunn at det etter gjeldende rett er adgang til å foreta DNA-analyse uavhengig av dette kravet dersom det foreligger samtykke, men at det kan være tvil om hvor langt denne adgangen går. Komiteen er enig i at det presiseres i loven at samtykke kan tre i stedet for krav om skjellig grunn til mistanke og at det legges opp til skriftlig samtykke.» (Innst O nr 5 1995-96).

Utvalget finner at det etter gjeldende rett er noe usikkert i hvilken grad samtykke kan erstatte krav om lovhjemmel for tvangsinngrep. Inngrepets karakter må ha betydning slik at de mest inngripende tiltak som f eks frihetsberøvelse ikke kan begrunnes i samtykke. Hvor inngripende et bestemt tvangsmiddel oppleves vil variere fra person til person. DNA-utvalget uttaler i NOU 1993:31 s 24:

«Det er noe ganske annet å avgi blodprøve enn å måtte tillate ransaking av sin bolig.»

Dette utvalget stiller seg spørrende til dette.

Hovedregelen må være at samtykke ikke kan erstatte de materielle vilkår for å anvende tvangsmidler i andre tilfeller enn der hvor slik adgang følger av loven. Utvalget finner at det må gjøres unntak fra dette der det er den som tvangsmidlet retter seg mot selv ønsker det utført for å avkrefte en mulig mistanke mot seg selv. Dette kan gjelde personer som er i politiets søkelys uten at mistanken er tilstrekkelig kvalifisert til at tvangsmidlet kan iverksettes, og som selv ønsker saken avsluttet hurtigst mulig. Det kan imidlertid også gjelde personer som politiet ikke har noen mistanke til, men som på grunn av «folkesnakk» eller massemedia er utpekt som mistenkt. Det å være eller føle seg mistenkt for en handling man ikke har begått innebærer en betydelig belastning, og utvalget mener at politiet må kunne foreta undersøkelser for å avklare situasjonen der vedkommende selv ønsker dette. I regelen bør imidlertid forutsetningen være at initiativet til slike undersøkelser ikke kommer fra politiet, men fra den mistenkte selv.

Utvalget vil for øvrig vise til at den mistenkte har en rett til å begjære foretatt etterforskingsskritt til avkreftelse av mistanke mot ham etter straffeprosessloven § 241 første ledd første punktum som lyder:

«En mistenkt som det pågår etterforsking mot, kan hos retten begjære foretatt rettergangsskritt til avkreftelse av mistanken.»

Etter bestemmelsens annet ledd plikter retten å ta begjæringen til følge, hvis ikke det begjærte rettergangsskritt må anses uegnet til å avkrefte mistanken.

Samtykke vil kunne ha betydning for kompetanseregler og formkrav, se f eks straffeprosessloven § 197 som gjør det unødvendig å innhente rettens kjennelse hvis det foreligger skriftlig samtykke.

Samtykket er uten betydning for om vedkommende det benyttes tvangsmidler mot skal anses som siktet eller ikke. Dersom det anvendes tvangsmidler mot en tredjemann som ikke er mistenkt, f eks ransaking eller beslag, får han ikke status som siktet. Det samme må gjelde der politiet finner å kunne imøtekomme et ønske om å benytte tvangsmidler overfor en person som ikke er mistenkt. Hvis derimot mistanken er rettet mot ham, vil allerede beslutningen om å anvende tvangsmidlet medføre status som mistenkt, uavhengig av om han samtykker, jf § 82 første ledd. Etterforskingsskritt som foretas på grunnlag av mistenktes begjæring i medhold av straffeprosessloven § 241 medfører heller ikke status som siktet. Det vises til Bjerke/Keiserud bind II s 650:

«En begjæring etter § 241 gjør ikke at mistenkte blir å anse som siktet. Men er retten av den oppfatning at mistenkte på annet grunnlag er siktet i saken, må retten påse at han får de prosessuelle rettigheter som tilkommer en siktet etter loven.»

4.1.7 Forholdsmessighetsprinsippet

For politiets inngripen overfor borgerne gjelder også et prinsipp om forholdsmessighet, ofte betegnet som proporsjonalitetsprinsippet. Prinsippet kan sies å ha to sider. Det forutsettes for det første at der hvor det finnes alternative midler, må det ikke brukes sterkere midler med mindre de svakere forgjeves er forsøkt, eller må anses som åpenbart utilstrekkelige eller uhensiktsmessige. Prinsippet oppstiller videre et absolutt krav om at det ikke må være et misforhold mellom den ulempe og skade det forvolder hos den det rammer, og inngrepets betydning, sakens alvor og karakter. I straffeprosessloven er kravet til forholdsmessighet uttrykkelig nevnt i § 174 og 184 for pågripelse og fengsling, men det gjelder generelt for all bruk av makt og tvangsmidler fra politiets side. Prinsippet er mer generelt nedfelt i politiloven § 6 annet ledd og politiinstruksens § 3-1. Står politiets inngrep i den private rettssfære ikke i forhold til det formål politiet har med inngrepet, blir inngrepet ulovlig – selv om inngrepet ellers er lovhjemlet. Forholdsmessighetsprinsippet vil gjelde alle etterforskingstiltak enten de etter sin art behøver hjemmel i lov eller ikke.

4.1.8 Krav til likebehandling

Prinsippet om likebehandling og om objektivitet gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse. Kravet innebærer at myndighetsutøvelsen skal være upartisk og saklig. Politiet er, i likhet med andre offentlige myndigheter, forpliktet til ikke å vektlegge utenforliggende hensyn, og for politiet er prinsippet nå kommet til uttrykk i politilovens § 6 tredje ledd.

4.1.9 Opportunitetsprinsippet

Etter norsk straffeprosess har påtalemyndigheten en diskresjonær adgang til å unnlate straffeforfølgning. Straffeprosessloven § 69 og 70 som regulerer adgangen til å gi påtaleunntatelse bygger på dette prinsippet. Prinsippet er imidlertid mer vidtrekkende enn dette og gjelder ikke bare på det tidspunkt det skal tas treffe påtalevedtak. Påtalemyndigheten kan således avveie de hensyn som taler for og mot å gå videre med saken på et tidligere tidspunkt, f eks i forbindelse med om en sak i det hele tatt skal etterforskes.

Det vises her til Jo Hov: «Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse» Universitetsforlaget 1983 s 19:

«Men politiet kan heller ikke anses forpliktet til å iverksette etterforskning i alle saker, selv om muligheten rent faktisk skulle være tilstede. Politiet kan betraktes som samfunnets alminnelige kontrollorgan, som skal ta seg av håndhevelsen av alle de lover som ikke er lagt til andre særlige organer. Og like lite som slike særlige organer må anses for å ha noen ubetinget anmeldelsesplikt, like lite er det rimelig å anse politiet forpliktet til å «lage sak» av etterhvert straffbart forhold det kommer under vær med. Undertiden vil f. eks. en underordnet polititjenestemann kunne løse en spent situasjon (stanse et slagsmål) og nøye seg med å gi de impliserte en «advarsel»... Men selv om lovbruddet blir formelt rapportert og anmeldt, må man gå ut ifra at politiet har en viss adgang til å henlegge saken av prosessøkonomiske grunner.»

4.1.10 Folkerettslige forpliktelser

4.1.10.1 Generelt

Folkerettslige regler kan få betydning for norsk lovgivning om etterforskningsmetoder i to relasjoner. Det kan for det første være folkerettslige konvensjoner som konkret har til formål å styrke det internasjonale samarbeidet i kriminalitetsbekjempelsen. I den grad Norge har ratifisert slike avtaler, innebærer dette at man har påtatt seg forpliktelser som stiller konkrete krav til nasjonal lovgivning og for øvrig pålegger traktatpartene å samarbeide i bekjempelsen og straffeforfølgningen av bestemte forbrytelser. For det andre er Norge bundet av en rekke folkerettslige regler, som blant annet ut fra rettssikkerhetshensyn setter skranker for hvilke midler som kan tas i bruk i etterforskningen og rettsforfølgningen av personer mistenkt for straffbare handlinger. Slike regler finnes i første rekke i konvensjoner som verner menneskerettighetene.

4.1.10.2 Positive plikter

Det internasjonale samarbeid til bekjempelse av kriminalitet skjer i første rekke på det praktiske plan, ved utveksling av informasjon og annen form for praktisk samarbeid mellom utøvende organer. Dette gjelder ikke minst det straffeprosessuelle samarbeid innen Norden. På lovgivningsplan er det gjennomført tiltak som i første rekke tar sikte på å harmonisere lovgivningen i de ulike land, og på denne måten forsøke å sikre en mer ensartet lovgivning og legge grunnlaget for mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Dette gjelder generelt, men har særlig kommet til uttrykk innenfor bestemte områder, så som i den internasjonale bekjempelsen av ulovlig narkotikahandel, ulovlig våpenhandel og terrorisme. Gjennom slike konvensjoner pålegges statene å sørge for at bestemte handlinger er gjort straffbare i den nasjonale lovgivning, og belagt med tilstrekkelig strenge straffer. Statene pålegges videre å sikre at personer som er mistenkt for å ha begått visse handlinger kan straffeforfølges i vedkommende land også i en del tilfeller hvor handlingen er begått i utlandet, og dessuten gjennomføres prinsippet at dersom en person som er mistenkt for å ha begått en av de handlinger konvensjonen omfatter, befinner seg på territoriet til en stat som har ratifisert konvensjonen, så skal vedkommende stat være forpliktet til enten selv å iverksette straffeforfølgning eller utlevere personen til et land som er villig til å gjennomføre slik forfølgning. (Aut dedere aut judicare.) Slik sett vil utøvere av alvorlig kriminalitet i prinsippet ikke få fristed i noe land.

4.1.10.3 Folkerettslige skranker

Folkeretten vil danne rammer for hva norske myndigheter kan tillate av inngrep mot den enkelte borger. Av særlig betydning er her reglene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), men også andre forhold som f.eks. diplomatiske rettigheter kan innebære begrensninger for hvilke tiltak norsk politi kan iverksette under etterforskning.

Utgangspunktet etter norsk rett er at de folkerettslige traktater Norge har tiltrådt ikke har direkte virkning internrettslig sett, men det er et tolkningsprinsipp at norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med folkeretten. I straffeprosessloven § 4 og politiloven § 3 er det imidlertid bestemt at lovene gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.

Fra tid til annen oppstår det spørsmål om norsk intern rett er i samsvar med menneskerettighetskonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser. Dersom det konstateres motstrid mellom bruken av norske etterforskningsmetoder og menneskerettighetskonvensjonene, er det på det rene at metodene ikke kan tillates.

Blant de mest sentrale bestemmelser i forholdet til politiets arbeide er artikkel 8, som beskytter personers rett til respekt for sitt:

«... privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse».

I annet ledd forutsettes det at det kun kan tillates at offentlige myndigheter griper inn i dette når det er

«... i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Denne bestemmelsen forutsetter at det er nødvendig med uttrykkelig hjemmel i lov for etterforskningstiltak som inngriper i disse rettigheter, men setter også grenser for hvor langt man i lovgivningen kan gå med hensyn til å gi adgang til etterforskningsskritt som avlytting, brevbrudd mv.

Et av de formål som etter artikkel 8.2 kan berettigede inngrep i den personlige frihet er hensynet til å forebygge kriminalitet. At slike inngrep kan være nødvendige i et demokratisk samfunn er åpenbart.

Det er likevel et spørsmål om hva som ligger i kravet til at inngrepet skal være i samsvar med loven. Etter sin ordlyd kan dette forstås dithen at inngrepet ikke må være ulovlig, og at dette er innenfor de begrensninger som følger av artikkelens krav til om formål og behov beror på de internrettslige regler.

Også andre deler av konvensjonen henviser til internrettslig lovgrunnlag. Av særlig betydning i forhold til politiets etterforskningsmetoder er artikkel 5 om frihetsberøvelse og artikkel 6, hvor det i artikkel 6.2 foreskrives at enhver skal anses uskyldig inntil «skyld er bevist etter loven». Ifølge Jørgen Aal, i boken Rettergang og menneskerettigheter (Universitetsforlaget 1995), må lovkravet i utgangspunktet forstås likt i de ulike deler av konvensjonen, dog slik at reelle hensyn tilsier at kravet til hjemmelen er strengere hvor frihet og rettssikkerhet står på spill enn hvor det er spørsmål om mindre inngrep, f.eks. i økonomiske rettigheter.

Lovkravet må forstås som et krav om at det konkrete inngrep har hjemmel i lov. EMK har imidlertid ikke noe bastant skille mellom formell og materiell lov, og i utgangspunktet vil sentrale retningslinjer og endog ulovfestet rett kunne aksepteres som hjemmel. Selv om det ikke foreligger krav om formell lov, stiller likevel konvensjonene nærmere krav til lovens tilgjengelighet og presisjon. Et minimumskrav må være at bestemmelsene er offentlig tilgjengelige.

Det kan muligens tenkes at EMKs artikkel også går lenger i å oppstille et krav om at inngrep i den personlige frihet skal ha hjemmel i lov, enn det som følger av det alminnelige norske legalitetsprinsipp. Utvalget kan likevel ikke se at dette er problematisk i forhold til de gjeldende etterforskningsmetoder. Rett nok er noen av riksadvokatens instruksjoner som f.eks. bruk av teknisk sporing ikke offentlig slik at lovkravet i EMK artikkel 8.2 ikke kan anses oppfylt.

Den tekniske sporing som skjer i medhold av denne instruks er imidlertid ikke et inngrep i den private sfære som beskyttes i artikkel 8.1.

4.2 DE ENKELTE METODER

4.2.1 Ransaking

4.2.1.1 Generelt

Adgangen til ransaking fremgår av reglene i straffeprosessloven kapittel 15. Det er vanlig å skille mellom ransaking av bolig, rom eller oppbevaringssted («husransaking») og ransaking av person («personransaking»). Ransaking av person må avgrenses mot legemsundersøkelser.

Oppbevaringssted kan f.eks. være leid oppbevaringsboks på jernbanestasjon eller parkert bil. Gjennomsøking av håndbagasje vil derimot i utgangspunktet måtte følge reglene for personransaking.

Undersøkelser i friluft går i utgangspunktet ikke inn under bestemmelsene om ransaking. Foregår slike undersøkelser på offentlig sted, kreves det heller ingen spesiell hjemmel. Foretas undersøkelsen på privat område uten eiers samtykke, kan dette i henhold til straffeprosessloven § 202 skje etter beslutning fra retten eller, hvis det foreligger fare ved å avvente slik beslutning, av tjenestemann i politiet. Undersøkelser i medhold av straffeprosessloven § 202 kan f.eks. også omfatte graving på fremmed eiendom. Gransking av hus eller annet privat område kan etter straffeprosessloven § 156 foretas uten samtykke fra eier eller besitter, dersom vilkårene for ransaking eller annen undersøkelse etter straffeprosessloven kapittel 15 er til stede. De materielle krav, samt form- og kompetansebestemmelser, følger således av disse regler. Det avgjørende for om det er bestemmelsene i straffeprosessloven § 156 eller 202 som kommer til anvendelse, er at gransking etter § 156 forutsetter at det dreier seg om undersøkelse av et reelt bevismiddel som f.eks. et åsted. Andre undersøkelser for å finne mulige bevismidler vil kunne skje etter reglene i § 202. Se bl.a. Bjerke/Keiserud bind I, s. 446. Videre gir straffeprosessloven § 216 politiet hjemmel for å sperre av et område eller treffe lignende forholdsregler for å sikre bevis. Se om dette Johs Andenæs, Norsk straffeprosess bind II s. 175.

Ransakingen vil som regel foretas overfor mistenkte, men det er også en mer begrenset adgang til ransaking overfor tredjemann. Hvis ransakingen er rettet mot mistenkte, får denne status som siktet, jf. straffeprosessloven § 82.

Ransaking kan tjene flere formål. Det typiske er å finne bevis, men ransaking kan også skje for å iverksette pågrep eller finne ting som kan inndras eller kreves tilbakelevert av fornærmede.

4.2.1.2 Materielle krav

Ransaking av bolig, rom eller oppbevaringssted etter straffeprosessloven § 192 forutsetter at det foreligger skjellig grunn til mistanke om et straffbart forhold som kan medføre frihetsstraff. Dette er et grunnvilkår for all ransaking, enten den skjer hos mistenkte eller hos andre. Hvis mistanken gjelder overtredelse av et straffebud

som kun kan straffes med bot kan det ikke ransakes, men det er intet krav om bestemt lengde på den frihetstraff som kan idømmes.

Kravet om skjellig grunn til mistanke innebærer at mistanken må være av en viss styrke. Noen sikker overbevisning om skyld kreves ikke. Høyesteretts kjæremålsutvalg har i avgjørelse gjengitt i Rt 1993 s 1302 uttalt at det var en riktig lovtolking når lagmannsretten hadde lagt til grunn at det ved forståelsen av kravet til skjellig grunn til mistanke i straffeprosessloven § 171 skulle tas utgangspunkt i

«at det skal være mer sannsynlig at siktede har begått den straffbare handling saken gjelder enn at han ikke har det.»

Det kreves med andre ord sannsynlighetsovervekt for skyld.

Skal det foretas ransaking hos mistenkte, kreves at det foreligger skjellig grunn til å mistenke ham for overtredelse av den aktuelle lovbestemmelse. Ved ransaking hos andre enn mistenkte er det ikke nødvendig med mistanke mot noen bestemt person.

Husransaking hos andre enn mistenkte reguleres av straffeprosessloven § 192 tredje ledd og kan skje etter tre alternative vilkår. For det første gjelder dette dersom den straffbare handling som etterforskes er foretatt, eller den mistenkte er pågrepet der det ønskes ransaket. Dernest kan det skje ransaking på steder hvor den mistenkte har vært under forfølgning på ferske spor og for det tredje kan det ransakes på steder der det for øvrig er særlig grunn til å anta at mistenkte kan pågripes, bevis finnes eller ting beslaglegges.

Etter straffeprosessloven § 193 er det en utvidet adgang til å ransake hus eller rom som etter sin art er tilgjengelig for alle eller er stedet for en virksomhet som krever tillatelse av politiet. Det er videre i § 194 gitt en mer vidtrekkende adgang til å ransake ved etterforskning av saker som kan medføre fengsel i mer enn 8 år. Det kan da ransakes i alle hus og rom i et bestemt område dersom det er grunn til å tro at gjerningsmannen holder seg skjult i område eller det der kan finnes bevis eller ting som kan beslaglegges.

Lovbestemmelser om taushetsplikt kan innebære begrensninger i adgangen til å ransake. Når det eksempelvis ikke kan tas beslag i leges eller advokats person, eller klientarkiv, kan det heller ikke foretas ransaking med sikte på å ta slike beslag. Dette utelukker imidlertid ikke at det også hos personer i slike stillinger kan befinne seg dokumenter eller annet som ikke er undergitt taushetsplikt, og dermed er unntatt fra beslagsforbudet. Begrensningene bygger på vitneforbudet i straffeprosessloven § 119 og gjelder bare opplysninger som er betrodd vedkommende i hans stilling. Dersom f.eks. en advokat også driver som eiendomsmegler, vil ikke opplysninger som betros ham i eiendomsmeglerfunksjonen være unntatt fra beslag. I kjennelse gjengitt i Rt 1996 s 1081 har Høyesterett gitt sin tilslutning til uttalelse fra lagmannsretten om at det

«... i utgangspunktet må være en presumsjon for at dokumenter og annet som befinner seg på kontoret hos en frittstående privatpraktiserende advokat, jf dstl § 220, er undergitt taushetsplikt og dermed beslagsforbud etter strpl § 204, jf § 119.»

Ransaking av mistenktes person kan skje ved de samme materielle vilkår som for husransaking, nemlig at det er skjellig grunn til å mistenke vedkommende for et straffbart forhold som kan medføre frihetsstraff. Som et tilleggsvilkår kreves det imidlertid etter straffeprosessloven § 195 første ledd at det er «grunn til å anta» at ransakingen kan føre til oppdagelse av bevis eller ting som kan beslaglegges.

4.2.1.3 Om datanettverk

At datamaskiner og datalagringsmedier kan ransakes på samme måte som f eks en arkivmappe er ikke tvilsomt. Ransaking av datanettverk reiser likevel særlige spørsmål.

Ved ransaking av datamaskiner vil det hyppig forekomme at man står i en situasjon hvor selve dataene er lagret fysisk på et annet sted enn der det ransakes. Det befinner seg f eks en terminal på et kontor hvor det ransakes, og terminalen er tilknyttet en database som befinner seg et annet sted. I utgangspunktet er ikke dette noe problem. Ransakingsobjektet vil kunne angis å være det aktuelle datanett, eventuelt deler av dette, og hvis det oppstår behov for å utvide adgangen til å ransake uten at det er tid til å avvente rettens beslutning om dette, kan slik beslutning treffes av påtalemyndigheten, jf straffeprosessloven § 197 annet ledd.

Norsk politis etterforskning skjer som oftest i norsk jurisdiksjonsområde. Når det skal ransakes i datanettverk som er tilknyttet utlandet, kan det oppstå spørsmål om ikke politiets ransaking må regnes for å ha skjedd på et område som er underlagt et annet lands jurisdiksjon. En slik handling vil kunne være ulovlig i det land den foretas, og uansett vil det som regel være de enkelte lands rettshåndhevende myndigheter som forutsettes å skulle foreta slike tvangsinngrep. Oftest kreves det da også en kjennelse fra vedkommende lands domstoler.

Forholdet kan illustreres ved at norsk politi f eks etterforsker et bedrageri begått i Norge av ledere i et firma med hovedkontor i Sverige, mens de avgjørende opplysninger antas å befinne seg på en dataterminal som fysisk er plassert i Danmark, men som kan betjenes både fra Norge og Sverige.

Et særkjenne ved ny informasjonsteknologi er at den i liten grad er avhengig av de fysiske territorialgrenser. Under ransaking av et datanettverk kan det være vanskelig eller umulig å se når man passerer grensen til et annet land.

Denne problemstilling er drøftet i ØKOKRIMS skriftserie nr 9 «Datakriminalitet» hvor det på s 157 fremgår:

«Det arbeides internasjonalt med å løse denne type problemstillinger. Interpol har opprettet såkalte NCRP (National Central Reference Point), bl a med sikte på at medlemslandene skal ha enheter med tilstrekkelig kompetanse til å utføre bistand til andre land i tilfeller som dette.... I anbefaling R(95) 13 fra Europarådet – straffeprosess/datakriminalitet.., er problemstillingen drøftet, og det er uttrykt at siktemålet må være at politiet i et land skal kunne utvide en ransaking også til et annet land dersom det haster og foreligger bevisforspillelsesfare. Man har imidlertid ikke funnet å kunne løse problemet i nevnte rekommandasjon, men begrenset seg til å anbefale at det arbeides videre med dette i Europarådet, med sikte på en internasjonal konvensjon på området. Inntil en slik konvensjon foreligger, må politi/påtalemyndighet utvise særdeles stor grad av forsiktighet ved ransaking i nettverk som spenner over flere land. I det øyeblikk man blir klar over at ransakingen har «passert» en landegrense, må den avsluttes og politiet i vedkommende land kontaktes.»

Generelt sett er selvsagt adgangen til å foreta ransaking i andre land undergitt folkerettslige begrensninger og er i utgangspunktet ulovlig, dersom den ikke er hjemlet i særskilt avtale med vedkommende lands kompetente myndigheter. Problemet er å trekke grensen for hva som er ransaking i Norge og hva som er ransaking i utlandet. Etter utvalgets oppfatning må utgangspunktet være at det dreier seg om ransaking i Norge når tilgang til dataene oppnås fra en terminal som befinner seg i Norge.

Det kan her sammenlignes med reglene om vitneplikt og utlevering, som ikke avhenger av hvor de aktuelle opplysningene er lagret. På samme måte som et vitne

kan bli pålagt å forklare seg for en norsk rett om forhold som har foregått i utlandet, kan vitnet i medhold av straffeprosessloven § 116 annet ledd pålegges å friske opp sitt kjennskap til saken ved å undersøke f.eks. dokumenter eller gjenstander som det uten særlig besvær har adgang til, selv om dokumentene eller gjenstanden skulle befinne seg i utlandet. Ved utlevering etter straffeprosessloven § 210 pålegges en plikt til aktivt å medvirke til gjennomføringen av pålegget. Ettersom vitneplikten ikke begrenses i forhold til opplysninger som befinner seg i Norge, må det tilsvarende være på det rene at retten kan gi pålegg om utlevering av ting som må hentes fra utlandet.

Også ved telefonkontroll kan man være i en situasjon hvor det innhentes opplysninger fra utlandet, uten at dette regnes som bruk av norsk tvangsmiddel i utlandet. Avlytting av en norsk telefonabonnent er utvilsomt et tvangsmiddel benyttet i Norge, selv om den ene samtalepartneren befinner seg i utlandet.

Datakommunikasjon over telenett kan avlyttes i medhold av reglene om telefonkontroll i straffeprosessloven kapittel 16 a og 1915-loven. Situasjonen er således helt ut parallell med avlytting av mer tradisjonell telekommunikasjon som samtaler eller telefakser. Reglene dekker også avlytting av forhold hvor en norsk borger som er gjenstand for telefonkontroll kobler seg opp mot en database i utlandet og laster ned informasjon som er lagret der.

På tilsvarende vis må man ved ransaking av en dataterminal i Norge kunne undersøke hvilke data som er tilgjengelig på den aktuelle terminal, uavhengig av om opplysningen er lagret i utlandet. Selve ransakingen knytter seg da til den terminal som undersøkes og hva denne gir tilgang til.

En avgrensning mot hva som skal anses som ransaking i utlandet må bero på hvordan tilgangen til informasjon kan fås fra den aktuelle terminal. Dersom informasjonen kan hentes fritt uten bruk av passord eller annen form for manipulasjon, kan ikke undersøkelsen anses som foretatt i utlandet selv om lagringsmediet befinner seg i utlandet. I slike situasjoner foregår det ingen inntrengen i den utenlandske database. Undersøkelsen kan da ikke anses som ransaking. Forholdet er fullt ut sammenlignbart med å ringe opp en utenlandsk telefonsvarer.

Hvis man må benytte et passord for å få tilgang til de aktuelle opplysninger, må utgangspunktet være hvilken tilgang den det ransakes hos har til det aktuelle passord og derved de aktuelle opplysninger. Overfor den det ransakes hos vil ikke en passordbeskyttelse ha noen betydning for politiets adgang til å ransake. Hvis politiet har kjennskap til passordet eller klarer å finne frem til dette, kan politiet gjennomføre ransakingen på samme måte som om det gjaldt en låst skuff.

Det kan kanskje reises spørsmål om det er en forutsetning at den det ransakes hos i Norge har lovlig tilgang til det aktuelle passord. Dette kan imidlertid ikke være noe vilkår da det som har relevans for etterforskningen er hva vedkommende faktisk har tilgang til, ikke hvorledes han har skaffet seg det. På den annen side er det klart at politiet ikke kan skaffe seg adgang til beskyttede områder som den det ransakes hos ikke har skaffet seg tilgang til. Hvis politiet ved «hacking» eller på annen måte trenger seg inn i en utenlandsk database det ikke i forhold til den terminal som benyttes er gitt tilgang til, foreligger en inntrengen som vil være ulovlig, med mindre den er foretatt i samsvar med angjeldende lands lovgivning.

Reglene om ransaking er ikke utformet med tanke på den moderne informasjonsteknologi. Det må også kunne fastslås at de tradisjonelle jurisdiksjonsgrenser er mindre egnet til å trekke grenser for når ransaking og beslag kan finne sted og hvor det skal anses foretatt. De spørsmål som her reiser seg er ikke, etter det utvalget er kjent med, behandlet i noen norsk rettsinstans, og det foreligger lite relevant teori på området. Utvalgets vurderinger av gjeldende rett på dette punkt er av denne grunn beheftet med en viss usikkerhet.

Ifølge Peter Gardes artikkel «EDB og de straffeprocessuelle tvangsindgreb», gjengitt i Nordisk Tidskrift for Retsvitenskap 1993 s 108, har en tysk teoretiker, Wolfgang Bär, antatt at det etter tysk rett ikke vil være adgang til å innhente informasjon som er lagret i utlandet ved ransaking av en terminal i Tyskland selv om informasjonen er tilgjengelig der. Han mener at dette vil innebære et folkerettsbrudd «...fuldstændig som hvis en politibetjent overskred grænsen fysisk». Garde uttaler imidlertid i forhold til dansk rett:

« ... jeg tør ikke på forhånd afvise et anbringende om, at data, som kan trekkes ud uden manipulation, tillige befinder sig på ransakingsstedet.»

Reelle hensyn taler for den lovforståelse som utvalget legger til grunn. En løsning hvor enhver innhenting av informasjon som er lagret i utlandet ved ransaking av dataterminal i Norge skal anses som ransaking i utlandet, vil medføre at man er avhengig av enten en generell avtale eller et konkret samarbeid med det land hvor dataene er lagret. Pr dags dato foreligger ikke slike generelle avtaler. Man kan selvsagt tenke seg at fremtiden vil bringe avtaler som f eks kan gi rett til forfølgning der man handler på ferske spor og ikke har tid til å overlate saken til rette lands myndigheter, på tilsvarende vis som f eks den fysiske forfølgningsrett over landegrenser innenfor Schengen-samarbeidet.

Ransaking i datanettverk må avgrenses mot spaning og infiltrasjon på datanettverk. En politimann som «surfer» på Internett, foretar ingen ransaking av nettet. Ransaking er et straffeprosessuelt tvangsmiddel som kjennetegnes ved at det vil være ulovlig uten særskilt hjemmel. Så lenge man er inne på deler av nettet som er åpent for allmennheten, foretas det ingen ransaking, like lite som man ransaker ved undersøkelser på offentlig sted. På den annen side er det klart at man ransaker hvis man ved hjelp av et modem kobler seg opp mot en enkelt PC og skaffer seg adgang til innholdet i denne.

Dersom man skaffer seg adgang til deler av datanett som er lukket, ved f eks å utgi seg for å være en annen, vil dette i utgangspunktet heller ikke være ransaking, men infiltrasjon. Dette gjelder selv om man har skaffet seg et passord som er nødvendig for å få tilgang til den bestemte del av nettet. Man kan tenke seg at politiet fra en kilde har fått opplyst et bestemt passord som kan gi tilgang til ulovlig materiale på et datanettverk. Dette skiller seg prinsipielt ikke fra en tilsvarende situasjon hvor politiet har opplysninger om et passord som vil gi adgang til et «houseparty».

Grensen mellom ransaking, spaning og infiltrasjon kan generelt være vanskelig å trekke, bl a fordi det er tale om etterforskningsmetoder og regelsett som til dels overlapper hverandre. Utvalget antar imidlertid at det i den enkelte sak som regel vil være klart hva som er hva.

4.2.1.4 Kompetanse

Lovens hovedregel er at kompetansen til å beslutte ransaking tilligger retten, jf straffeprosessloven § 197. Etter annet ledd i samme bestemmelse kan påtalemyndigheten treffe beslutningen dersom det er fare ved opphold. Gjelder ransakingen et redaksjonslokale, er denne adgang mer begrenset i det det her er et krav om at «*det er sannsynlig at etterforskningen vil bli vesentlig skadelidende dersom man skulle vente på rettens beslutning*». Dette har sammenheng med pressens kildevern som er gitt særskilt beskyttelse i loven, jf straffeprosessloven § 125.

I visse tilfeller kan politimenn ransake uten forutgående beslutning fra retten eller påtalemyndigheten, se straffeprosessloven § 198. Av særlig betydning her er nr 3 som fastslår at en politimann kan iverksette ransaking uten forutgående beslutning når det er sterk mistanke om handling som etter loven kan medføre mer enn 6

måneders fengsel, og det er «*nærliggende fare for at formålet med ransakingen ellers vil forspilles*». Dette kan f.eks. være praktisk der det plutselig under ransaking som er besluttet av retten, oppstår behov for å utvide ransakingen.

4.2.1.5 Underretning

Etter straffeprosessloven § 200 annet ledd skal den det ransakes hos som hovedregel tilkalles der dette kan skje uten opphold. Straffeprosessloven hjemler ikke adgang til å foreta ransaking eller beslag uten å varsle vedkommende som blir siktet. Et spørsmål har vært om man ut fra nødrettsbetraktninger kan gjøre unntak fra underretningsplikten.

I Treholt-saken ble det gjennomført ransaking uten at siktede fikk underretning om ransakingen og resultatet, såkalt hemmelig ransaking. Påtalemyndigheten hevdet at slik ransaking, selv om den ikke var i samsvar med fremgangsmåten i straffeprosessloven, måtte anses som lovlig ut fra et nødrettslig synspunkt. Spørsmålet kom først opp i forbindelse med Treholts andre gjenopptakelsesbegjæring, gjengitt i Rt 1992 s 698.

Etter avgjørelsen i Høyesteretts kjæremålsutvalg og på bakgrunn av en artikkel av dr juris Johs Andenæs (Se Festskrift til Anders Bratholm s 157-162) er det lagt til grunn at det ikke er lovlig adgang til hemmelig ransaking i Norge, og riksadvokaten har instruert om at slik ransaking ikke må finne sted. I Sikkerhetsutvalgets utredning (NOU 1993:3 s 31 1. spalte) uttales:

«Det er etter den gjeldende straffeprosessordning ikke adgang til såkalt «hemmelig ransaking», det vil si at ransakingen holdes hemmelig overfor den person ransakingen er rettet mot. Ved ransaking av person er denne problemstillingen uaktuell, med mindre den som ransakes sover eller er bevisstløs. Spørsmålet er imidlertid praktisk og aktuelt ved ransaking av f.eks. bolig. Dette ble belyst i Treholtsaken. Under etterforskingen, ca 8 måneder før Treholt ble pågrepet, gjennomførte overvåkingspolitiet to ransakinger av Treholts bolig uten at det ble gitt underretning til ham eller hans familie. Resultatet av ransakingene ble først lagt frem for Treholt lenge etter at han var pågrepet. Ved ransakingen ble blant annet Treholts 7. sans fotografert, og politiet fikk – etter det som er opplyst – verdifull informasjon som i den videre etterforsking gjorde det mulig for dem å være «på rett sted til rett tid».

Først etter hovedforhandling i lagmannsrett, og etter at Treholts første gjenopptakelsesbegjæring var forkastet, ble det reist spørsmål om det var rettslig adgang til å foreta denne type hemmelige ransakinger. Det ble blant annet vist til straffeprosesslovens § 200, hvor det heter at før ransaking settes i verk, skal beslutningen leses opp eller iverksettes. Dessuten ble det påpekt at en hemmelig ransaking fratar en mistenkt muligheten for å utøve sine rettigheter som siktet. Professor dr juris Johs Andenæs konkluderte med at hemmelig ransaking ikke var lovlig etter gjeldende rett. Etter dette har overordnet påtalemyndighet instruert politiet om at slike ransakinger ikke må finne sted.»

Når må underretning finne sted? Underretningsplikten ved ransaking følger av straffeprosessloven § 200. I utgangspunktet skal det varsles før ransakingen iverksettes. Der dette ikke er mulig skal en av hans hushold eller hans nabo varsles der dette kan skje uten opphold. Ransakes det uten at det er varslet, skal dette skje i påsyn av et vitne, jf straffeprosessloven § 199, og den siktede må varsles så snart det er praktisk mulig etterpå.

Underretningsplikten inntreffer ikke fra det tidspunkt ransakingstillatelse begjæres. Allerede på dette tidspunkt vil den mistenkte få status som siktet, men en underretning forut for at ransaking kan finne sted ville lett forspille formålet med ransakingen, og status som siktet utløser ikke i seg selv noen umiddelbar rett til underretning. Dette følger for så vidt av straffeprosessloven § 82 som fastslår at mistenkte vil få status som siktet allerede ved påtalemyndighetens begjæring om rettens tillatelse til ransaking, mens rettens avgjørelse av dette treffes utenom rettsmøte slik at det ikke er nødvendig å underrette mistenkte om rettens behandling av spørsmålet, jf straffeprosessloven § 243.

4.2.2 Beslag

4.2.2.1 Generelt

Straffeprosessloven § 203 lyder:

«Ting som antas å ha betydning som bevis, kan beslaglegges. Det samme gjelder ting som antas å kunne inndras eller å kunne kreves utlevert av fornærmede.»

Beslag vil ofte være et resultat av ransaking idet man under ransakingen finner ting man tar beslag i. Dette behøver imidlertid ikke å være tilfelle, f. eks kan en politimann ta beslag i ting som finnes gjemt i det fri eller hittegods som innleveres ved politikammeret.

Med «ting» menes fysiske gjenstander, som f. eks drapsvåpen eller narkotika. Også dokumenter, f. eks kontoutskrifter, regnes som ting i denne sammenheng. Datautstyr er også ting. Høyesteretts kjæremålsutvalg har i en kjennelse uttalt:

«Bestemmelsene i straffeprosessloven kap 16 om beslag og utlevering av ting som antas å ha betydning som bevis er av generell karakter. Beslagsadgangen og utleveringsplikten omfatter ikke bare legemlige gjenstander, men også opplysninger lagret på data og som i tilfelle må gjøres tilgjengelige ved utskrifter, som f. eks opplysninger om bankkonti. Begrensninger i lovens alminnelige adgang til beslag og krav om utlevering, utover det som er fastsatt i straffeprosessloven, krever særskilt hjemmel.» (Rt 1992 s 904)

Også programvare og datalagret informasjon er således å anse som «ting» som kan beslaglegges og kreves utlevert.

Straffeprosessloven § 203 regulerer hvilke formål beslag kan fremme, nemlig å sikre bevis, å få tak i ting som antas å kunne inndras, eller å sikre ting som fornærmede vil ha krav på.

Beslag kan skje hos en mistenkt, og han vil da få stilling som siktet, jf straffeprosessloven § 82. Beslag kan også skje hos tredjemann som ikke er mistenkt, på tilsvarende vis som for ransaking.

Det er en forutsetning at det som skal beslaglegges spesifiseres, det kan ikke treffes generell beslutning om beslag f. eks av de dokumenter som måtte finnes.

4.2.2.2 Materielle vilkår

Straffeprosessloven § 203 inneholder etter sin ordlyd ikke noe særskilt krav til mistankens styrke. I Bjerke og Keiseruds kommentarutgave til straffeprosesslovens 2. utgave 1996 heter det imidlertid på side 540 at

«Det bør legges til grunn at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling for at beslag kan finne sted etter § 203, se Andenæs II s.182.»

I Andenæs II heter det at:

«Det er ikke slik som i bestemmelsene om ransaking, uttrykkelig sagt at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling, men indirekte følger dette av de uttrykk loven bruker. At en bestemt person skal være mistenkt, kreves derimot ikke. Heller ikke forutsetter beslag at det gjelder handling av en viss grovhet»

Det er på det rene at det ikke kreves noen bestemt mistenkt. Spørsmålet om det kreves skjellig grunn til å anta at det er begått en straffbar handling må drøftes nærmere.

Det foreligger intet generelt krav om at det skal foreligge skjellig grunn til å anta at det foreligger et straffbart forhold før etterforsking iverksettes. Hovedregelen om når etterforsking kan iverksettes fremgår av straffeprosessloven § 224 første ledd som bestemmer at:

«Etterforsking foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige.»

Spørsmålet blir så om det er grunnlag for å oppstille et vilkår om at det skal foreligge skjellig grunn til mistanke om at det foreligger et straffbart forhold før det i etterforskningen skal kunne anvendes tvangsmidler.

Straffeprosessloven av 1887 § 212 første ledd lød:

«Ting der antages at være af betydning som Bevismidler eller at burde kjennes forbrudte, kan beslaglegges.»

Bestemmelsen er altså praktisk talt liklydende med nåværende straffeprosesslov § 203 og det er ikke holdepunkter i forarbeidene til straffeprosessloven av 1981 for at det er tilsiktet noen realitetsforskjell på dette punkt. Rettsavgjørelser og litteratur etter den gamle straffeprosesslov har av denne grunn fortsatt relevans.

Salomonsen hevder i Straffeprosesslov med kommentarer anden utgave 1925 s 246 at det ikke kreves skjellig grunn til mistanke mot noen bestemt person og hevder at

«Beslag kan finne sted under den rent foreløbige etterforskning paa en tid, da mistanken endnu ikke er rettet mot nogen bestemt person, og endog under omsteændigheder, hvor det er uvisst, om der foreligger en straffbar handling, jfr. Rt. 1918, II s 306 og 1921 s 238.»

Ordlyden i straffeprosessloven § 203 samt eldre rettspraksis og teori taler for at det ikke er et vilkår at det foreligger skjellig grunn til mistanke om straffbart forhold før det kan foretas beslag. På denne bakgrunn mener utvalget at utgangspunktet må være at skjellig grunn til mistanke om at det foreligger et straffbart forhold ikke er et vilkår for beslag.

Dette utgangspunktet må imidlertid vurderes ut fra at beslag som alle andre straffeprosessuelle tvangsmiddel er undergitt de begrensninger som følger av det alminnelige forholdsmessighetsprinsipp, jf straffeprosessloven § 240. Selv om de lovlige betingelser foreligger må det konkret vurderes hvorvidt det vil være grunnlag for å foreta beslag ut fra forbrytelsens alvor og karakter, mistankens styrke og beslagets antatte betydning som bevis, sammenholdt med graden av ulempe som beslaget volder hos den det rettes mot.

Denne forholdsmessighetsvurderingen vil i praksis innebære at det sjelden vil være aktuelt å gå til beslag der det ikke er sannsynlighetsovervekt for at det er begått en straffbar handling. Utvalget finner likevel at dette undertiden kan være tilfelle,

og at det ikke i straffeprosessloven § 203 kan innfortolkes noe absolutt krav om skjellig grunn til mistanke som vilkår for beslag.

I praksis medfører en slik forholdsmessighet at det ikke blir så stor forskjell på det syn som kommer til uttrykk hos Andenæs og Bjerke/Keiserud, og det syn som utvalget her legger til grunn. Dersom etterforskingen starter som følge av en anmeldelse, vil anmeldelsen som hovedregel i seg selv innebære at det foreligger skjellig grunn til mistanke om et straffbart forhold. Iverksetter politiet etterforsking uten at det foreligger anmeldelse, vil det sjelden være aktuelt å anvende tvangsmidler før man mener at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at det foreligger et straffbart forhold.

Dette gjelder imidlertid ikke uten unntak. I forhold til enkelte særlige saksområder vil politiet rutinemessig iverksette etterforsking og ha behov for å anvende beslag, selv om det ikke kan sies å foreligge skjellig grunn til mistanke om at det foreligger et straffbart forhold. Som et eksempel på en slik type saker kan nevnes funn av døde personer.

Særlige spørsmål reiser seg imidlertid der det er på det rene at det ikke foreligger mistanke om straffbart forhold, men at en oppklaring av saken likevel er i det offentliges interesse og at det etterforskes med tanke på å avklare årsakssammenheng eller lignende. Dette vil da være etterforsking utenfor straffesak som i utgangspunktet ikke skjer i strafferettslig forstand, og som ikke kan berettige bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler.

Straffeprosessloven § 224 andre ledd bestemmer at det ved brann og andre ulykker kan foretas etterforsking selv om det ikke foreligger grunn til mistanke om et straffbart forhold. Det følger av påtaleinstruksen § 7-4 at det ved brann eller annen ulykke som har voldt alvorlig personskade eller betydelig ødeleggelse av eiendom, skal iverksettes etterforsking selv om det ikke foreligger grunn til mistanke om straffbart forhold.

Straffeprosessloven inneholder imidlertid også tvangsmidler som ikke inneholder slike eksplisitte krav til straffbarhet. Det er likeledes på det rene at flere av disse vil være av stor betydning for at politiet med hjemmel i straffeprosessloven § 224 annet ledd skal kunne gjennomføre etterforsking som er egnet til å avklare årsaksforhold.

Utvalget vil her særlig vise til at politiet i forbindelse med etterforsking av alvorlige ulykker kan ha behov for å foreta beslag. Det er på det rene at politiet vil ha et stort behov for å kunne sikre seg taleregistratorer fra fly eller maskindeler fra arbeidsulykker i form av beslag, selv om det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt for at det foreligger et straffbart forhold. Samfunnets behov for å oppklare årsaksforholdet til alvorlige ulykker vil tilsi at slike beslag vanskelig kan tenkes å være uforholdsmessige.

I forbindelse med Widerøes flyulykke ved Namsos i 1993 oppstod det en tvist mellom politiet og den sivile flyhavarikommisjonen om politiets adgang til å ta beslag i taleregistratoren. Tvisten gikk først og fremst på spørsmålet om kommisjonen hadde taushetsplikt overfor politiet, og at det av den grunn ikke forelå vitne- og utleveringsplikt. Påtalemyndigheten fikk medhold i at politiet kunne beslaglegge taleregistratoren i forhørsrett og lagmannsrett. Saken ble ikke påkjært videre.

I forhørsrettens kjennelse heter det at:

«Rettspleiens behov her representert ved påtalemyndigheten, er ikke bare å avdekke straffbare forhold ved sin etterforsking, men også å kunne avslutte en sak uten at straffbare forhold er påvist. En alvorlig flyulykke vil i seg selv innebære at det må vurderes om straffbare forhold foreligger og denne etterforsking ligger under påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten har derfor et saklig behov for å bli kjent med alle opplysninger som kan ha betydning

for etterforskingen.» (Rettsbok Namdal forhørsrett 5. desember 1994 fjerde side tredje avsnitt.)

I lagmannsrettens gjengivelse av påtalemyndighetens anførsler heter det

«Flyulykken ved Namsos den 27. oktober 1993 var meget alvorlig. Det ble derfor iverksatt politietterforsking i medhold av straffeprosesslovens § 224 annet ledd, jf påtaleinstruksens § 7-4. HSL og de tekniske etterforskere fra Kripos gikk samtidig inn i flyvraket. Heller ikke HSL fikk berøre eller fjerne deler fra flyvraket før begge parter kunne gå sammen inn og ivareta både kommisjonens undersøkelser og politiets etterforsking. Taleregistratorboksen var i politiets besittelse og var beslaglagt i henhold til straffeprosesslovens § 216. Den ble overlevert HSL som foretok beslag i medhold av luftfartsloven av 1960 § 165 annet ledd, ...» (Rettsbok Frostating lagmannsrett 16. august 1995)

Lagmannsretten syntes således å forutsette at den etterforsking som ledet frem til beslaget var ulykkesetterforsking etter straffeprosessloven § 224 annet ledd som ikke krever mistanke om straffbart forhold. Retten konstaterte imidlertid at det forelå skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling, men sier intet om at det anses som et vilkår for beslaget.

Ved den innledende etterforsking av luftfartsulykker vil det som regel foreligge en mer eller mindre sterk mistanke om at det foreligger en teknisk eller menneskelig svikt som noen, f eks et foretak, kan være strafferettslig ansvarlig for. Det kan således hevdes at etterforsking uten mistanke om straffbart forhold er mindre praktisk. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan forekomme f eks flystyrt, brann eller naturkatastrofer som ikke medfører noen mistanke om straffbar handling. Likeledes kan det også tenkes andre typer alvorlige ulykker med tap av menneskeliv hvor det ikke vil foreligge mistanke om et straffbart forhold.

Politiets muligheter for å avklare årsaksforholdet til slike ulykker kan være helt avhengig av adgangen til å anvende visse typer straffeprosessuelle virkemidler. I enkelte saker vil det f eks være avgjørende å kunne sikre beslag fra et flyvrak eller en brannomt. I praksis er det kanskje enda viktigere at f eks adgangen til å avsperre områder, jf straffeprosessloven § 216, og adgangen til å foreta rettslig avhør av vitner som ikke vil forklare seg frivillig for politiet. Også dette er straffeprosessuelle metoder.

Straffeprosessloven er først og fremst utformet med tanke på etterforsking av straffesaker. Det følger av straffeprosessloven § 224 første ledd at hovedregelen er at det skal foreligge et minimum av mistanke om straffbart forhold før etterforsking iverksettes, idet det skal foreligge anmeldelse eller annen rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Er det på det rene at det ikke foreligger et straffbart forhold, kan det ikke iverksettes etterforsking etter straffeprosessloven § 224 første ledd.

4.2.2.3 Beslagsforbud

Straffeprosessloven § 204 begrenser beslagsadgangen i forhold til dokumenter eller annet hvis innhold et vitne kan nekte å forklare seg om etter reglene i straffeprosessloven § 117-121 og 124-125. Begrensningen gjelder altså ikke i forhold til den adgang et vitne har til å nekte å forklare seg om forhold som kan utsette det selv eller dets nærmeste for straff eller tap av borgelig aktelse, jf straffeprosessloven § 122 og 123.

Når det gjelder vitneforbud etter straffeprosessloven § 118, 124 og 125 kan retten etter en avveining av de motstridende interesser, hensynet til taushetsplikten

og hensynet til sakens oppklaring, gi pålegg om at det likevel skal gis forklaring. Utvider retten forklaringsplikten vil beslagsadgangen utvides tilsvarende, se Rt 1992 s 407.

De ovennevnte beslagsforbud gjelder ikke mellom antatte medskyldige. Er en advokat f eks mistenkt for å ha medvirket til en forbrytelse, kan man beslaglegge korrespondanse mellom ham og dem medskyldige.

4.2.2.4 Kompetanse

Primærkompetansen for å beslutte beslag ligger hos påtalemyndigheten, jf straffeprosessloven § 205. Hvis påtalemyndigheten finner at det foreligger «særlige» grunner, kan spørsmålet bringes inn for retten

Som en konsekvens av at det ikke kan foretas beslag av dokumenter eller annet som besitteren ikke plikter å forklare seg om, fastslår bestemmelsens siste ledd at kompetansen til å beslutte beslag i de tilfeller hvor forklaringsplikten er avhengig av særskilt pålegg fra retten, ligger hos retten.

Etter straffeprosessloven § 206 kan politimann foreta beslag uten forutgående beslutning fra påtalemyndigheten når han iverksetter ransaking eller pågripelse, og ellers når det er fare ved opphold. Likeledes kan beslag foretas av enhver som treffer eller forfølger mistenkte på fersk gjerning eller ferske spor. Foretas det beslag uten påtalemyndighetens beslutning, skal dette straks meddeles påtalemyndigheten som må ta stilling til om beslaget skal opprettholdes.

4.2.2.5 Opphevelse

Når det viser seg at det ikke lenger er behov for beslag, skal det oppheves, jf straffeprosessloven § 213. For øvrig faller beslaget bort når saken er endelig avgjort. Retten kan imidlertid bestemme at beslaget skal opprettholdes også etter at det foreligger rettskraftig dom, såfremt det er grunn til å regne med at saken kan bli gjenopptatt eller det foreligger andre særlige grunner.

4.2.2.6 Underretning

Enhver som rammes av beslaget kan straks eller senere kreve spørsmålet om beslaget skal opprettholdes brakt inn for retten. Etter straffeprosessloven § 208 første ledd annet punktum må det sørges for at han blir gjort kjent med denne rett.

Den som rammes er besitteren og andre med rettigheter i den beslaglagte ting, f eks eieren eller en bruksrettshaver. I utgangspunktet må avgjørelsen av hvem som rammes trekkes på samme måte som i forhold til straffeprosessloven § 377 om kjæremålsadgang. Det vil si de som har en «aktuell interesse» i det beslaglagte.

For at ikke denne retten skal bli illusorisk må underretning gis så snart som mulig. Det er ikke adgang til hemmelig beslag eller utsatt underretning av hensyn til etterforskningen.

I forhold til postbeslag inneholder imidlertid straffeprosessloven § 212 en særhjemmel for dette ved at andre ledd siste setning bestemmer:

«Mottaker og avsender gis underretning om hva som er åpnet og hva som holdes under beslag, såfremt det kan skje uten skade for etterforskningen.»

Det følger videre en viss ulovfestet adgang til å utsette underretningen om beslag av ordningen med kontrollerte leveranser. Dette er en utradisjonell etterforskningsmetode som foretas etter riksadvokatens retningslinjer og hvor man ofte vil bytte ut narkotikaen med et ufarlig substitutt. Metoden er i praksis akseptert av domstolene.

4.2.3 Om postbeslag

4.2.3.1 Straffeprosessloven § 211

Straffeprosessloven § 211 inneholder særlige bestemmelser om beslag av brev, telegram eller annen sending som er i postverkets eller teleoperatørs besittelse. De materielle vilkår for beslag er her strengere enn ellers idet det bare kan tas beslag dersom det er mistanke om en handling som kan medføre mer enn 6 måneders fengsel.

I likhet med straffeprosessloven § 203 inneholder ikke loven noe krav om at det skal foreligge skjellig grunn til mistanke. Kravet om at det skal dreie seg om en handling som kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder, må imidlertid innebære at det må foreligge mistanke om et straffbart forhold. I Bjerke og Keiseruds kommentarutgave til straffeprosessloven bind I s 548 heter det at

«det bør antas at mistanken må være skjellig begrunnet for at inngrep i posthemmeligheten kan finne sted, selv om første ledd etter ordlyden ikke stiller opp noe slikt kvalifikasjonskrav».

Utvalget er ikke enig i dette. Så lenge dette vilkåret ikke fremgår av lovteksten, vil mistankens styrke ha betydning som et ledd i den forholdsmessighetsvurdering som skal foretas for å vurdere om inngrepet kan tillates, men ikke være et generelt minstekrav.

Kompetansen til å beslutte beslag er lagt til retten men etter bestemmelsens annet ledd kan påtalemyndigheten der det er fare ved opphold gi pålegg om at sendingen skal holdes tilbake inntil rettens avgjørelse foreligger, dog ikke utover en uke.

Sending som er beslaglagt i medhold av straffeprosessloven § 211 kan ikke åpnes av andre enn dommeren med mindre avsenderen skriftlig samtykker i dette.

I motsetning til beslag med hjemmel i straffeprosessloven § 203 skal underretning om beslag etter straffeprosessloven § 211 ikke gis før dette kan skje uten skade for etterforskingen.

I saker som gjelder rikets sikkerhet kan postkontroll også foretas i medhold av Lov av 24. juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelse og med telefonsamtaler. Foruten forskjellen i saklig virkeområde er det også visse forskjeller i de materielle krav og den foreskrevne behandlingsmåte mellom 1915-loven og straffeprosesslovens regler.

4.2.3.2 Særlig om forholdet til datakommunikasjon

I forhold til datakommunikasjon reiser det seg et spørsmål om hva som kan anses som «annen sending som er i postverkets eller teleoperatørs besittelse». I Økokrims skriftserie nr 9 Datakriminalitet heter det på s 173:

«Rekkevidden av § 211 er vanskelig å lese ut av lovteksten. Det kan umiddelbart f.eks. se ut som om også en del former for datakommunikasjon kan beslaglegges hos teleselskapene med hjemmel i bestemmelsen. Dette gjelder f.eks. forsendelser over datapaknettet (slike «pakker» inneholder komprimerte data) og telefax. I enkelte tilfeller kan slik informasjon bli lagret i kortere perioder i teleselskapene.

Det kan imidlertid hevdes at bestemmelsen ikke kan tolkes slik og at spørsmålet langt på vei er løst i strpl § 216 a, hjemmelen for telefonkontroll i narkotikasaker. Retten kan etter denne bestemmelse gi politiet anledning til, å «avlytte samtaler til og fra bestemte telefoner, teleksanlegg eller lignende anlegg for telekommunikasjon som mistenkte besitter eller antas å ville bruke». Det kan hevdes at alternativene «teleksanlegg og lignende an-

legg for telekommunikasjon» må antas å fange opp alle former for datakommunikasjon via telenett/datapaknettet.

Løsningen er langt fra sikker og dessuten lite tilfredsstillende. Det er vanskelig å komme på hensyn som tilsier at dagens kriminelle ved elektronisk forsendelse av informasjon, skal utsettes for beslag i mindre grad enn den tradisjonelle forbryter som forsender sin post på vanlig måte. Vår oppfatning er at strpl § 211 ikke i tilfredsstillende grad har vært oppjustert i takt med den teknologiske utviklingen. Det er således vanskelig å si hvor langt bestemmelsen gjelder i dag.»

Dette utvalget finner at straffeprosessloven § 216 a ikke innebærer noen begrensning i anvendelsen av § 211 i forhold til datakommunikasjon. Dette må gjelde på samme måte som at de alminnelige regler om beslag og utlevering ikke begrenses på dette vis. Etter ordlyden i § 211 kan det ikke være tvil om at et brev som sendes via e-post må regnes som «*annen sending*» i forhold til § 211. Det er som påpekt i ovenstående sitat vanskelig å se noen grunn til at en forbryter som sender et brev på denne måte ikke skal kunne utsettes for beslag på samme måte som om han sendte brevet på tradisjonell måte i lukket konvolutt. Det problematiske i forhold til datakommunikasjon kan være at denne kan skje samtidig eller tilnærmet samtidig. En kontroll av samtidig kommunikasjon må anses som avlytting, på samme vis som f eks tapping av en telefaks er det. Dette vil ikke kunne gjøres i medhold av § 211.

Løsningen følger av lovens ordlyd, idet det er vilkår for beslag av annen sending i medhold av § 211 at sendingen er i teleoperatørens besittelse. Selv om forsendelsen går på teleoperatørens linjer og gjennom dennes servere, kan den ikke sies å være i teleoperatørens besittelse. Annerledes vil det være dersom forsendelsen, i kortere eller lengre tid, blir lagret hos teleoperatøren. Noe som f eks vil være tilfelle med e-post. Så lenge meldingen ligger lagret hos teleoperatøren vil den være i dennes besittelse og således kunne være gjenstand for beslag etter § 211. Dette vil for øvrig være en parallell til et tilfelle hvor A sender en telefaks til B for at B skal videresende denne til C. Finner politiet telefaksen hos B kan den naturligvis beslaglegges på vanlig måte.

4.2.4 Utleveringspålegg

4.2.4.1 Generelt

I stedet for å treffe beslutning om beslag av en ting kan påtalemyndigheten i visse tilfeller i medhold av straffeprosessloven § 210, be retten om å gi besitteren pålegg om utlevering. Slikt utleveringspålegg forutsetter at vedkommende har vitneplikt i saken.

Reglene om utleveringspålegg har ikke egne bestemmelser om underretning. Det samme gjelder også andre spørsmål som oppheving og tilbakelevering. Utlevering må således ses på som en egen måte å få hånd om ting som kan beslaglegges, slik at straffeprosessloven § 208 gis tilsvarende anvendelse.

Det som skiller utlevering fra beslag er at besitteren pålegges en aktiv medvirkningsplikt. Mens f eks siktede og personer som kan nekte å forklare seg etter straffeprosessloven § 122, må finne seg i at det foretas beslag når lovens vilkår er oppfylt, kan de nekte å medvirke aktivt til å utlevere ting. Mor til en mistenkt kan f eks ikke nekte politiet å ransake huset og beslaglegge de bevisgjenstander de finner, men behøver ikke å opplyse politiet om hvor disse gjenstander er å finne.

Den aktive medvirkningsplikt innebærer også en plikt til f eks å fremskaffe kodenøkler til kryptert informasjon mv.

Et særlig spørsmål er om dette også gjelder der pålegget vil medføre ekstrautgifter for den det retter seg mot.

Utleveringspålegget bygger på vitneplikten og i utgangspunktet må man anta at problemstillingen blir lik som for et vitne som etter straffeprosessloven § 116 plikter å ta med seg dokumenter og annet som det plikter å legge frem, og kan pålegges å friske opp sitt kjennskap til saken. Dette må innebære at hvis den som utleveringspålegget er gitt overfor har kjennskap til hvorledes f eks en kode kan løses, plikter han også å medvirke til det. Han kan derimot neppe pålegges nye undersøkelser eller kostnader for å finne ut av dette.

Hvis utleveringspålegget ikke kan oppfylles, f eks hos en teleoperatør, uten at det utarbeides et nytt dataprogram for dette formål, antas det derfor at politiet må betale for dette.

Spørsmålet om i hvilken grad det kan kreves betaling for arbeidet med å frem-skaffe og utlevere opplysninger politiet skal benytte i etterforskning er for øvrig under overveielse hos riksadvokaten. Riksadvokaten har gitt foreløpige retningslinjer om at man inntil videre ikke skal betale for opplysninger som innhentes etter utleveringspålegg i medhold av straffeprosessloven § 210. Dersom besitteren på denne måte lider tap, kan han søke erstatning i medhold av straffeprosessloven § 448.

På mer generelt grunnlag er spørsmålet om hvem som skal dekke utgifter for å gjøre telesystemer avlyttbare og andre utgifter som følger av etterforskningstiltak, til vurdering i Justisdepartementet i forbindelse med oppfølgingen av Aukrust-utvalget. Dette utvalget går ikke nærmere inn på denne problemstillingen.

De materielle vilkår for utlevering er i utgangspunktet de samme som for beslag, men med den viktige reservasjon at utlevering bygger på vitneplikt.

Ingen har plikt til å forklare seg for politiet. Med vitneplikt menes den plikt til å forklare seg for retten som følger av straffeprosessloven § 108 flg. Denne vitneplikten er ikke absolutt og grensene for vitnepliktens omfang vil også gjelde for adgangen til å beslutte utlevering.

I denne sammenheng er det to spørsmål som reiser seg. Når inntreffer vitneplikten? Med dette tenkes det på hvilke krav som settes til at etterforskning skal være iverksatt, og hvor konkret angivelsen av det forhold som etterforskes må være. Det andre er hva et vitne plikter å forklare seg om, det vil si innholdet av den forklaring vitnet plikter å gi.

I Johs Andenæs, Norsk straffeprosess bind I s 192 heter det:

«For at vitneplikt skal foreligge må det være satt i gang etterforskning om bestemte straffbare forhold. Ingen er forpliktet til å svare på spørsmål om man kjenner til forbrytelser i sin alminneighet eller til forbrytelser av bestemt art.»

Andenæs gjengir to eksempler hvor den sak som ble etterforsket var for lite konkretisert. I Rt 1908 s 681 gjaldt det en sak om ulovlig salg av rusdrikk i Stavanger. Et vitne ble spurt om det *«hadde kjennskap til noen som her i byen i de siste 2 år hadde solgt ulovlig øl, vin eller brennevin»*. I sak gjengitt i Rt 1898 s 687 ble et vitne spurt *«Kjenner vitnet til om kaptein N.N. noensinne har gjort seg skyldig i smugling eller forsøk derpå?»* I begge tilfeller fant kjæremålsutvalget at vitnet ikke var forpliktet til å besvare spørsmål av så generell natur.

Hvis det straffbare forhold som etterforskes er tilstrekkelig konkretisert, er det i utgangspunktet ikke satt noen bestemte grenser for vitnepliktens omfang. Et vitne kan f eks ikke nekte å forklare seg under henvisning til at det vitnet skal forklare seg om ikke har betydning for saken. Opplysningene som kreves må være relevante

etter sin art, men hvilken vekt vitnets forklaring har må domstolene vurdere ved en eventuell hovedforhandling.

Det er ikke uvanlig at det ved de alvorligste straffesaker legges opp til en meget bred etterforsking, hvor vitneplikten kan synes å strekkes langt i forhold til sammenhengen mellom innholdet i det vitnet skal forklare seg om og den sak som etterforskes. I den senere tid har vi f eks hatt eksempler fra drapssaker hvor det ved utleveringspålegg innhentes store mengder informasjon om telefontrafikk, bruk av betalingsmidler etc.

Det klare utgangspunkt er at det ikke er noe annet krav til sammenheng mellom forklaringens innhold og den sak som etterforskes, enn det som følger av forholdsmessighetsvurderinger og de ressursmessige vurderinger etterforskningsledelsen må foreta. Dette gjelder selv ved omfattende undersøkelser, f eks all mobiltelefontrafikk i nærheten av et drapssted i den tidsperiode som har betydning for etterforskingen.

Et annet spørsmål er om det har noen betydning for vitneplikten at det dreier seg om opplysninger som et vitne ikke ville være i stand til å huske uten særlige tekniske hjelpemidler. En person som sitter 8 timer ved en betalingsstasjon på en bompengervei, vil f eks ikke ha noen mulighet for å huske alle biler som har passert. Spørsmålet er om dette skal ha noen betydning for plikten til å utlevere disse opplysningene hvis de forefinnes, f eks fordi all passerende trafikk filmes.

Spørsmålet må bli om de opplysninger som kreves er av en art han ville ha vært pliktig til å forklare seg om hvis han hadde husket? Dette innebærer at det med mindre spesielle fritaksbestemmelser kommer til anvendelse, vil foreligge vitneplikt om dette. Forholdet er for så vidt det samme som om at et vitne med hjemmel i straffeprosessloven § 116 annet ledd kan bli pålagt å gå gjennom sine fotografier for å kunne huske mer enn den rene hukommelse ville kunne bringe.

4.2.4.2 *Kompetanse mv*

Utleveringspålegg forutsetter at besitteren ikke vil gi fra seg tingen frivillig. Kompetansen er da lagt til retten.

Siden utleveringsplikten bygger på vitneplikten oppstår det et særlig spørsmål overfor de som har såkalt svak taushetsplikt, det vil si taushetsplikt som viker for den alminnelige forklaringsplikt for vitner, jf straffeprosessloven § 108.

Dette er særlig aktuelt for banker idet taushetspliktbestemmelsene både i sparebankloven og forretningsbankloven ikke hindrer vitneplikt etter straffeprosessloven.

Bankens ansatte har således vitneplikt og retten kan pålegge dem å utlevere opplysninger i medhold av straffeprosessloven § 203. Spørsmålet er imidlertid om bankene kan samtykke til å utlevere de samme opplysninger til politiet uten rettens beslutning.

I praksis har man forstått de aktuelle bestemmelsene slik at taushetsplikten gjelder inntil det er pålagt vitneplikt, og at de er til hinder for at opplysninger gis til politiet forut for et rettslig pålegg.

Påtalemyndigheten er ikke gitt adgang til å treffe hastevedtak om utlevering i påkommende tilfeller.

4.2.4.3 *Underretning*

Ved utlevering ligger det i sakens natur at besitteren må få kjennskap til pålegget. Underretningsplikten er imidlertid ikke begrenset til besitter. På tilsvarende måte som ved beslag skal den «som rammes» underrettes. Dette gjelder f eks eiere der det

er en annen enn eier som er i besittelse av det som kreves utlevert. Det samme gjelder imidlertid andre rettighetshavere som også må underrettes.

Gjelder utleveringspålegg f eks kontopplysninger, vil disse regnes som å være eiet av kontoinnehaveren som må gis underretning. Derimot regnes ikke innehaveren av et telefonabonnement som eier av teleleverandørens trafikkdata.

4.2.4.4 *Utleveringspålegg fremover i tid*

I ØKOKRIMs bok om datakriminalitet reises det på s 169-170 spørsmål om utleveringspålegg kan gis fremover i tid. Med dette menes at pålegget ikke kun omfatter informasjon som vitnet besitter når utleveringspålegget gis, men også informasjon som vitnet mottar eller registrerer senere.

Ordlyden i § 210 sammenholdt med reglene om postkontroll, jf § 211, er ikke til hinder for en slik forståelse. Adgangen vil også utvilsomt være praktisk, man kan f eks tenke seg en mistenkt person på flukt som benytter betalingskort.

Utvalget antar imidlertid at det faktum at utleveringsinstituttet bygger på vitneplikt hindrer en slik forståelse. Et vitne plikter å forklare seg om det som har skjedd, men kan ikke pålegges løpende å følge med og rapportere til retten hva det for fremtiden observerer. Derimot kan det selvsagt komme flere utleveringspålegg etter hverandre på samme måte som et vitne kan innkalles på ny. En reservasjon må imidlertid gjøres i forhold til konkrete opplysninger som man vet er på vei, f eks en bankremisse man vet er avsendt, men ikke vet bestemt når kommer frem. Dette vil ikke være en løpende kontroll, og retten må kunne gi et utleveringspålegg før remissen er kommet frem.

Det vil heller ikke være noe til hinder for at et vitne frivillig gir fra seg løpende informasjon så sant ikke taushetsplikt er til hinder for dette. Likeledes må det antas at slik utlevering kan skje med hjemmel i nødrett, der man f eks ved hjelp av opplysninger om bruk av mobiltelefon eller betalingskort skal spore opp en mann som anses som særlig farlig, eksempelvis den situasjonen man hadde i Oslo høsten 1996 hvor en gjerningsmann hadde skutt tre personer på forskjellige steder og skutt etter en fjerde uten å treffe.

4.2.5 **Telefonkontroll**

4.2.5.1 *Lovgrunnlag*

Lov av 24. juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelse og med telefonsamtaler gir adgang til å anvende telefon og postkontroll i saker som gjelder rikets sikkerhet. Straffeprosessloven kapittel 16 a gir regler om telefonkontroll i narkotikasaker.

I fredstid er anvendelse av telefonkontrollloven av 1915 begrenset til saker hvor det foreligger mistanke om overtredelse av positivt angitte lovbestemmelser. Forskrifter til loven er gitt 19. august 1960.

4.2.5.2 *Generelt*

Lov av 24. juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelse og med telefonsamtaler, gir i fredstid adgang til å anvende telefonkontroll i saker som gjelder «rikets sikkerhet». Straffeprosessloven kapittel 16 a, gir regler om telefonkontroll i narkotikasaker.

Tidligere var det kun Televerket som formidlet telefontrafikk, og kontrollrutinene hadde basis i et samarbeid mellom to offentlige organer – politiet og Televerket. Den teknologiske og samfunnsmessige utvikling endrer dette. Televerket ble

fra 1. november 1994 omdannet til aksjeselskapet Telenor A/S. Selskapet har fortsatt enerett på den alminnelige infrastruktur og taletelefoni på det faste nettet, men eneretten faller bort fra 1. januar 1998.

Telefontrafikk kan foregå på forskjellige måter. I tillegg til det tradisjonelle faste nett finnes det interne og lukkede nett. Interne nett er nett som er anlagt innenfor et bestemt geografisk område og som har mulighet for tilknytning til offentlig telenett. Lukkede nett er nett som en bestemt personkrets benytter og som ikke kan knyttes til offentlige telenett.

Det finnes videre forskjellige systemer for mobilkommunikasjon og satellittkommunikasjon. Operatørene er private, men underlagt konsesjonskrav i medhold av lov om telekommunikasjon av 23. januar 1995 nr 39. De gjeldende regler om telefonkontroll i 1915-loven og straffeprosessloven kapittel 16 a begrenser seg ikke til offentlige nett og de materielle vilkår for kontroll avhenger ikke av hvilken type nett, som benyttes. En annen sak er at disse spørsmålene kan ha stor betydning for mulighetene for den praktiske gjennomføringen av kontrollen, se nærmere om dette i "[Om enkelte kriminalitetstyper](#)" i punkt 3.3.

4.2.5.3 *Straffeprosessloven kapittel 16 a*

Ved midlertidig lov av 17. desember 1976 nr 99 fikk politiet adgang til å benytte telefonkontroll i narkotikasaker. Loven ble gjort tidsbegrenset med gyldighetstid til ut 1978. Hovedbegrunnelsen for at loven ikke ble gjort permanent, var at Justisdepartementet ville vurdere erfaringene med og behovet for loven nærmere, før et forslag om permanent lov eventuelt ble fremlagt, idet det ekstraordinære tvangsmiddel telefonavlytting reiste særlige betenkeligheter ut fra et personverns- og rettssikkerhetssynspunkt.

Lovens gyldighetstid ble senere forlenget en rekke ganger før adgangen til telefonkontroll ved lovendring av 5. juni 1992 nr 52, ble gjort permanent ved innføring av et nytt kapittel 16 a i straffeprosessloven. Under lovbehandlingen ble det fra justiskomiteens flertall uttalt at man

«...vil understreke at telefonavlytting er et ekstraordinært etterforskningsmiddel som bare må tillates brukt ved alvorlig og sterkt samfunns-skadelig kriminalitet der andre etterforskningsmetoder kommer til kort».
(Innst O nr 61 1991-1992 s 2 første spalte)

Adgangen til telefonkontroll i medhold av straffeprosessloven kapittel 16 a, er begrenset til narkotikasaker, herunder – etter lovendring av 11. juni 1993 – narkotikaheleri. Det generelle materielle grunnvilkår er at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om overtredelse av straffeloven § 162, eventuelt samme lov § 317 jf § 162.

Ordlyden «... *handling som rammes av ...*» i § 216 a viser at mistanken må gjelde en overtredelse. Telefonkontroll kan ikke iverksettes før den mistenkte har gjort seg skyldig i en narkotikaforbrytelse, selv om det foreligger sterk mistanke om at han vil komme til å begå en slik straffbar handling. Forutsetningen for å kunne anvende kontroll med hjemmel i § 216 a er derfor at den nedre grensen for straffrie forberedelser er overskredet og det foreligger straffbart forsøk, jf straffeloven § 49 første ledd. Tvangsmidlet kan iverksettes selv om den mistenkte er under den kriminelle lavalder eller av andre grunner er strafferettslig utilregnelig, jf § 216 a annet ledd.

Selv om det ikke fremgår direkte av lovteksten, er det på det rene at telefonkontroll kun vil være aktuelt i de mer alvorlige narkotikasaker. Dette betyr ikke at det er utelukket med bruk av telefonkontroll i saker som gjelder overtredelse av straffeloven § 162 første ledd. Spesielle forhold som f eks introduksjon av narkotika

i nye ungdomsmiljøer, kan berettige bruk av telefonkontroll i saker hvor kvantumet av det narkotiske stoff normalt ikke tilsier bruk av dette etterforskningsmidlet.

Opprinnelig omfattet den midlertidige lov fra 1976 kun adgang til å kontrollere telefoner, herunder mobiltelefoner, mens det ble antatt at f eks teleksmeldinger falt utenfor. Ved lovendring i 1985 ble dette endret ved at man fikk åpnet adgang til å kunne kontrollere også «teleksanlegg eller lignende anlegg for telekommunikasjon». Någjeldende straffeprosessloven § 216 a hjemler avlytting av telefoner, teleksanlegg eller lignende anlegg for telekommunikasjon. Det er således adgang til å avlytte signaler til og fra telefakser, og det fremgår uttrykkelig av forarbeidene at bestemmelsen også gir adgang til å avlytte signaler til og fra personsøkere.

Utgangspunktet er at man kan kontrollere all trafikk over telenett. Adgangen til telefonkontroll er som ovenfor nevnt ikke begrenset til offentlige nett og gjelder i prinsippet også helt lukkede nett til privat bruk. Det må imidlertid trekkes en nedre grense for hva som er anlegg for telekommunikasjon. Interne hustelefoner eller callinganlegg hvor funksjonen er å spare brukerne for å måtte gå inn i et annet lokale for å snakke med vedkommende, kan ikke avlyttes med hjemmel i straffeprosessloven § 216 a. Slik avlytting må anses som «romavlytting». Det samme vil gjelde i forhold til mikrofonanlegg som benyttes ved møter ol .Vanskeligere spørsmål kan oppstå i forhold til datamaskiner i nettverk. Nettverk som er tilgjengelig for utenforstående må anses som telenett. Hvis nettet er lukket kan man i utgangspunktet ikke anse dette som et telenett. Informasjonen som ligger i nettverket må behandles etter reglene om ransaking og beslag, mens den direkte kommunikasjon som skjer i nettverket ikke kan avlyttes med hjemmel i straffeprosessloven § 216 a. Dette kan likevel ikke gjelde større nettverk over geografiske avstander som f eks mellom et hovedkontor i Oslo og et avdelingskontor i Bergen. Slike nettverk må det være riktig å anse som telenett uavhengig av om det gjøres bruk av telelinjer eller ikke.

Avlytting av telefonanlegg kjennetegnes ved at den skjer fortløpende og holdes hemmelig for den som avlyttes. Ønsker man eksempelvis å sikre seg en kassett i en telefonsvarer eller en teleksstrimmel som bevis i en straffesak, reguleres adgangen til dette av de alminnelige regler om beslag og ikke av reglene om telefonkontroll.

Telefonkontroll etter straffeprosessloven kapittel 16 a kan også innebære andre tiltak enn avlytting av det aktuelle telefonapparat. Etter § 216 b kan retten beslutte at ekspedering av samtaler til eller fra telefoner som den mistenkte besitter eller kan ventes å bruke, skal innstilles eller avbrytes. Kontrollen kan også bestå i at telefonen stenges for samtaler.

En praktisk viktig form for telefonkontroll er at politiet får opplysninger om hvilke telefoner som i et bestemt tidsrom settes eller har vært satt i forbindelse med hverandre, jf straffeprosessloven § 216 b annet punktum. Det følger direkte av bestemmelsens ordlyd at slik kontroll kan være fortløpende eller «historisk», dvs for en periode som har funnet sted.

Straffeprosessloven § 216 f fastsetter at tillatelse til telefonkontroll «*ikke må gis for mer enn 4 uker om gangen*». Det reiser seg et særlig spørsmål i forhold til denne bestemmelses betydning der teleoperatøren sitter på historiske data lengre tilbake i tid enn fire uker når kontrollen starter.

Høyesteretts kjæremålsutvalg har berørt spørsmålet i en ikke publisert kjennelse av 15. juni 1995. Forholdet var at forhørsretten og lagmannsretten hadde ment at fireukersbegresingen i straffeprosessloven § 216 f var til hinder for at politiet gis opplysninger for et tidsrom forut for begjæringen, samtidig som det gis tillatelse til avlytting og nummerregistrering fremover i tid.

I kjennelsen heter det:

«Etter § 216 b første ledd siste alternativ kan det besluttes at politiet skal gis opplysninger om hvilke telefoner som i et bestemt tidsrom har vært satt

i forbindelse med en bestemt telefon. Tillatelse til å få opplysninger for et bestemt tidsrom forut for begjæringen må etter utvalgets oppfatning kunne gis selv om det samtidig gis tillatelse til telefonavlytting og nummeregistrering for inntil fire uker fremover i tid. Tidsbegrensningen i § 216 f første ledd kan ikke være til hinder for dette. Sistnevnte bestemmelse må imidlertid antas å innebære at tillatelsens gyldighetstid ikke kan overstige fire uker.»

Etter ordlyden virker det som om Høyesteretts kjæremålsutvalg legger til grunn at fireukers fristen gjelder begge veier slik at det maksimale det kan gis tillatelse til å innhente av historiske data er fire uker bakover i tid, samtidig som det kan gis tillatelse til fortsatt kontroll fire uker frem i tid. Det fremgår av bestemmelsens ordlyd at begrensningen ikke gjelder telefonkontrollens totale lengde, men kun i forhold til for hvor lang tid det kan gis tillatelse for om gangen.

Spørsmålet om tillatelsens lengde omtales ikke i forarbeidene til straffeprosessloven kapittel 16 a utover en henvisning til at det er en videreføring av reglene i den midlertidige lovgivning om telefonkontroll i narkotikasaker.

Etter midlertidig lov av 17. desember 1976 nr 99 § 1 annet ledd var det satt en maksimal frist på to uker for kontrollperiodens lengde. I Ot prp nr 10 (1976-77) side 6 annen spalte heter det at:

«departementet legger vekt på at tillatelse ikke i noe tilfelle må gis for lengre tid enn strengt nødvendig. Den foreslåtte maksimumstid skal ikke brukes uten etter en konkret prøving».

Ved lov av 7. juni 1985 nr 50 ble maksimalfristen på to uker forlenget til fire. Bakgrunnen var at det hadde vist seg at toukers fristen gjennomgående var for kort. Justiskomiteen uttalte i forbindelse med lovendringen at:

«For å unngå at hva som fremstiller seg som rent rutinemessige rettsmøter for forlengelse er komiteen enig i at kjennelsene får fire ukers varighet.» (Innst O nr 78 1984-85 side 3 første spalte)

Det kan ikke være tvilsomt at formålet med fireukers begrensningen er at retten skal foreta en løpende kontroll med at inngrepet ikke blir uforholdsmessig, og at kontrollen ikke opprettholdes lengre enn det er behov for. Disse hensyn gjør seg ikke gjeldende i forhold til opplysninger bakover i tid. Under henvisning til lovens ordlyd og formål finner utvalget at fireukers begrensningen i § 216 f må forstås slik at den bare gjelder i forhold til løpende kontroll fremover i tid.

For opplysninger som allerede finnes registrert hos teleoperatøren, vil det foreligge dobbel hjemmel idet straffeprosessloven kapittel 16 a, ikke begrenser de alminnelige regler om ransaking, beslag og utleveringspålegg. I saker som ikke gjelder narkotikaforbrytelser vil derimot kun de sistnevnte bestemmelser komme til anvendelse.

Avhengig av på hvilket stadium i etterforskningen man befinner seg, vil politiet av etterforskningstaktiske hensyn ofte foretrekke å skaffe seg adgang til opplysningene med hjemmel i reglene om telefonkontroll dersom det er grunnlag for dette. En beslutning etter straffeprosessloven § 216 b holdes hemmelig for den mistenkte, noe som kan være av stor betydning for etterforskningen. Etter gjeldende rett foreligger det derimot ikke adgang til å holde et utleveringspålegg hemmelig for den siktede.

Politiet kan også kombinere telefonkontroll med et utleveringspålegg, noe som kan være praktisk f eks etter at pågripelse er foretatt. På dette vis kan f eks politiet fremskaffe opplysninger om hvor det er ringt fra og hvem det er ringt til. Disse opplysningene kan fremlegges som bevis i retten.

Det fremgår av straffeprosessloven § 216 a at det bare er telefoner som den mistenkte «besitter eller kan antas å ville bruke», som kan kontrolleres. Dette innebærer at avlytting ikke kan rettes mot telefoner som den mistenkte antas å ville ringe til. Det er ikke tvilsomt at det i enkelte saker vil være av betydning å avlytte også slike telefoner. Spørsmålet ble vurdert under utarbeidelsen av nytt kapittel 16 a i straffeprosessloven. Justisdepartementet mente at den nytte politiet ville ha ved en slik adgang ikke var tilstrekkelig tungtveiende til å utvide den personkrets som kunne utsettes for avlytting.

Telefonavlytting vil også ramme uskyldige tredjepersoner som samtaler med mistenkte eller på annet vis benytter den kontrollerte telefon. Det fremgår imidlertid av straffeprosessloven § 216 c, at det må foreligge «*særlige grunner*» for å tillate kontroll av en telefon som er tilgjengelig for et større antall personer. Det at flere uskyldige tredjepersoner rammes av en telefonkontroll, vil være et vesentlig moment i vurderingen av forholdsmessigheten ved bruk av tvangsmidlet, jf straffeprosessloven § 240.

Mistenkte får ikke vite at begjæring om telefonkontroll fremsettes. Ved innføring av kapittel 16 a i straffeprosessloven ble spørsmålet om hvorvidt det burde oppnevnes advokat for å ivareta mistenktes interesser i forbindelse med rettens behandling av begjæring om tillatelse til telefonkontroll drøftet. Justisdepartementet ville ikke tilrå en slik ordning. Det ble vist til at dette ville medføre praktiske problemer og øke faren for at uvedkommende ble kjent med at telefonkontroll var begjært. I tillegg ble det anført at kontroll ville skje gjennom Det særskilte kontrollutvalget. (Ot prp nr 40 1991-92 s 20 annen spalte). Det oppnevnes derfor i dag ingen advokat for mistenkte, og retten vil normalt treffe sin avgjørelse etter en middelbar skriftlig saksbehandling uten kontradiksjon. Straffeprosessloven § 82 tredje ledd fastslår at mistenkte ikke får status som siktet ved at det besluttes telefonkontroll i medhold av straffeprosessloven kapittel 16 a.

Tillatelse til å iverksette telefonkontroll gis av retten. Rettens avgjørelse skal gis i form av kjennelse og skal være begrunnet, jf straffeprosessloven § 52. Tillatelsen må gis for et bestemt tidsrom som ikke skal overstige fire uker. Begjæring om rettens kjennelse for slik kontroll kan i utgangspunktet fremsettes av overordnet påtalemyndighet, politimester eller visepolitimester. I politimesterens fravær kan hans faste stedfortreder ta avgjørelsen. Politimesteren kan med samtykke fra vedkommende førstestatsadvokat bestemme at andre av påtalemyndighetens tjenestemenn i ledende stillinger skal ha samme kompetanse som hans faste stedfortreder.

Dersom etterforskingen vil lide ved opphold, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for kjennelse fra retten, jf straffeprosessloven § 216 d. Som hovedregel kan avlytting med grunnlag i slik ordre ikke skje utover 24 timer. Unntaket er der fristen ender på en dag som ikke er virkedag. Fristen forlenges da til første påfølgende virkedag. Påtalemyndighetens beslutning skal alltid snarest mulig forelegges forhørsretten for etterfølgende godkjennelse. Dette gjelder selv om kontrollen i mellomtiden er avviklet.

4.2.5.4 Telefonkontrollutvalget for telefonkontroll i narkotikasaker

I tillegg til domstolenes kontroll med politiets bruk av telefonkontroll i narkotikasaker er det opprettet et eget kontrollutvalg. Telefonkontrollutvalget ble opprettet i 1985 under den midlertidige lov om telefonkontroll i narkotikasaker. Straffeprosessloven § 216 h fastslår nå at telefonkontrollutvalget «...skal føre kontroll med politiets og påtalemyndighetens behandling av saker etter loven.» Utfyllende bestemmelser om kontrollutvalgets funksjon er gitt i forskrift om telefonkontroll i narkotikasaker av 31. mars 1995 nr 281 "*Sammendrag*" i kapittel 2.

Utvalgets hovedoppgave er å kontrollere politiets bruk av telefonkontroll, herunder at telefonkontroll ikke skjer under etterforskning av andre saker enn de som er nevnt i straffeprosessloven § 216 a. Utvalget skal videre kontrollere at de opplysninger som fremkommer under telefonkontroll kun blir benyttet på lovlig måte, og at gjeldende regler om oppbevaring, tilintetgjøring og taushetsplikt blir fulgt.

Utvalget skal bestå av minst tre medlemmer oppnevnt av Kongen, hvorav lederen av utvalget skal tilfredsstillende de krav som stilles til høyesterettsdommere. I straffeprosessloven § 216 h tredje og fjerde ledd fremkommer det at politiet og påtalemyndigheten plikter å gi utvalget de opplysninger utvalget finner nødvendig av hensyn til kontrollen, og at utvalget kan innkalle tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten til avhør. Tjenestemennene har plikt til å forklare seg for utvalget uten hensyn til taushetsplikt. Det samme gjelder andre offentlig ansatte som bistår ved telefonkontroll. Ansatte hos privat teleoperatør som bistår ved telefonkontroll må i denne sammenheng likestilles med offentlig ansatt.

Utvalget skal også behandle klager fra enkeltpersoner eller organisasjoner som føler seg uberettiget utsatt for telefonkontroll, og kan også av eget tiltak ta opp saker i tilknytning til telefonkontroll. Av forskriften § 14 tredje ledd fremgår det at utvalget skal legge særlig vekt på forhold som har vært gjenstand for offentlig omtale eller kritikk.

Utvalget foretar varslede og ikke varslede inspeksjoner hos politiet og avgir hvert år en innberetning til Justisdepartementet. Ved behov avgis det særskilt innberetning om enkeltsaker. De som klager får egen underretning om resultatet av behandlingen av utvalgets undersøkelser, men slik underretning gis kun i form av en ubegrunnet konklusjon om det er avdekket kritikkverdige forhold eller ikke. Kontrollutvalget har ikke anledning til å bestemme at en løpende telefonkontroll skal avbrytes, og har ikke kjæremålsadgang i forhold til rettens kjennelser.

Riksadvokaten fører kontroll med bruken av telefonkontroll i narkotikasaker og samarbeider med Kontrollutvalget. Politiet er pålagt straks å sende kopi av begjæring og ordre om telefonavlytting sammen med rettens kjennelse direkte til riksadvokaten. Politimestrene skal videre sende inn kvartalsrapporter om bruk av telefonkontroll senest innen 1 måned etter utløpet av hvert kvartal, og avgi en samlet årsrapport om bruken av telefonkontroll i distriktet. Riksadvokaten kan som overordnet påtalemyndighet beslutte at en løpende kontroll skal avsluttes, eventuelt at det ikke skal begjæres forlengelse av tillatelsen.

4.2.5.5 Lov av 24. juni 1915 nr 5

Telefonkontrollloven av 1915 er en fullmaktslov som delegerer til Kongen, eller den han gir fullmakt, å utferdige nærmere bestemmelser. Slike bestemmelser fremgår i forskrift gitt ved kgl res av 19. august 1960. Det er to hovedvilkår for at loven kan anvendes. For det første er anvendelsen – i fredstid – begrenset til saker hvor det foreligger mistanke mot person om overtredelse av positivt angitte lovbestemmelser, jf loven § 1 annet ledd. Disse lovbestemmelsene er lov om forsvarshemmeligheter, bestemmelser i straffeloven kapitler 8, 9, 12, 13 eller 14, samt lov om telekommunikasjon § 10-4 eller lov av 14. mai 1917 om salg og utførsel av fødevarer mv § 5. I tillegg må telefonkontroll antas å være påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet.

Det materielle krav er at noen «*med grunn*» mistenkes for overtredelse av de straffebestemmelser som er angitt i loven. Uttrykket «*med grunn*» er bevisst valgt for å angi at det ikke kreves så meget som «*med skjellig grunn*» som forutsetter sannsynlighetsovervekt, og som er det generelle materielle vilkår for avlytting i narkotikasaker.

At mistanken må være rettet mot person, jf loven § 1 annet ledd, innebærer at det ikke er hjemmel for å kontrollere organisasjoner eller andre juridiske personer.

Begrepet «*rikets sikkerhet*» er ikke klart. Sikkerhetsutvalget som vurderte de strafferettslige regler i terroristbekjempelsen (NOU 1993:3) drøfter begrepets betydning i forhold til bestemmelsene i straffeloven § 90 og 91. På s 27 i utvalgets utredning vises det til at begrepet i utgangspunktet må fortolkes selvstendig i denne prosessuelle sammenheng, og at legalitetsprinsippet må forstås strengere i forhold til materielle enn prosessuelle bestemmelser. På den annen side peker Sikkerhetsutvalget på at det er et problem dersom samme begrep skal forstås med ulikt innhold i forhold til de enkelte lovbestemmelser.

Det fremgår av motivene til 1915-loven at dens formål var å gi adgang til avlytting

«til betryggelse av statens interesser, idet den må anses som en nødvendig betingelse for en effektiv innskriden overfor den virksomhet, som også her i landet drives av fremmede staters spioner» (Ot prp nr 37 [1915] s 2-3).

Det sentrale området for lovens anvendelse er avdekking av etterretningsvirksomhet rettet mot Norge. Det må anses på det rene at «*rikets sikkerhet*» begrenser seg til Norges sikkerhet og at forhold som utelukkende truer andre lands sikkerhet ikke kan gi grunnlag for telefonavlytting med hjemmel i 1915-loven. På den annen side kan det være vanskelig å vite hvilke lands sikkerhet som er truet, og en trussel mot et annet lands sikkerhet vil ofte kunne innebære en indirekte trussel mot Norges sikkerhet. Man må derfor i også i noen grad se hen til de internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg med henhold til å bekjempe forbrytelser som i sin alminnelighet utgjør en trussel mot vitale nasjonale interesser.

Såvel den politiske som den tekniske utviklingen i årene som har gått etter at loven ble gitt, reiser en del spørsmål i forhold til hvor langt loven rekker i dag. Eksempelvis var dagens terroristorganisasjoner ukjent da loven ble gitt.

Dette problemet er fremhevet av Sikkerhetsutvalget. Sikkerhetsutvalget drøfter lovens saklige anvendelsesområde på s 27 og 28 i sin utredning, og konkluderer med at loven utvilsomt må gjelde terrorvirksomhet rettet mot vitale deler av statsforvaltningen. Sikkerhetsutvalget var av den oppfatning at rikets sikkerhet ikke kunne anses truet ved terrortrussel mot norske bedrifter eller privatpersoner, med mindre det dreier seg om bedrifter som i seg selv har slik sikkerhetsmessig betydning. Det samme gjelder ved industrispionasje eller industrisabotasje. Heller ikke trusler mot større idrettsarrangement som VM eller OL kan i utgangspunktet true rikets sikkerhet.

Utover dette finner Sikkerhetsutvalget at konklusjonene om hvor langt loven rekker overfor terrorhandlinger er usikre. På s 28 første spalte heter det:

«Det foreligger således enkelte, til dels uklare, begrensinger i regelverket, som gjør hjemmelsgrunnlaget for telefonkontroll nokså usikkert. Det er på det rene at forhørsrettene i praksis har gitt tillatelse til telefonkontroll i en del tilfelle hvor hjemmelen for dette må kunne karakteriseres som noe usikker. Man kan se dette slik at praksis har lagt opp til noe utvidende tolking, iallfall i forhold til hva en streng ordfortolkning av bestemmelsene skulle tilsi. Det må antas at domstolen i denne sammenheng har lagt vesentlig vekt på at behovet for telefonkontroll har fremstått som åpenbart. Utvalget finner denne praksis akseptabel og forsvarlig. Ikke desto mindre tilsier dette at man bør vurdere en regeljustering som i større grad klargjør når telefonkontroll kan anvendes i forhold til terrorisme.»

Det er ikke tilstrekkelig at etterforskningen gjelder lovbrudd som etter sin art vil kunne innebære en trussel mot rikets sikkerhet. En slik abstrakt fare vil typisk foreligge i forhold til de lovbestemmelser som er oppregnet i lovens § 1. Loven setter et ytterligere vilkår for kontroll ved at kontrollen må «... *antas påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet* ...» Dette medfører at det kreves at den aktuelle handling som det foreligger mistanke om må kunne medføre en konkret fare for rikets sikkerhet. «Påkrevd» innebærer et strengt krav og det må antas at dette innebærer at det stilles strengere krav til kontrollens nødvendighet etter som tiden går. Det vises til Lund-kommisjonens rapport s 83 første spalte og s 301.

Foruten de ovennevnte problemstillinger om forståelsen av de enkelte lovbestemmelser som er nevnt i 1915-loven, samt forståelsen av begrepet «rikets sikkerhet», har Lund-kommisjonen pekt på ytterligere ett forhold hva angår anvendelsen av 1915-loven. Det gjelder spørsmålet om telefonkontroll i etterforskingssøyemed kontra bruken av telefonkontroll som ledd i kriminalitetsforebyggende virksomhet. Det er i utgangspunktet ingen tvil om at telefonkontroll etter loven av 1915 kun kan benyttes i et rent straffeprosessuelt øyemed, dvs som ledd i etterforskningen av et mistenkt straffbart forhold. Lund-kommisjonens rapport nevner imidlertid eksempler på at selv om telefonkontroll formelt sett har blitt tillatt av forhørsretten som en metode for politiets overvåkingstjeneste under oppklaring av begåtte straffbare handlinger og for å fremskaffe bevis i straffesaker, så har den faktiske bruken over tid demonstrert at man egentlig kun var opptatt av å følge med, kartlegge og overvåke en mistenkt aktivitet, uten at en videre påtalemessig behandling ble vurdert.

De reelle hensyn har nok i visse sammenhenger vært åpenlyse i så måte, jf behovet for i en kontraetterretnings- eller kontrapionasjesammenheng å kunne holde enkelte personer under etterforskning over tid uten videre straffeforfølgning, for derved å bli bedre i stand til å avverge alvorligere anslag mot rikets sikkerhet. Et noe tilsvarende – dog ikke helt sammenfallende – hensyn kan man meget vel tenke seg også i bekjempelsen av organisert kriminalitet. For å bli klar over hvem som er bakmenn og de egentlige hovedmenn ved organisert kriminalitet, og for å komme disse nærmere inn på livet, kan det være nødvendig å holde underordnede medhjelpere under oppsyn over en lengre periode. Men verken 1915-loven eller straffeprosessloven gir i dag hjemmel til så inngripende metodebruk som telefonkontroll når formålet er slik som beskrevet ovenfor.

Når det gjelder den tekniske utvikling, peker Sikkerhetsutvalget på at det, da loven kom, kun var telefonsamtaler over linje samt telegraf som var kjent. Dette innebærer at lovens anvendelse overfor mer moderne teleutstyr kan være usikker. Utvalget mener likevel at loven må forstås slik at alle former for telekommunikasjon – også samtaler som formidles som radiobølger – kan avlyttes, derimot ikke datalinjer som ikke går via telelinjer. Dette støttes også av Lund-kommisjonens rapport hvor det på s 126, første spalte heter at:

«Loven tolkes slik at den gir adgang til avlytting av all kommunikasjon over telenettet.»

Kompetanse til å beslutte kontroll i medhold av denne loven ligger hos forhørsretten. Tillatelsen gis i form av en beslutning, etter begjæring fra påtalemyndigheten. Forskriften til loven bestemmer at avgjørelsen skal begrunnes selv om den gis i form av en beslutning, jf forskriften § 1 siste punktum. Det må settes en tidsbegrensning for tillatelsen, men det er ikke fastsatt noen bestemt tidsgrense. I praksis har det vært gitt tillatelser med varighet på flere måneder og unntaksvis enda lengre.

Det følger av forskriften § 1 annet ledd at ordre fra påtalemyndigheten kan tre i stedet for rettens beslutning på tilsvarende vis som for kontroll i medhold av straffeprosessloven. Tidsfristen for å forelegge en slik ordre for retten er noe ulikt angitt, idet det i forskriften til 1915-loven er angitt at dette må skje «straks». Praktisk sett kan dette neppe innebære noen forskjell fra formuleringen «snarest mulig» i straffeprosessloven § 216 d.

4.2.5.6 Stortingets kontrollutvalg

Ved lov av 3. februar 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten etablerte Stortinget en ny kontrollordning for Politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets etterretnings- og Forsvarets sikkerhetstjeneste.

Det nye kontrollorganet, som består av 7 medlemmer valgt av Stortinget for et tidsrom av inntil 5 år, påbegynte sin virksomhet våren 1996.

Lovens § 2 angir kontrollens formål som:

- Å klarlegge om og forebygge at det utøves urett mot noen, herunder påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene
- Å påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnslivet
- Å påse at virksomheten holdes innen rammen av lov, administrative eller militære direktiver og ulovfestet rett.

Instruksen for Kontrollutvalget, gitt av Stortinget i medhold av loven, gir imidlertid en viktig begrensning i § 4, idet det her fremgår at kontrollopgaven ikke omfatter

«virksomhet som angår personer som ikke er bosatt i riket og organisasjoner som ikke har tilhold her, eller som angår utlendinger hvis opphold er knyttet til tjeneste for fremmed stat. Utvalget kan likevel utøve kontroll i tilfeller som her nevnt når særlige grunner tilsier det.»

Kontrollen omfatter ikke overordnet påtalemyndighet. Det er verdt å merke seg at Kontrollutvalget i henhold til lovens § 7 kan påkjære rettslige kjennelser og beslutninger om straffeprosessuelle inngrep når siktede selv ikke er kjent med dem. Dette er en rettslig nyskapning som har sin begrunnelse i fraværet av kontradiksjon i de saker hvor mistenkte ikke er kjent med det inngrep som er rettet mot vedkommende. I dag gjelder dette typisk i saker hvor Politiets overvåkingstjeneste begjærer forhørsrettens beslutning for tillatelse til telefonavlytting med hjemmel i telefonkontrollloven av 1915, jf forskriften av 1960. Ved kjæremål antar utvalget prosessfullmektig som oppnevnes av retten. Prosessfullmektigen vil ha taushetsplikt i forhold til mistenkte.

For øvrig avgir utvalget ugraderte uttalelser til klagere. Her følges i utgangspunktet prinsippet om at man verken bekrefter eller avkrefter hvorvidt noen har vært gjenstand for overvåking. Utvalget skal dessuten avgi en ugradert årlig melding til Stortinget om sin virksomhet.

4.2.5.7 Bruk av opplysninger fra telefonkontroll som bevis

Det fremgikk ikke klart av den midlertidige lovgivning om telefonkontroll i narkotikasaker hvilken adgang det var til å benytte opplysninger fra telefonkontroll som bevis i retten. Det var to spørsmål som måtte avgjøres. Det første var om opptak eller utskrift fra opptak kunne føres som bevis i retten og det andre var – i så fall – hvilken rett mistenkte og hans forsvarer hadde til innsyn i avlyttingsmaterialet utover det som påtalemyndigheten påberopte som bevis.

Spørsmålene ble avklart ved Høyesteretts avgjørelser av henholdsvis 25. september og 14. oktober 1991, gjengitt i Retstidende s 1018 og s 1142. I den første avgjørelsen ble det lagt til grunn at opptakene var lovlig ervervede bevis som ut fra de alminnelige regler om bevisføring kunne føres i retten. Som en konsekvens av dette fastslo den andre avgjørelse at mistenkte og hans forsvarer måtte få vite om det var foretatt telefonkontroll og i så fall gis adgang til det samlede materiale. Det ble uttalt at det ville være lite

«... tilfredsstillende om det utelukkende skulle være opp til påtalemyndigheten å avgjøre hvorvidt disse bevis skulle kunne benyttes». (Rt 1991 s 1142)

I forbindelse med at loven ble permanent, vurderte man spørsmålet om adgangen til å bruke slike bevis under hovedforhandling. Fra påtalemyndigheten og politiet ble det uttrykt sterk bekymring for at etterforskning i tilknyttede saker og i narkotikasaker generelt ville bli vesentlig skadelidende dersom tiltalte ble gitt rett til å få vite om telefonkontroll var foretatt og rett til dokumentinnsyn.

Samtidig hadde Høyesterett i de nevnte avgjørelser pekt på at det var et betydelig rettssikkerhetsproblem hvis påtalemyndigheten alene skulle ha kontroll over om og eventuelt i hvilken utstrekning materiale fra telefonavlyttingen skulle fremlegges. I Ot prp nr 40 1991-1992 heter det (s 31 annen spalte) at:

«For departementet har valget stått mellom å foreslå et absolutt forbud mot bruk av opplysninger fremkommet ved telefonkontroll som bevis under hovedforhandling, og en løsning hvor opplysninger brukt som bevis følger de vanlige regler for bevisførsel. Sistnevnte løsning innebærer at tiltalte og forsvareren må få vite om telefonkontroll er foretatt og få fullt innsyn i de opplysninger som er fremkommet ved telefonkontrollen.»

Løsningen ble et forbud mot å fremlegge opptak og utskrift fra opptak som bevis under hovedforhandling, jf § 216 tredje ledd. Mistenkte får da heller ikke rett til innsyn i det materialet som foreligger fra avlyttingen. Opplysningene tillates imidlertid benyttet under etterforskning, også under avhør av mistenkte, jf straffeprosessloven § 216 første ledd tredje punktum.

Etter at det ble innført forbud mot å anvende bevis fra telefonkontroll under hovedforhandling, oppstod spørsmål om dette forbudet også gjelder i forhold til bevis fremskaffet ved telefonkontroll i utlandet hvor slik bevisførsel er lovlig. Spørsmålet var ikke omtalt i forarbeidene, og såvel lovens systematikk som det alminnelige prinsippet om fri bevisførsel kunne anføres som argumenter for at forbudet var begrenset til bevis fra telefonkontroll i medhold av straffeprosessloven kapittel 16 a. På den annen side ville et av de avgjørende argumenter for forbudet, nemlig tiltalte og hans forsvarers adgang til å gjøre seg kjent med det samlede materiale, ofte være vanskelig å ivareta om ikke annet enn så av rent praktiske grunner. Problemstillingen var oppe for lagmannsrett flere ganger, med ulike resultat.

Spørsmålet ble avgjort ved Høyesteretts dom av 8. mai 1996, Rt 1996 s 666. Saken gjaldt – blant annet – anke fra en person som var domfelt for innførsel av narkotika og hvor lagmannsretten hadde akseptert at det ble fremlagt utskrift fra dansk telefonkontroll, samt at danske politifolk som hadde deltatt i telefonkontrollen ble ført som vitner.

Førstvoterende viste til avgjørelsen i Rt 1991 s 1142 og motivene til lovendringen i 1992. Justisdepartementet hadde blant annet uttalt at en ordning hvor det var opp til påtalemyndigheten alene å avgjøre om opplysningen skulle fremlegges som bevis, ville harmonere dårlig med det kontradiktoriske prinsipp. Av denne grunn måtte en eventuell adgang til å dokumentere opplysninger fra telefonkontroll fore-

tatt i utlandet begrense seg til de land hvor tiltalte hadde innsynsrett i opptakene. Etter dansk rett har tiltalte slik innsynsrett, men førstvoterende uttalte at det ikke er

«..holdepunkter for å anta at lovens ordning er at løsningen her beror på hvilke regler som gjelder om disse spørsmål i det land hvor telefonkontrollen har funnet sted».

Høyesterett kom til at fremleggelsen av disse bevis i lagmannsretten innebar en saksbehandlingsfeil. Førstvoterende anførte videre at:

«Det kan anføres at det tolkingsresultat jeg her er kommet til innebærer en begrensning i den frie bevisførsel og muligheten til å få saken opplyst. Det avgjørende i denne henseende må imidlertid være at denne type betenkeligheter ble vurdert ved vedtakelsen av bestemmelsen i § 216 tredje ledd.»

Etter gjeldende rett er det følgelig et generelt forbud mot å anvende bevis fra telefonkontroll i narkotikasaker under hovedforhandling, og dette gjelder uavhengig av om slik bevisførsel er tillatt i det land kontrollen er foretatt.

Et annet spørsmål er om forbudet mot bevisførsel vil gjelde for bevis fremskaffet gjennom telefonkontroll foretatt med hjemmel i 1915-loven eller tilsvarende telefonkontroll fra annet land. Hovedreglen i norsk straffeprosess er fri bevisførsel. Dette er begrunnet i hensynet til at saken skal bli best mulig opplyst. Det er således avskjæring av bevis som krever hjemmel, ikke adgangen til å føre bevisene. Straffeprosessloven § 216 gjør unntak fra dette for narkotikasaker, men spørsmålet er om bestemmelsen skal tolkes utvidende.

Utvalget er ikke kjent med at det foreligger rettsavgjørelser om dette. Høyesteretts dom av 8. mai 1996 gjelder bruk av opplysninger fra utenlandsk telefonkontroll ved narkotikaetterforskning, altså en sak som ville blitt behandlet etter straffeprosessloven kapittel 16 a dersom den var etterforsket i Norge. De argumenter i forhold til likevekt mellom sakens parter og adgangen til kontradiksjon som fremheves i denne dommen, vil også ha relevans i andre saker. Det kan derfor hevdes at et slikt forbud vil gjelde også ved telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven eller tilsvarende utenlandsk lovgivning. På den annen side er bevisfrihetsprinsippet fortsatt den klare hovedregel. Lovgiver har ikke ved utformingen av bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 16 a kommet med uttalelser som tyder på at meningen var å foreta en endring i gjeldende rett, som også ville omfatte telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven. Det er også en forskjell i hvilke reelle hensyn som gjør seg gjeldende for de to regelsettene.

Etter utvalgets oppfatning må det antas at det er adgang til å benytte opplysninger fra telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven som bevis under hovedforhandling. Den argumentasjon som ligger til grunn for Høyesteretts avgjørelser i dommene som er inntatt i Rt 1991 s 1018 og s 1142, innebærer at det i denne type saker må opplyses om at det har vært foretatt telefonkontroll og gis fullt innsyn i det materialet politiet besitter hvis deler av dette skal anvendes som bevis. Hvis det i materialet fremkommer opplysninger som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, skal tiltalte og hans forsvarer bare få tilgang til opplysningene i den grad retten finner det påkrevd for tiltaltes forsvar, jf straffeprosessloven § 264.

Også opplysninger fra tilsvarende utenlandsk telefonkontroll må etter utvalgets oppfatning ut fra hovedregelen om fri bevisførsel kunne fremlegges som bevis under hovedforhandling. Det kan innvendes at man i disse tilfellene vil ha mindre muligheter til å få innsyn i det samlede materialet. Ved en norsk kontroll vil – med unntak for det materialet som blir tilintetgjort fordi det fortløpende finnes å være uten betydning for etterforskningen – tiltalte og hans forsvarer få tilgang til det sam-

lede materiale med mindre en dommer finner at opplysningene kan unntas med hjemmel i straffeprosessloven § 264 tredje ledd. Ved utenlandsk kontroll vil det på samme vilkår som ved norsk kontroll gis innsyn i det materialet norsk politi har fått overlevert og besitter. Men det vil ofte foreligge såvel praktiske som juridiske problemer som medfører at videre innsyn i det materialet som foreligger i kontrolllandet ikke er mulig. Utvalget mener likevel at den usikkerhet som måtte følge med dette ikke kan innebære at opplysningene skal avskjæres som bevis. De aller fleste bevis medfører usikkerhetsfaktorer som vil ha betydning for hvilken vekt retten kan legge på beviset. Dette må avgjøres konkret i den enkelte sak. Utvalget vil peke på at det, når det er tale om etterforskning som ville gitt anledning til tilsvarende tiltak i Norge, ikke kan ses noen prinsipiell forskjell på telefonkontroll og andre typer etterforskningstiltak som er foretatt i utlandet. Usikkerhetsfaktorer som knytter seg til at det er vanskeligere å kontrollere de underliggende forhold i tilknytning til det arbeidet politiet i andre land har gjort, vil også kunne gjøre seg gjeldende i forhold til andre etterforskningsskritt foretatt utenlands som eksempelvis ransakinger, tekniske analyser eller annet.

Spørsmålet blir vanskeligere når det er tale om etterforskning av saker som ikke ville ha gitt anledning til telefonkontroll i Norge. Hvis det f.eks. er innhentet opplysninger fra en dansk telefonkontroll i en drapssak, kan det være et argument mot å føre dette bevis i norsk rettssak at telefonavlytting i drapssaker ikke lovlig kunne foretas i Norge. Sett i sammenheng med at det nå er fastslått at straffeprosessloven § 216 i også stenger for bruk av opplysninger fra utenlandsk telefonkontroll, kan det hevdes at det ikke bør være større adgang til å anvende slike bevis i saker som ikke ville kunnet begrunnet kontroll i Norge enn i saker som ville kunne begrunnet slik kontroll. På den annen side er det fortsatt tale om lovlig fremskaffet bevis som i medhold av prinsippet om fri bevisførsel bør tillates ført. Løsningen må betegnes som usikker, men utvalget er tilbøyelig til å mene at straffeprosessloven § 216 i inneholder et positivt unntak fra de alminnelige regler om bevisførsel, og at bestemmelsen ikke kan tolkes utvidende i forhold til kontroll som ikke gjelder etterforskning av narkotikasaker. Utvalget mener på dette grunnlag at det bare er i narkotikasaker at opplysninger innhentet ved utenlandsk telefonkontroll ikke kan føres.

4.2.5.8 *Bruk av overskuddsinformasjon*

Generelt

Overskuddsinformasjon er i denne sammenheng opplysninger som fremkommer under telefonkontrollen og som ikke har relevans for det forhold som ga grunnlag for tillatelsen til kontroll. Slike opplysninger kan imidlertid ha betydning for etterforskning av andre straffbare handlinger eller være av betydning for andre gjøremål som er lagt til politiet. Gjennom telefonkontroll kan politiet også komme over opplysninger som ikke har betydning for politiets arbeid, men for annen offentlig myndighet. Overskuddsinformasjon kan relatere seg til den person som er utsatt for kontrollen, men kan også gjelde tredjemann.

Straffeprosessloven § 61 c 3 bestemmer at taushetsplikt etter straffeprosessloven § 61 a ikke er til hinder for at

«at opplysningene er tilgjengelige for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning opplysningene vil være av betydning for deres arbeid».

I Bjerke Keiseruds kommentarutgave til straffeprosessloven bind I s 200 anføres det at

«Bestemmelsen tar primært sikte på at opplysninger innhentet i en straffesak, også skal kunne brukes ved løsning av andre politioppgaver enn strafferettspleien, eksempelvis ved ordenstjeneste, forebyggende tjeneste eller generell kriminaletterretning og dessuten også politiets forvaltningsgjøremål.»

Det generelle utgangspunkt er etter dette at politiet når det under etterforskning kommer over opplysninger som har betydning for ivaretagelse av politiets oppgaver, vil kunne benytte disse opplysningene. Spørsmålet er så hvilken betydning det skal ha at adgangen til å benytte telefonkontroll er begrenset til visse typer straffbare handlinger. Etter norsk rett gjelder det ikke noe alminnelig prinsipp om at man ikke kan benytte overskuddsinformasjon som bevis for en straffbar handling, som ikke i seg selv kunne begrunnet det tvangsmiddel som har avdekket informasjonen. Et eksempel kan være at en politimann under en ransaking finner bevis for et straffbart forhold som kun kan medføre bøtestraff. Det er intet til hinder for at dette forholdet straffeforfølges og at beviset benyttes, selv om det er et vilkår for å kunne ransake at det foreligger skjellig grunn til mistanke om et forhold som kan medføre frihetsstraff. Det foreligger heller ikke noen generelle hindringer for at politiet kan benytte opplysninger som er innhentet gjennom straffesaksbehandling i politiets forvaltningsmessige gjøremål.

Det rettslige utgangspunktet for vurderingen av i hvilken grad en kan benytte overskuddsinformasjon fra telefonkontroll må være bestemmelsene om telefonkontroll. Ordlyden både i straffeprosessloven § 216 g og § 3 i forskriften til 1915-loven taler for at overskuddsinformasjon ikke kan benyttes til annet enn etterforskning av straffbare forhold. Spørsmålet er for det første hvorledes uttrykket «etterforskning av straffbare forhold» skal forstås og dernest om bestemmelsene skal forstås som et absolutt forbud mot all annen bruk. Det er ikke gitt at løsningene er identiske i forhold til de to forskjellige regelverk.

Straffeprosessloven

I den midlertidige lovgivning om telefonkontroll i narkotikasaker var ikke spørsmålet regulert. Nå bestemmer straffeprosessloven § 216 g:

«Påtalemyndigheten skal sørge for at opptak eller notater som er gjort under telefonkontrollen, snarest mulig blir tilintetgjort i den utstrekning de er uten betydning for etterforskningen av straffbare forhold».

Bestemmelsen må ses i sammenheng med den særlige strenge taushetspliktbestemmelsen i § 216 i.

Spørsmålet er så hva som ligger i: «etterforskningen av straffbare forhold». Med straffbare forhold forstås for det første begåtte straffbare handlinger. For det andre omfattes straffbare handlinger som er under forøvelse – forutsatt at grensen til straffbart forsøk er overskredet. For det tredje må også undersøkelser for å bringe på det rene om et straffbart forhold er begått eller ikke regnes som etterforskning av straffbare forhold.

Det fremgår ikke nærmere av bestemmelsen eller forarbeidene hva som skal til for at etterforskning skal anses iverksatt. Begrepet etterforskning må her forstås i vid betydning slik at det ikke er et krav om at det er opprettet en egen sak. Også forberedende undersøkelser for å finne ut om det er grunnlag for å opprette en egen sak må innbefattes av begrepet. Dette følger for så vidt også av lovteksten, idet det så lenge slike undersøkelser pågår ennå ikke har vist seg at opplysningen er uten betydning. Det må imidlertid legges til grunn at etterforskning forutsetter en målrettet

aktivitet fra politiets side. Lagring av opplysninger til eventuell fremtidig bruk må ikke finne sted.

Kravet om «straffbare forhold» medfører at at den nedre grense ligger ved de straffrie forberedelser. Forebyggende tiltak for å hindre at lovbrudd blir begått og politiets forvaltningsgjøremål faller således utenfor det som kan begrunne at opplysningene ikke tilintetgjøres.

Et spørsmål som melder seg i denne forbindelse er om bestemmelsen i § 216 g kun er en regel om sletting, slik at politiet kan benytte opplysningene til andre formål enn etterforskning av straffbare forhold så lenge de har lovlig adgang til å sitte med opplysningene, eller om bestemmelsen også regulerer adgangen til å bruke opplysningene. Bestemmelsen må her ses i sammenheng med taushetspliktbestemmelsen i § 216 i tredje punktum:

«Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene brukes som ledd i etterforskningen av straffbare forhold.»

Dette er en bestemmelse som direkte refererer seg til bruken av opplysningene. Etter den midlertidige lovgivning om telefonkontroll i narkotikasaker var det et absolutt forbud mot bruk av overskuddsinformasjon. I forbindelse med arbeidet med innføringen av straffeprosessloven kapittel 16 a uttalte Riksadvokaten:

«Satt på spissen vil f.eks. siktedes «tilståelse» til en annen i telefonen om å ha begått et drap ikke lovlig kunne etterforskes og samtalen vil ikke kunne fremlegges som bevis i saken.»

Riksadvokaten viste til at dette kan sette politi og påtalemyndighet i et uholdbart etisk dilemma og hevdet at en diskusjon om å begrense bruk av overskuddsinformasjon eventuelt burde dreie seg om å trekke en nedre grense knyttet til forbrytelsens grovhet, slik at bruk av overskuddsinformasjon ikke tillates benyttet som etterforsknings- og/eller bevismiddel ved mer bagatellmessig kriminalitet. (Ot prp nr 40 1991-92 s 23 annen spalte) Ved innføringen av kapittel 16 a ble dette myket opp ved at man åpnet for å benytte slik informasjon til etterforskning av andre straffbare forhold.

Særlige spørsmål oppstår der hvor overskuddsinformasjonen tyder på at noen vil komme til å begå en straffbar handling, men fortsatt befinner seg på stadiet for straffrie forberedelser. Her foreligger det ikke noen «straffbare forhold» og utgangspunktet må da være at opplysningene ikke kan beholdes og benyttes til en eventuell etterforskning i medhold av § 216 g. Unntak kan tenkes der det foreligger konkrete opplysninger om at et straffbart forhold vil inntre. I Ot prp nr 40 (1991-92) s 22 første spalte omtales det dagjeldende forbudet mot bruk av overskuddsinformasjon og det anføres:

«Det er likevel antatt at dersom avlyttingen avslører fare for alvorlige straffbare handlinger som er nevnt i strl § 139, må opplysningen kunne nyttes som grunnlag for avvergende inngrep fra politiets side. Det vil f.eks. være tilfellet hvor politiet får opplysninger om et planlagt drap eller ran. Det samme gjelder med hensyn til forhold som er nevnt i strl § 172 og 387.»

Slik må også de nåværende bestemmelser i straffeprosessloven § 216 g og 216 i forstås. Straffeloven § 139 setter straff for den som unnlater gjennom betimelig anmeldelse eller på annen måte å søke avverget en rekke nærmere angitte straffbare handlinger. Et vilkår etter straffeloven § 139 er at man har fått pålitelig kunnskap om at forbrytelsen er i gjære. Straffeloven § 172 rammer den som unnlater å gi opplysninger som godtgjør at en uskyldig person er tiltalt eller dømt for en forbrytelse. Straffeloven § 387 pålegger en straffesanksjonert plikt til gjennom anmeldelse

eller på annen måte å søke å avverge brann, oversvømmelse, sprenging eller annen ulykke som kan medføre fare for menneskeliv. I forhold til straffeloven § 172 oppstår et særspørsmål fordi bestemmelsen kun gjelder forbrytelser og ikke forseelser. Det må likevel være klart at både hensynet til den som risikerer en uriktig straffeforfølgning og hensynet til rettstaten som sådan, tilsier at offentlig myndighet ikke kan sitte med opplysninger som viser at en person er i ferd med å bli uskyldig dømt uten å benytte disse. At man må kunne bruke opplysningen for å unngå uriktige domfellelser for forseelser kan både begrunnes i en utvidet tolking av straffelovens § 172 og i reglene om nødrett. Nødrett kan også i andre tilfeller rent unntaksvis tenkes å gi grunnlag for å benytte opplysningene til å avverge straffbare forhold. Utover dette er det neppe adgang til å anvende opplysningen til å forebygge straffbare handlinger, heller ikke som spaningsmateriale.

Politiets forvaltningsgjøremål er helt klart ikke etterforskning av straffbare forhold, og overskuddsinformasjon fra telefonkontroll kan ikke benyttes i denne sammenheng. Unntak kan også her tenkes i mer ekstreme tilfeller på nødrettslig grunnlag. Gjennom telefonkontroll i narkotikasak er det f.eks. avdekket at en person som søker om ervervstillatelse på skytevåpen har tenkt å benytte våpenet til å ta livet av seg selv. Forutsetningen er at planene er konkrete. Det er ikke nok at telefonkontrollen avdekker at personen som tidligere var ukjent for politiet er sterkt rusbelastet og lider av depresjoner.

Særlovgivning kan også danne grunnlag for å gjøre unntak fra regelen om at overskuddsinformasjon ikke kan benyttes til annet enn etterforskning av straffbare forhold. Når det gjelder forhold som ikke angår politiets virksomhet, skal det mye til for at man kan benytte overskuddsinformasjon fremkommet gjennom telefonkontroll. Helt utelukket er det imidlertid ikke. Et eksempel finnes i lov om barnevern § 6-4 annet ledd

«Offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barnevernstjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.»

Forholdet til telefonkontroll er ikke spesielt omtalt i barnevernloven. Det fremgår imidlertid tydelig at unntaket er ment å omfatte lovbestemt taushetsplikt og at det er omsynet til barnet som er det tungtveiende. Det kan kanskje være noe tvilsomt hva som er *lex specialis* av barnevernloven og den særskilte taushetspliktbestemmelsen i straffeprosessloven § 216 i. Det faktum at barnevernlovens ordlyd er generell uten kvalifikasjonskrav til taushetsplikten, at loven er nyere og det formål bestemmelsen skal ivareta gjør det imidlertid ganske klart at barnevernloven må gå foran, slik at man plikter å gi varsel som foreskrevet. En annen sak er at man under henvisning til taushetsplikten i stor grad vil måtte nekte å svare på supplerende opplysninger, som hvordan opplysningene er fremkommet.

1915-loven.

For telefonkontroll i medhold av 1915-loven bestemmer forskriften § 3, tredje ledd siste punktum:

«Viser det seg at avlyttede telefonsamtaler er uten betydning for etterforskningen, skal opptegnelser eller andre gjengivelser av samtalenes innhold straks tilintetgjøres.»

Utrykket «etterforskningen» benyttes her i bestemt form. Dette innebærer ikke en avgrensning til den konkrete enkeltsak som begrunnet tillatelsen til den aktuelle

kontroll. Lund-kommisjonen legger således til grunn at overskuddsinformasjon må kunne brukes til etterforskning av andre saker som angår rikets sikkerhet. Selv om straffeprosessloven § 216 g er klarere på dette punkt fordi det der tales om «etterforskningen av straffbare forhold» og således benyttes en flertallsendelse, kan det ikke være tvil om at forskriften til 1915-loven må forstås på samme måte. Det kan heller ikke ligge noen realitetsforskjell i at forskriften § 3 – i motsetning til straffeprosessloven § 216 g – ikke eksplisitt knytter begrepet etterforskning til straffbare forhold.

Mer problematisk er spørsmålet om forskriften § 3 tillater bruk av opplysninger fremkommet ved telefonkontroll ved etterforskning av alle typer straffbare forhold, eller bare ved etterforskning av straffbare handlinger rettet mot rikets sikkerhet som i seg selv kunne begrunnet telefonkontroll. Lund-kommisjonen finner dette spørsmålet tvilsomt, se kommisjonens rapport s 305. Et argument for at opplysningene kun kan benyttes til etterforskning av saker vedrørende rikets sikkerhet, er at det dreier seg om opplysninger som er innhentet ved et særskilt regelverk som har gitt politiet ekstraordinære fullmakter for å ivareta helt sentrale samfunnsinteresser. Når spørsmålet ikke er berørt i lov, forskrift eller forarbeider, kan dette skyldes at det ikke var i lovgivers tanke at etterforskningsmateriale fra høyt graderte saker vedrørende rikets sikkerhet skulle kunne benyttes til andre formål. På den annen side er det generelle utgangspunkt at politiet kan benytte overskuddsinformasjon fra bruk av tvangsmidler ved etterforskning av andre typer straffbare handlinger. Tungtveiende reelle hensyn tilsier også dette, jf. riksadvokatens uttalelse gjengitt i Ot prp nr 40 (1991-92) s 22.

Utvalget legger etter dette til grunn at det foreligger en generell adgang til å benytte overskuddsinformasjon ved etterforskning av andre straffbare forhold. En viss støtte for dette standpunkt finner man også i forarbeidene til straffeprosessloven kapittel 16 a, idet det i Ot prp 40 (1991-1992) på s 23 står:

«Det kan også pekes på at det ikke er noe forbud mot bruk av overskuddsinformasjon når avlytting er foretatt av hensyn til rikets sikkerhet».

Det gjøres dog oppmerksom på at departementet ikke drøfter betydningen av forskriften § 3 i denne sammenheng.

Bruk av overskuddsinformasjon utenom straffesak

For telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven finner Lund-kommisjonen det klart at overskuddsinformasjon ikke kan benyttes i forebyggende øyemed og til personkontroll.

Grunnlaget for at overskuddsinformasjonen ikke kan benyttes i forebyggende arbeid er forskriften § 3 og avgrensningen til etterforskningen av straffbare forhold. Det er likevel et faktum at diskusjon om etterforskningsbegrepets nærmere avgrensning først har oppstått i de senere år, i forbindelse med utvikling av politiets etterretningsoppgaver og organisatoriske og andre spørsmål som følger av dette. I 1960 var derfor begrepet enda mindre presist enn det er i dag, og dette taler mot å legge stor vekt på selve ordfortolkningen. På den annen side har det aldri vært tvil om at et straffbart forhold først foreligger når et straffebud er overtrådt. Forebyggende arbeid skjer pr definisjon forut for dette.

I en del tilfeller kan imidlertid et tiltak ha flere formål. Når et av tiltakene er etterforskning, kan opplysningen brukes. Man kan f.eks. gjøre et vitne kjent med opplysninger både i håp om at han på det grunnlag kan bidra med opplysninger som kan benyttes under etterforskningen, og fordi det antas å ha en preventiv effekt.

Et kjennetegn for en del av de saker som overvåkingstjenesten etterforsker er at allerede forberedelseshandlinger er gjort straffbare. Så lenge det i disse tilfellene er tale om opplysninger som benyttes under etterforskning, må det være klart at det ikke er til hinder for slik bruk at det også oppnås en forebyggende effekt. Straffebud som beskytter rikets sikkerhet har ofte en lav terskel for når forberedelseshandlinger er straffbare. Undersøkelser for å bringe på det rene om den aktuelle grensen er overskredet, er etterforskning av straffbare forhold.

I likhet med det som ovenfor er angitt i forhold til straffeprosessloven § 216 g, oppfattes forskriften § 3 som en bestemmelse som både gjelder oppbevaring og bruk av opplysningene. Utvalget finner således at begrepet «etterforskning» må forstås likt i begge sammenhenger. Dette innebærer at det i prinsippet ikke er noen forskjell i adgangen til å anvende overskuddsinformasjon basert på hvilket hjemmelsgrunnlag en har. Et utslag av dette er at bruk av overskuddsinformasjon fra telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven i personkontrollssammenheng ikke er tillatt. På samme vis som i forhold til straffeprosessloven kan man imidlertid unntaksvist tenke seg situasjoner der overskuddsinformasjon kan benyttes på grunnlag av særskilt lovgivning eller på nødrettslig grunnlag. Dette må eksempelvis kunne legges til grunn hvor bruk av overskuddsinformasjon kan stanse en utviklingsrekke som åpenbart vil ende i straffbare forhold til fare for rikets sikkerhet.

4.2.5.9 Innsynsrett

Ved telefonkontroll i narkotikasaker er mistenktes rett til dokumentinnsyn regulert i straffeprosessloven § 216 i siste ledd:

«Den mistenkte har ikke rett til dokumentinnsyn i dokumenter som gjelder telefonkontroll, eller som inneholder opplysninger fra slik kontroll.»

Ved telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven vil spørsmålet måtte avgjøres av de alminnelige regler om dokumentinnsyn og begrensninger for dette. Slike regler finnes i straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Av særlig interesse er strpl § 264 tredje ledd:

«Dokumenter som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat har tiltalte og hans forsvarer bare krav på å gjøre seg kjent med i den utstrekning og på den måte som retten finner det påkrevd for tiltaltes forsvar.»

4.2.5.10 Samtaler den mistenkte ikke deltar i

Straffeprosessloven § 216 a gir hjemmel for å

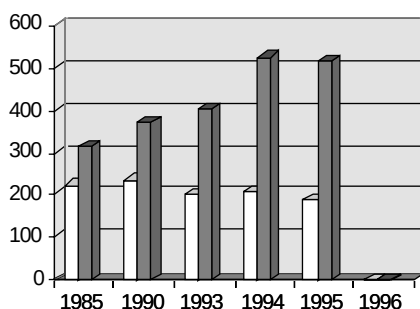
«...gi politiet tillatelse til å avlytte samtaler til og fra bestemte personer, teleksanlegg eller liknende anlegg for telekommunikasjon som den mistenkte besitter eller kan antas å ville bruke.»

Bestemmelsen relaterer seg således til de kommunikasjonsapparater det er tale om. I § 1 i forskriftene til 1915-loven åpnes adgang til å avlytte telefonsamtaler «til og fra vedkommende person». Ved avlytting hjemlet i 1915-loven reiser det seg således et særlig spørsmål når informasjon fremkommer på en avlyttet telefonlinje uten at den mistenkte selv deltar i samtalen. Lund-kommisjonen drøfter dette i sin rapport (s 304 annen spalte) og kommer, under tvil og med vekt på formålsbetraktninger, til at forskriften må fortolkes på samme vis som regelen i straffeprosessloven § 216 a flg. Dette utvalget er enig i denne forståelse. Slik informasjon kan med andre ord

oppbevares og brukes på samme måte som informasjon fra samtaler der mistenkte deltar.

4.2.5.11 Omfanget av telefonkontroll

Bruken av telefonkontroll i narkotikasaker har vært relativt stabil. På foranstående søylediagram representerer venstresøylene antallet saker og søylene til høyre antallet kontrollerte telefoner.



Figur 4.1 Omfanget av telefonkontroll

For 1996 er det opplyst fra Riksadvokatembetet at det var 193 saker og til sammen 533 kontrollerte telefoner.

Tallene gjelder iverksatte telefonkontroller generelt, både avlytting og annen type kontroll, jf § 216 a og 216 b. I et stort antall saker innhentes kun trafikkdata i form av opplysninger om hvilke telefoner som har vært i forbindelse med den kontrollerte telefon. Dette er særlig aktuelt ved mobiltelfoner. I andre saker foretas det avlytting, som ofte kombineres med innhenting av trafikkdata.

Sett hen til økningen av registrert narkotikakriminalitet, herunder beslaglagt mengde stoff, skulle man forventet en markant økning av bruken av telefonkontroll som etterforskningsmetode. At dette ikke har skjedd skyldes sannsynligvis i hovedsak to forhold. Det ene er at de kriminelle i stor grad har vært klar over at GSM-systemet i praksis ikke har latt seg avlytte og i stor utstrekning har benyttet slike telefoner. Det andre er at den store økning i narkotikabeslag har medført at politiet i begrenset grad har hatt ressurser til å drive frem egne analysesaker. Telefonkontroll er en meget ressurskrevende form for etterforskning.

Selv om det i de senere år har kommet flere praktiske og tekniske komplikasjoner i forhold til avlytting og de kriminelle i økt grad er kjent med bruken av etterforskningsmetoden, er det fortsatt den klare oppfatning i politi og påtalemyndighet at telefonkontroll er et meget nyttig hjelpemiddel i etterforskning av saker som ellers ville være særdeles vanskelige og kanskje umulige å oppklare. Sakene ville i hvert fall ikke blitt avdekket i samme omfang uten bruk av telefonkontroll. Utvalget har – gjennom samtaler med representanter fra politi og påtalemyndighet i Danmark, Sverige, Finland, Storbritannia og Nederland – inntrykk av at dette er en internasjonal holdning. Det er imidlertid grunn til å understreke at den teknologiske utviklingen på dette området skjer så raskt at det knytter seg atskillig usikkerhet til såvel mulighet for og nytte av telefonkontroll i fremtiden.

Det er viktig å presisere at telefonkontroll ikke bare omfatter avlytting, men også de mindre inngripende tiltak som registrering av hvilke telefoner som er satt i

forbindelse med hverandre. Videre varierer kontrollene i varighet, fra noen minutter opp til flere måneder i de mer alvorlige og kompliserte saker.

Adgangen til å iverksette kontroll i hastetilfellene uten å avvente rettens kjennelse, benyttes i en relativt stor utstrekning. Ca 25-30 % av sakene har startet på denne måten de senere år. Utvalget er kun kjent med et par tilfeller der retten ikke ga etterfølgende godkjennelse. Begrunnelsen var at det hadde vært tid til å innhente rettens kjennelse i forkant.

Generelt sett er det på bakgrunn av forhørsrettens avgjørelser og årsrapportene fra Kontrollutvalget for telefonkontroll i narkotikasaker, grunn til å hevde at de feil som avdekkes er få og gjennomgående av formell karakter.

4.2.5.12 Bruk av telefonkontroll i henhold til 1915-loven

Omfanget av telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven er gradert informasjon som ikke omtales nærmere her.

Generelt har telefonkontroll vist seg å være et verdifullt etterforskningsmiddel i saker vedrørende rikets sikkerhet, noe også utenlandske erfaringer viser. Telefonkontroll har medvirket til å fremskaffe bevis i spionsaker, og til konkret å avdekke planlagte tilfeller av politisk motivert vold.

Personer og miljøer under etterforskning fra overvåkingspolitiets side er regelmessig svært sikkerhetsbevisste, og i liten grad røpes opplysninger av direkte bevismessig betydning i telefonsamtaler. Erfaring viser likevel at telefonkontroll, kombinert med andre og mer tradisjonelle etterforskingsskritt, er et viktig bidrag til å avdekke eller bekrefte straffbare forhold.

Det forhold at man ved etterforskning av straffbare forberedelseshandlinger må kartlegge et konspirativt handlingsmønster, sammenholdt med at de som står bak ulovlig virksomhet i forhold til rikets sikkerhet gjerne arbeider ut fra en langsiktig målsetting, medfører et behov for telefonkontroll som regelmessig varer betydelig lengre enn i narkotikasaker. Domstolene har i sin praksis i forhold til 1915-loven anerkjent at det i en viss utstrekning må tilligge politiet skjønnsmessig å avgjøre på hvilket tidspunkt en videre påtalemessig avgjørelse skal treffes. Som fremholdt i Lund-kommisjonens rapport, ligger det imidlertid her en grense i forhold til bruk av telefonavlytting i forebyggende øyemed. Det ligger også begrensninger i hvor langvarig kontrollen kan være ut fra det alminnelige forholdsmessighetsprinsipp, og fordi en kontroll som over tid viser seg å ikke gi de nødvendige bevis vanskelig kan sies å være egnet som etterforskningsmetode.

4.2.5.13 Opplysninger om hemmelige telefonnummer

Enkelte abonnenter av teletjenester ønsker ikke at opplysninger om at de har tilgang til telefon, eventuelt hvilket telefonnummer de har, skal gjøres offentlig tilgjengelig. Teleoperatører tilbyr sine abonnenter å hemmeligholde telefonnummeret som en alminnelig tilleggsteneste. Eksempelvis averterer Telenor ordningen i telefonkatalogen hvor det fremgår at dette er en tilleggsteneste som koster kr 750.-, og som medfører at abonnenten ikke oppføres i telefonkatalogen eller kan finnes ved bruk av nummeropplysningen. Et hemmelig telefonnummer vil heller ikke fremkomme hos mottaker som ellers har mulighet til å se hvor det ringes fra.

Under politietterforskning oppstår det ofte behov for å avklare hvem som er innehaver av et kjent telefonnummer, eventuelt hvilket telefonnummer en bestemt person har. Det har vært uklart hvilken betydning en avtale mellom teleoperatøren og abonnenten om at telefonnummeret skal holdes hemmelig, har overfor teleoperatørens rett til å gi disse opplysningene til politiet.

Forut for endring av telegrafloven ved lov av 24. juni 1994 nr 45 ble opplysninger om en abonnents hemmelige telefonnummer rutinemessig oppgitt til politiet. Inntil dette tidspunkt var ikke disse opplysningene undergitt lovmessig taushetsplikt. Det var likevel forutsatt at Televerkets ansatte hadde en instruksfestet taushetsplikt angående disse forhold. Forut for omdanningen av Televerket fra forvaltningsbedrift til aksjeselskap (Telenor A/S) kunne politiet få disse opplysningene ut fra prinsippene i forvaltningsloven § 13 b nr 5 og nr 6.

Endringen i telegrafloven av 24. juni 1994 nr 45 er nå videreført i telekommunikasjonsloven § 9-3 som pålegger teleoperatør å bevare taushet om

«...innholdet av telekommunikasjonen og om andres bruk av telekommunikasjon, herunder opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter».

Uttrykket «*bruk av telekommunikasjon*» gir ikke noen presis avgrensning av omfanget av taushetsplikten. Lovforarbeidene berører ikke spørsmålet om hvorvidt telefonnummer kan være underlagt reglene om taushetsplikt.

Samferdselsdepartementet har forelagt spørsmålet for Justisdepartementets lovavdeling, som senest i brev av 22. november 1995 har fastslått at såvel lovens ordlyd som reelle hensyn tilsier at så er tilfellet. Praksis har innrettet seg etter dette.

Opphevelsen av telemonopolet og omdanningen av Telenor til aksjeselskap har medført at det ikke lenger er tale om utveksling av opplysninger mellom forvaltningsorganer, og det følger da av straffeprosessloven § 118 at opplysningen ikke kan gis til politiet før det foreligger samtykke til fritak fra taushetsplikten fra Statens teleforvaltning.

Utvalget vil presisere at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysninger om hemmelig telefonnummer gis under telefonkontroll.

4.2.6 Annen avlytting (romavlytting)

4.2.6.1 Adgangen til å foreta teknisk avlytting i etterforskingssammenheng

Med «annen avlytting» forstås avlytting som ikke er telefonavlytting. Utenom adgangen til telefonavlytting i medhold av straffeprosessloven kapittel 16 a eller 1915-loven finnes det ingen lovregulering av politiets anledning til å benytte avlytting som etterforskningsmiddel.

4.2.6.2 Straffeloven § 145 a

Straffeloven § 145 a rammer den som:

«1. ved hjelp av hemmelig lytteapparat avlytter telefonsamtale eller annen samtale mellom andre, eller forhandlinger i lukket møte som han ikke selv deltar i, eller

2. ved hjelp av lydbånd eller annen teknisk innretning hemmelig gjør opptak av samtale som foran nevnt eller av forhandlinger i lukket møte som han enten ikke selv deltar i eller som han har skaffet seg adgang til ved falske foregivender eller ved å snike seg inn, eller

3. anbringer lytteapparat, lydbånd eller annen teknisk innretning i øyemed som foran nevnt.»

Avlytting ved hjelp av tekniske hjelpemidler, herunder romavlytting, er således i utgangspunktet ulovlig og straffbart. Bestemmelsen gjelder også for politiet, men inneholder to viktige begrensninger.

Den retter seg for det første uttrykkelig bare mot samtaler og forhandlinger som man ikke selv deltar i. Det er ikke straffbart å bruke sender eller opptaker for den som selv deltar i samtalen, selv om dette holdes hemmelig for de andre. Det vil igjen si at det er en lovlig etterforskningsmetode å utstyre en politimann eller annen person som samtykker med sender eller opptaksutstyr. Dette gjøres da også fra tid til annen i praksis. Noen ganger gjøres dette for å sikre seg mot at den politimann eller annen person som deltar på møtet ikke utsettes for overgrep, men metoden kan også benyttes i bevissikringsøyemed. Slike opptak vil kunne føres som bevis i retten.

For det annet omhandler straffeloven § 145 a kun avlytting ved hjelp av «teknisk innretning». Plasserer man feks en politimann i naborommet med øret mot veggen, eller utenfor det åpne vinduet er ikke dette ulovlig. Tekniske hjelpemiddel omfatter ikke bare mikrofoner og sendere som anbringes der samtalen finner sted, men også retningsmikrofoner og annet som kan benyttes på avstand. Antakeligvis må det også omfatte alminnelig opptaksutstyr som videokameraer hvis man gjennom opptaket er i stand til å oppfatte mer enn det man ville ha hørt med det blotte øre. Her må det presiseres at straffeloven § 145 a kun retter seg mot hemmelige opptak. Åpenlys bruk av kamera og/eller mikrofon på offentlig sted er ikke ulovlig etter denne bestemmelsen.

Avlytting som ikke foregår ved hjelp av tekniske hjelpemidler faller også utenfor anvendelsesområdet til straffeloven § 145 a. Som ovenfor nevnt er det lovlig å plassere en politimann i naborommet for at han skal forsøke å overhøre en samtale. Dersom politimannen ikke er i stand til å høre samtalen uten å foreta forandringer i det rommet han er plassert i vil dette ikke være avlytting ved hjelp av «teknisk innretning».

4.2.6.3 Forholdet til legalitetsprinsippet

Hemmelig avlytting av personer i boliger, kontorer eller lignende innebærer et så markert inngrep overfor borgerne at legalitetsprinsippet vil innebære et selvstendig forbud mot avlytting uten hjemmel i lov. Spørsmålet er så om de to ovennevnte begrensninger i forhold til § 145 a også gjør seg gjeldende i forhold til legalitetsprinsippet.

Når det gjelder avlytting av samtaler man selv deltar i eller som foretas med samtykke fra noen som deltar, kan ikke dette anses som like inngripende som avlytting som ikke er kjent for noen av partene. Når man innehar samtykke fra en av partene eller selv deltar i samtalen, innebærer avlyttingen ikke noen selvstendig krenkelse av fortrolighet, idet avlyttingen i prinsippet ikke avdekker mere enn det vedkommende kan fortelle i ettertid. Som et utgangspunkt må man selv være ansvarlig for hvem man samtaler med hva om og være forberedt på at samtaleparten kan bringe dette videre. En avlytting fremskaffer i disse tilfeller ikke noe mer kjennskap til hva som er sagt, men sikrer bevis. Det foreligger en langvarig og fast praksis for at avlytting av samtale man selv deltar i eller som foregår med samtykke fra en som deltar, kan foretas uten særskilt lovhjemmel. Spørsmålet om dette burde forbyes ble ved brev av 17. april 1996 tatt opp av Justisdepartementet i en bred høring. De fleste høringsinstanser gikk imot et slikt forbud.

Når det gjelder forholdet til avlytting uten bruk av tekniske hjelpemiddel, er det utvalgets syn at legalitetsprinsippet ikke er til hinder for at slik avlytting er lovlig uten særskilt lovhjemmel. I utgangspunktet må enhver være forberedt på at det han sier kan overhøres av andre. Dette antas å gjelde selv der det feks foretas bygningsmessige forandringer som å fjerne isolasjon i veggen i leiligheten ved siden av for å kunne høre bedre. Det må på den annen side antas at selv avlytting uten tekniske hjelpemiddel kan ha en slik intensitet at den blir så inngripende overfor den som

avlyttes at man må kreve hjemmel i lov. Vurderingstemaet må bli tilsvarende som f eks for spaning som heller ikke er en metode som krever hjemmel i lov, men hvor legalitetsprinsippet tilsier at det er en grense for hvor tett og langvarig slik aktivitet kan være uten særskilt lovhjemmel. Utgangspunktet er imidlertid at det ikke oppstilles krav til hjemmel i lov. Så lenge det dreier seg om etterforskning tilknyttet konkret mistanke om begåtte straffbare handlinger, skal det meget til for at slik avlytting krever hjemmel i lov. Utvalget går ikke nærmere inn på hvor grensen må trekkes, da dette må avgjøres konkret i forhold til de enkelte tilfeller.

I det følgende behandles kun spørsmålet om avlytting ved hjelp av tekniske hjelpemidler.

4.2.6.4 Nødrett som hjemmelsgrunnlag for romavlytting

Teknisk avlytting kan tenkes å være lovlig ut fra nødrettsbetraktninger. Eksempelvis anføres det i Sikkerhetsutvalgets innstilling (NOU 1993:3 s 51 1. spalte at:

«Når det særskilt gjelder romavlytting vil utvalget tilføye at det kan tenkes praktiske tilfeller hvor romavlytting må aksepteres ut fra nødrettsbetraktninger. Særlig kan dette være aktuelt etter at en forbrytelse er begått, og hvor uskyldige liv eller store verdier er satt på spill. F eks må det være på det rene at politiet må kunne bruke romavlytting mot et rom hvor det er tatt gisler.»

I Lund-kommisjonens rapport s 304 fremgår det at:

«Kommisjonen antar at hvis det utelukkende er snakk om en straffbar handling som allerede er begått, vil nødrett vanskelig kunne tenkes å supplere reglene i straffeprosessloven og loven av 1915. Når det spørres om nødrett kan påberopes som grunnlag for å avverge et straffbart forhold, er løsningen ikke like klar.»

Lengre nede på samme side anføres det at

«Også når formålet er å avverge straffbare handlinger skal det antagelig mye til før nødrett vil kunne berettigede bruk av ellers ulovlige metoder. Men kommisjonen utelukker ikke at det kan foreligge helt spesielle situasjoner der bruk av slike etterforskningsmetoder kan forsvares med nødrett når dette er eneste utvei for å hindre alvorlige – eller fortsatt alvorlige – anslag mot rikets sikkerhet.»

Utvalget finner det klart at nødrett ikke kan begrunne romavlytting av etterforskningsmessige grunner. På den annen side må det være klart at slik avlytting i unntakstilfeller kan være lovlig med hjemmel i nødrett eller nødverge, dersom formålet er å avverge alvorlig kriminalitet. Dette gjelder særlig der det er tale om kriminalitet som truer liv, helse eller vesentlige samfunnsverdier. Dette må gjelde selv om metoden også vil gi opplysninger av etterforskningsmessig verdi. I så tilfelle vil slike opplysninger være lovlig innhentet og må ut fra prinsippet om fri bevisførsel kunne benyttes under en senere hovedforhandling. Se mer generelt om utvalgets syn på nødrett som hjemmelsgrunnlag ovenfor.

4.2.7 Teknisk sporing – bruk av elektronisk peileutstyr

Teknisk sporing innebærer at det festes en elektronisk signalsender til det objekt man ønsker å kontrollere. Signalene registreres hos en mottaker som bl a viser hvor lang avstand det er til senderen og om senderen beveger seg. Senderne er små og

kan f eks festes til en bil, båt eller kolli under transport, med liten sjanse for at senderen blir oppdaget. Teknisk sett kan en sender også festes på en persons håndbagasje eller i hans klær. Politiet kan således ved å peile apparatets posisjon til enhver tid løpende følge det objektet senderen er plassert på.

Det er ikke bare politiet som har nytte av å kunne anvende slik peiling. Bilutleiefirma eller andre som anser seg som særlig utsatt for bilbrukstyveri kan f eks selv installere slike sendere i sine biler. Fra andre samfunnsforhold kan det vises til bruken av nødpeilesendere til havs. I denne sammenheng er det imidlertid spørsmål om når politiet i hemmelighet utplasserer en slik sender. Det avgrenses her mot den sporing politiet kan foreta av elektronisk utstyr den mistenkte selv besitter, som f eks ved peiling av GSM-telefoner.

Det finnes ikke lovforbud mot plassering og anvendelse av teknisk peileutstyr. Slik teknisk sporing kan likevel være et så omfattende inngrep at det etter legalitetsprinsippet krever hjemmel i lov. Graden av inngrep vil f eks i stor grad avhenge av hvor man plasserer senderen. Fester man den fysisk til person eller til hans håndbagasje, vil man ha en tett kontroll med vedkommendes bevegelser som må anses som et markant inngrep i hans private sfære. Hvis man derimot ikke sporer vedkommendes person eller håndbagasje, er inngrepet mer beskjedent.

Norsk politi begynte å vurdere innføringen av bruk av teknisk sporing under etterforskning i 1984. Spørsmål om i hvilken grad dette krever hjemmel i lov i henhold til legalitetsprinsippet og EMK art 8 nr 2, jf nr 1, ble vurdert av riksadvokaten og Justisdepartementet i 1985. Under forutsetning av at plasseringen av utstyret ble undergitt bestemte begrensninger, som omtales nærmere nedenfor, ble det konkludert med at metoden ikke krever hjemmel i lov. Samme oppfatning er lagt til grunn i Sverige, Danmark og Finland.

I 1987 ble det anskaffet nødvendig utstyr og, i henhold til midlertidige retningslinjer gitt av riksadvokaten, iverksatt et forsøk med denne etterforskningsmetoden. På bakgrunn av de erfaringer som da ble gjort besluttet riksadvokaten at bruken av av slikt utstyr kunne gjøres permanent. Riksadvokaten ga 30. januar 1990 instruks for bruken av teknisk sporing ved peileutstyr i etterforskning.

Instruksen har ikke vært offentliggjort. Instruksen inneholder begrensninger som bl a skal sikre at bruken ikke går utover det det vil være anledning til å foreta seg uten lovhjemmel. Det kreves konkret mistanke om en alvorlig forbrytelse. I narkotikasaker må det minst være mistanke om overtredelse av straffeloven § 162 annet ledd.

Utstyret kan ikke anbringes eller benyttes på noen måte som er i strid med gjeldende lovgivning. Det vil f eks medføre at utstyret ikke kan anbringes i en bil på en måte som vil innebære innbrudd eller skadeverk og at utstyret ikke kan koples på bilens elektrisetsanlegg. Peileutstyret skal ikke festes til person eller håndbagasje og det forutsettes at det er tale om signaler som ikke overfører lyd eller bilde. Beslutningen om å iverksette slik peiling skal tas av politimester. Riksadvokaten har dog bestemt at slik avgjørelse ved Oslo politikammer kan treffes av kriminalsjef, sjef for retts- og påtaleseksjonen og sjefen for narkotikaseksjonen, under forutsetning av at vedkommede har påtalemyndighet.

4.2.8 Spaning, infiltrasjon, kontrollerte leveranser og provokasjonslignende tiltak

4.2.8.1 Generelt

Spaning er en form for observasjon. Tradisjonelt er spaningsbegrepet brukt om politiets observasjon av objekter, f eks mistenkte personer eller spesielle steder hvor det antas å foregå ulovlig virksomhet. Slik observasjon kan skje på avstand, gjerne

i det skjulte eller ved at sivilkledd politifolk går ut i gaten og blander seg med folk uten å tilkjenne seg at de er fra politiet. Spaning kan også utføres åpent av uniformerte fot- eller bilpatruljer. Av og til brukes begrepene «åpen» og «lukket» spaning for å sonde mellom de tilfeller hvor politiet opptrer åpent, eller fra skjul eller under dekke. Utover at spaning er en form for observasjon, finnes det ikke noen egentlig definisjon av begrepet slik det brukes i og om politiet. Det kan imidlertid fastslås at begrepet brukes i vid betydning om politiets informasjonsinnhenting. Begrepet «registerspaning» brukes om politiets undersøkelser i offentlige register.

Det er ikke påkrevd med en entydig definisjon av spaningsbegrepet idet dette ikke har noen rettslig betydning. Spaning er ikke avhengig av at det finnes en bestemt mistenkt og for såvidt heller ikke avhengig av at det er iverksatt etterforskning. Politiet kan f.eks. spane på bestemte steder for å undersøke om det er grunnlag for å treffe spesielle ordens- eller forvaltningsmessige tiltak.

Spaning er anvendt i alle år. Det er kanskje ved siden av avhør den mest tradisjonelle og hyppigst anvendte politimetode, og en forutsetning for politiets arbeid i samfunnet at man går ut og observerer eller på annen måte innhenter opplysninger om hva som foregår.

Utgangspunktet er at spaning ikke krever hjemmel i lov. Men spaningen kan tenkes å bli så intensiv at det vil være tale om et inngrep i den private sfære som etter legalitetsprinsippet krever hjemmel i lov. Det skal imidlertid svært mye til før denne grense passerer ved politiundersøkelser.

Kjernen i all spaning er at den forutsettes å være passiv. I den grad polititjenestemenn som spaner utviser en form for aktivitet i forhold til det miljøet det spanes på, vil spaningen kunne gli over i infiltrasjon.

Infiltrasjon defineres i Johs Andenæs Norsk straffeprosess 1994 bind I s 257 som at

«politiet, ved sine egne ansatte eller utenforstående medhjelpere, innarbeider seg i (infiltrerer) en organisasjon eller et kriminelt miljø for å få tak i opplysninger som det ikke ville få ved vanlig etterforskning. Politimannen sørger f. eks. for et antrekk, utseende og opptreden som gjør at han kan ferdes i et narkotikamiljø uten å vekke oppsikt».

Grensen mellom spaning og infiltrasjon kan være vanskelig å trekke. Som et eksempel vil en politimann som kler seg i sivil og følger med på et bestemt miljø av fotballtilhengere på avstand utøve spaning, mens han fort vil være over i infiltrasjon hvis han ikler seg det rette supporterutstyret og stiller seg midt iblant dem. Infiltrasjon vil som oftest foretas av polititjenestemenn, men dette er ikke noe vilkår. Der politiet har kontakt med kilder innenfor et kriminelt miljø, kan det tilsvarende være vanskelig å trekke skillet mellom det som kalles tysting og infiltratørvirksomhet. Spørsmålet om hvem som kan infiltrere vil bli nærmere behandlet nedenfor.

I utgangspunktet vil også infiltrasjon være en tradisjonell, lovlig og akseptert etterforskningsmetode. I riksadvokat Dorenfeldts artikkel «Kan ekstraordinære etterforskningsmetoder aksepteres i visse saker?» gjengitt i Lov og Rett 1978 s 291-303 heter det på s 294:

«Tysting dvs at man mottar opplysninger fra en meddeler, oftest en kriminell, mot en liten dusør, har alltid vært akseptert. Infiltrasjon har også vært godtatt, idet politiet i disse saker må gå inn i narkotikamiljøet og ofte blande seg med miljøet for å få opplysninger om hva som skjer. I den senere tid har man gått et skritt videre, nemlig benyttet seg av det som jeg vil karakterisere som etterforskning med provokasjonstilsnitt. Men i intet land har man akseptert at politiet selv eller ved hjelp av medvirkere tilskynder en

person til å begå en handling han ellers ikke ville ha begått. Her går det en helt sikker grense,...»

Når man benytter uttrykket etterforskning med provokasjonstilsnitt er dette nettopp for vise at provokasjon ikke godtas. I praksis er imidlertid ikke grensen alltid enkel å trekke.

Ofte benyttes uttrykket bevisprovokasjon om situasjoner hvor politiet fremprovoserer bevis for en straffbar handling som allerede er begått. Hvis en sivilkledd politimann spør en person han treffer på en pub om han har noe hasj å selge og får positiv bekreftelse på dette, kan vedkommende ikke straffes for forsøk på salg. Det kan ikke utelukkes at det er politimannens forespørsel som gjør at han bestemmer seg for å selge, og at han ikke ville ha forsøkt salg av hasj til andre hvis ikke forespørselen hadde kommet der og da. På den annen side kan han straffes for sitt eget kjøp og oppbevaring, for dette er ikke initiert av politimannen.

Infiltrasjon innebærer at man går over fra passiv, observerende spaning til en mer aktiv rolle. Infiltrasjon vil heller aldri kunne være «åpen». Det ligger i infiltrasjonens natur at man ikke bekjentgjør at man arbeider i politiet. Infiltrasjonen kan få et provokasjonslignende tilsnitt, og grensen mot ulovlig provokasjon går der man bevirker at det begås straffbare handlinger som ikke ville blitt begått til noenlunde samme tid og sted.

Som et eksempel kan man tenke seg en politimann som etterforsker distribusjon av barnepornografi på Internett. I den grad han kun er inne på allment tilgjengelige områder for å se hva som diskuteres og hva som tilbys, er dette spaning. Hvis han deltar i diskusjonsgrupper eller tar direkte kontakt med andre terminaler og utgir seg for å være interessert i temaet, har han begynt å infiltrere. Slik infiltrasjon forekommer. Politiet har blant annet sendt ut forespørsel på diskusjonsgrupper til Internett om: «*Er det noen som har barnepornografi?*» Hvis en slik infiltratør tilbys barnepornografisk materiell, vil etterforskningen få et provokasjonstilsnitt.

4.2.8.2 Rettslige rammer for de utradisjonelle etterforskningsmetoder

Bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder som infiltrasjon og provokasjon er ikke lovregulert. Det fremgår klart av forarbeidene til den någjeldende straffeprosesslov at dette ikke innebærer et forbud mot anvendelsen av slike metoder under etterforskning, se Ot prp nr 35 (1978-79) s 179 annen spalte.

Bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder er flere ganger drøftet av Høyesterett. I en avgjørelse i Rt 1984 s 1076 uttaler førstvoterende:

«Det fremgår av den drøftelse jeg nettopp har vist til i forarbeidene til den nye straffeprosesslov, at når lovgiveren har avstått fra å gi regler om bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder, har det ikke vært ut fra den forutsetning at slike metoder skulle være helt forbudt. Meningen har vært at grensen bør trekkes av domstolene i det enkelte tilfelle. I og for seg er det klart at enkelte etterforskningsskritt representerer et slikt inngrep overfor den det rettes mot, at det ut fra legalitetsprinsippet må kreves lovhjemmel. Men jeg kan ikke se at bruk av slike ekstraordinære etterforskningsmetoder som det er tale om i vår sak, er av en slik art.

Det betyr selvsagt ikke at det ikke gjelder skranker for hvorvidt og under hvilke forutsetninger politiet har adgang til å gripe til ekstraordinære etterforskningsmetoder. I mangel av lovregulering må skrankene bero på slike alminnelige rettsprinsipper som ligger til grunn for vår strafferettspleie. Disse rettsprinsipper må påtalemyndigheten legge til grunn for sin etterforskningsvirksomhet, og det tilkommer i siste omgang domstolene å ta standpunkt til om prinsippene er overtrådt.»

Synspunktet om at de utradisjonelle etterforskningsmetoder foreløpig ikke bør lovreguleres er gjentatt i St meld nr 65 (1991-92) om Mossad-saken og av Justiskomiteens flertall i Innst S nr 14 (1992-93).

4.2.8.3 Nærmere om spaning

I utgangspunktet reiser ikke spaning spesielle rettslige problemer. To problemstillinger må behandles nærmere. Det ene er hvilke muligheter politiet har til å beskytte sine spaningsmetoder og spaningssteder mot innsyn. Det andre er i hvilken grad politiet har anledning til å benytte tekniske hjelpemidler under spaning.

Politiet vil ikke sjelden søke å hemmeligholde hvorfra observasjonen er foretatt, fordi man ønsker å beskytte den person som har gitt politiet adgang til stedet, eller fordi stedet antas å kunne benyttes også i fremtiden.

Kan bevisføring om selve observasjonstedet avskjæres under henvisning til at konkretisering av selve stedet observasjonen er gjort fra, gjelder et forhold som er uten betydning for saken, og at det er tilstrekkelig at vitnet forklarer seg om avstand, siktforhold mv? Dette spørsmålet har vært omstridt, og må i utgangspunktet bero på en tolking av straffeprosessloven § 292 annet ledd. Bestemmelsen lyder:

«Ellers kan bevis som er for hånden, bare nektes ført såfremt retten finner at beviset gjelder forhold som er uten betydning for saken, eller som allerede er tilstrekkelig bevist.»

Avgjørelser hvor Høyesterett har tatt stilling til tilsvarende spørsmål finnes i Rt 1985 s 142 og 1261, Rt 1984 s 334 og 663. Høyesterett la til grunn at det ikke var rettslig hjemmel for bevisavskjæring, etter dagjeldende straffeprosesslov § 331, jf Andenæs: Straffeprosessen (1962) side 317-318. Straffeprosessloven § 292 annet ledd er ikke likelydende med § 331 i straffeprosessloven av 1887. Straffeprosessloven § 292 annet ledd inneholder to alternativer. Det første alternativet er bevisavskjæring for forhold som er uten betydning for saken. I forarbeider og juridisk teori fremkommer det klart at dette er en hjemmel for å avskjære rettslig irrelevant bevisføring, men at det ikke danner grunnlag for å avskjære bevis fordi det mangler beviskraft.

Annet alternativ i straffeprosessloven § 292 annet ledd gir adgang til å avskjære bevis fordi forholdet allerede er tilstrekkelig opplyst. I innstillingen fra straffeprosesslovkomiteen sies det om dette alternativet (s 303 annen spalte):

«Utkastet går noe lenger i å tillate avskjæring av bevis enn nåværende lov, idet et bevis kan avskjæres også når det gjelder en omstendighet som allerede er tilstrekkelig bevist, jfr. tvml. § 189 nr. 2 som har en tilsvarende regel.»

Tvistemålloven § 189 nr 2 fastslår at bevis kan nektes ført

«naar det angaar omstændigheter, som er vitterlige, erkjendt eller fuldt bevist».

I Rt 1985 s 1261 heter det om lovendringen:

«Under prosedyren for Høyesterett har også § 292 annet ledd i den nye straffeprosesslov vært trukket frem. Villkårene for å nekte bevisføring er her annerledes formulert enn i gjeldende lov. Om dette innebærer noen realitetssendring, finner jeg ikke grunn til å gå inn på her. Jeg nevner bare at aktor for Høyesterett sterkt har fremholdt politiets legitime behov for å holde tilbake opplysninger om sine observasjonsposter ved narkotikaspaning. Om

heller ikke den nye lov skulle gi den hjemmel som anses påkrevet, må problemet søkes løst ved lovgivning.

Spørsmålet blir om dette alternativet gir hjemmel for å nekte bevisføring om observasjonsposten i de tilfeller retten kommer til at spørsmålet om observasjonspostens plassering ikke vil ha betydning for skyldspørsmålet. Det er ingen Høyesterettsavgjørelse som avklarer dette spørsmålet etter at den någjeldende straffeprosesslov trådte i kraft. Spørsmålet må anses som tvilsomt, men utvalget er av den oppfatning at det i slike tilfeller i praksis vil kunne dreie seg om forhold som allerede er tilstrekkelig bevist og at bevisføring kan nektes med hjemmel i straffeprosessloven § 292 annet ledd annet alternativ.

Såvel under spaning som infiltrasjon kan det oppstå problemstillinger som følge av at politiet blir oppmerksom på andre straffbare forhold som foregår eller er i gjære. Spørsmålet blir da hvilken plikt politiet har til å gripe inn for å avverge slike forhold når dette vil gå på bekostning av den sak som etterforskes. Det som er åpenbart er at forhold som er nevnt i straffeloven § 139 må søkes avverget. Ellers er utgangspunktet at politiet ikke har en ubetinget plikt til å reagere på alle straffbare forhold det kommer over. I utgangspunktet må dette bero på en interesseavveining, hvor man kan la være å reagere på enkelte straffbare forhold hvis man på det vis antar å kunne avdekke mer alvorlige eller flere forhold senere. Utvalget går ikke nærmere inn på de vurderinger som her må foretas.

4.2.8.4 Infiltrasjon

Infiltrasjon krever som nevnt ikke lovhjemmel. Imidlertid vil det under infiltrasjon ofte bli spørsmål om hvilke metoder som kan benyttes uten særskilt hjemmel. Dette er delvis regulert i instruks fra riksadvokaten og Justisdepartementet.

Det som kjennetegner infiltrasjoner er nettopp at den forutsetter at vedkommende opptrer under dekke. Ofte benyttes uttrykket «under cover». Begrepet «under cover» defineres ulikt i ulike sammenhenger og ulike land. Enkelte refererer til alle etterforskningsmetoder som i prinsippet holdes skjult for den mistenkte som «under cover»-metoder. Etter utvalgets oppfatning er dette lite hensiktsmessig. Selve uttrykket «under cover» kan oversettes med «under dekke», og innebærer ikke mer enn at man introduserer en politimann eller en annen person i et kriminelt miljø under uriktig identitet, med andre ord infiltrasjon.

For gjennomføringen av slike operasjoner er det ofte nødvendig at politiet utstyres seg selv eller andre med uriktige/falske offentlige dokumenter, f eks pass eller andre legitimasjonspapirer.

Politiets benyttelse av uriktig legitimasjon er ikke lovregulert. Bestemmelsen om dokumentfalsk i straffeloven § 182 inneholder en uttrykkelig rettstridsreservasjon idet den rammer

«Den, der i retsstridig Hensigt benytter som ægte eller uforfalsket et eftergjort eller forfalsket Dokument...»

Bruk av uriktig legitimasjon som et ledd i en etterforskning vil ikke være rettsstridig, og kan følgelig i prinsippet skje.

Utstedelse og bruk av uriktig legitimasjon reiser likevel flere spørsmål, og politiet har hatt en restriktiv og beskjeden praksis for bruk av slike dokumenter. Problemstillingen ble debattert i Stortinget i tilknytning til den såkalte «Mossad-saken» hvor Politiets overvåkingstjeneste hadde utstyrt en representant for Mossad med et uriktig norsk pass. I St meld nr 65 (1991-92) uttales det fra Justisdepartementet:

«Departementet har forståelse for at det kan oppstå situasjoner der politiet har behov for å skjule sin identitet slik at bruk av uriktig legitimasjon kan forsvares. Det er en naturlig konsekvens av politiets oppgaver at det både innenfor forebyggende virksomhet og etterforskning av straffbare handlinger kan ha behov for å opptre i det skjulte. Bruk av sivilkledde spanere er f. eks. en alminnelig akseptert og helt nødvendig fremgangsmåte i politiarbeide.»

Justiskomiteens flertall viste til at

«...overvåkingspolitiet i enkelte tilfeller må opptre fordekt, og at det i spesielle situasjoner kan være nødvendig f. eks. å utstede falske identitetspapirer som ledd i en etterforskning.»

Både departementet og komiteen mente at bruken av uriktig pass i det konkrete tilfelle var kritikkverdig, men sitatene viser klart at metoden som sådan aksepteres i visse tilfeller.

Riksadvokaten har senere gitt nærmere instruks for bruk av uriktig legitimasjon. Det må gjelde saker av alvorlig karakter hvor utstedelsen av uriktig legitimasjon anses som absolutt nødvendig. Avgjørelsen skal treffes av politimester eller hans faste stedfortreder (eventuelt fagsjef). Man skal være meget tilbakeholden med å utstede uriktig legitimasjon til andre enn polititjenestemenn. Bruk av uriktig legitimasjon forutsettes kun å skje for en kort periode og det må sikres notoritet rundt ut- og innlevering og rutiner som muliggjør etterfølgende kontroll.

Norge er et forholdsvis lite land med gjennomslippt forhold. Dette gjør det spesielt vanskelig for norske polititjenestemenn å infiltrere i kriminelle miljøer. Av den grunn er politiet ofte nødt til å basere seg på medhjelpere som ikke er ansatt i politiet. Dette reiser vanskelige problemstillinger, særlig der medhjelperne selv er kriminelle.

En annen løsning kan være å benytte utenlandske polititjenestemenn. Et kjent eksempel på dette er da to britiske politifolk ble benyttet for å skaffe tilbake maleriet «Skrik» av Munch som var stjålet fra Nasjonalgalleriet.

I utlandet har man i forlengelsen av det å drive infiltrasjon laget såkalte «undercover»-operasjoner med mange infiltratører som på lengre sikt samarbeider om å avdekke et nettverk eller syndikat av kriminelle. Politiet har i slike tilfeller startet firmaer, endog bankvirksomhet, som ledd i slike operasjoner. Slike firma betegnes ofte som «Front store corporations».

En annen metode er når politietterforskere går over fra mer situasjonsbetinget infiltrasjon til en mer varig fordekt rolle, for å følge med i et spesielt miljø der man har mistanke om at det foregår alvorlig kriminalitet, eller som ledd i en større, langvarig etterforskningsoperasjon. Langvarige operasjoner legger et stort press på de tjenestemenn som deltar, og stiller spesielle krav til de som skal styre og kontrollere etterforskningen.

Selv om det av praktiske årsaker vil være vanskelig å starte firma og foreta langvarig infiltrasjon i Norge, er det ikke noe forbud mot metoden som sådan. Dette må innebære f. eks. at slike metoder kan tillates delvis utført i Norge som ledd i et internasjonalt politisamarbeid. Det er forøvrig heller intet i prinsippet til hinder for at norske polititjenestemenn deltar i infiltrasjon i utlandet, men dette vil avhenge av lovgivningen i det enkelte land. Nedbyggingen av kontrollen ved landegrensene og den økte forbindelse mellom kriminelle i forskjellige land, antas å innebære at det vil bli mer aktuelt å utveksle polititjenestemenn som kan infiltrere i andre land eller på tvers av landegrensene. Internasjonale aksjoner reiser særlige problemer i for-

hold til kompetanse, kontroll og styring av etterforskingen, ulikheter i nasjonal lovgivning feks om bevisregler og adgang til informasjonsutveksling.

Et annet spørsmål som reiser seg under infiltrasjon, er hvilken adgang infiltratøren har til selv å begå (ellers) straffbare handlinger for å bygge opp om sin dekkhistorie. Han ser seg kanskje nødt til å kjøpe hasj for ikke å vekke oppsikt i det narkotikamiljøet han ferdes i.

En del straffebud vil etter sin ordlyd ikke være overtrådt når handlingen skjer som et ledd i en politietterforsking. En infiltratør som f eks får tilbudet om å kjøpe en pistol kan gjøre dette uavhengig av straffebestemmelsene i våpenloven, fordi det straffbare etter våpenloven § 33 jf § 7 første ledd er å kjøpe eller erverve våpen uten tillatelse fra politimesteren. Tilsvarende kan vegtrafikklovens unntak for fører av bil i politiets tjeneste også tenkes å gjelde for politimann som er under infiltrasjon.

Praktisk viktigere er imidlertid bestemmelser som etter sin ordlyd ikke inneholder slike begrensninger, f eks bestemmelsene om bruk og besittelse av narkotika eller straffeloven § 211 om besittelse av barnepornografi.

I alle straffebestemmelser må det innfortolkes en rettsstridsreservasjon. Etterforsking av straffbare forhold vil kunne være en slik reservasjon som gjør at forholdet ikke er straffbart. Riksadvokaten har i fortrolig instruks regulert spørsmålet om i hvilken grad det kan begås ellers straffbare handlinger for å opprettholde troverdighet ved infiltrasjon.

Politiets infiltratører tillates f eks å kjøpe og besitte narkotika. De nærmere detaljer om hva som tillates og ikke tillates kan vanskelig offentliggjøres, idet de vil kunne danne grunnlag for utarbeidelse av kontrollrutiner i kriminelle miljøer som tar sikte på å avsløre politets infiltratører. Men reglene er naturlig nok restriktive.

4.2.8.5 Etterforsking med provokasjonstilsnitt

Enkelte sakstyper, typisk narkotikasaker, lar seg vanskelig avdekke på samme måte som mer tradisjonell kriminalitet. Det innkommer sjelden anmeldelser og «ofrene» (de narkomane) vil ha felles interesse med leverandøren i å få stoffet frem og omsatt.

For å avdekke denne type saker må politiet derfor gå mer aktivt til verks. Foreligger det eksempelvis informasjon om innførsel, oppbevaring eller salg av narkotika, kan det være i politiets interesse å kunne «slå til» på et tidspunkt som er gunstigst mulig for å avdekke mest mulig av den straffbare virksomhet. I slike sammenhenger kan politiet – f eks ved hjelp av en etterforsker som opptrer som kjøper – forsøke å fremprovosere en situasjon hvor politiet kan beslaglegge narkotikaen, avsløre impliserte i saken og hindre at stoffet blir spredt ut på markedet.

Et absolutt vilkår for slik etterforsking med provokasjonstilsnitt er at politiet aldri må fremkalle en straffbar handling som ellers ikke ville ha blitt begått. Det er derimot lovlig adgang til å fremprovosere bevis for en straffbar handling som allerede er begått.

Mens adgangen til infiltrasjon i utgangspunktet ikke er regulert, er det lagt begrensninger på infiltrasjon som glir over i provokasjonslignende tiltak. Heller ikke på dette området finnes det lovregulering, men avgjørelser i Høyesterett, samt riksadvokatens instruks setter klare begrensninger for når slik etterforsking kan tillates.

Et absolutt vilkår er at det ikke fremkalles en handling som ellers ikke ville blitt foretatt, jf Rt 1984 s 1076. Det er videre et minimumsvilkår er at det dreier seg om alvorlig kriminalitet.

I Rt 1993 s 473 er omhandlet et tilfelle hvor politiet hadde benyttet provokasjonslignende tiltak for å etterforske piratdrosjekjøring. I den aktuelle sak la retten til grunn at det var fremkalt en handling som ellers ikke ville blitt foretatt, og etterfor-

skingen var også ellers i strid med riksadvokatens retningslinjer. Førstvoterende uttalte:

«Det er i dommen fra 1984 videre pekt på at ekstraordinære etterforskningsmetoder bare kan aksepteres ved alvorlige lovovertrедelser hvor det er vanskelig å nå frem med vanlige metoder. Ved bedømmelsen av om det dreier seg om slik kriminalitet at etterforskningsmetoder av denne art kan aksepteres, bør man nok ikke bare se på strafferammen, men også ta hensyn til den samfunnsmessige betydning av å bekjempe nettopp denne form for kriminalitet. Jeg finner det imidlertid klart at slike forhold som de den foreliggende sak gjelder, ikke kan begrunne etterforskningsmetoder med provokasjonspreg.»

Riksadvokaten har gitt instruks for når og hvordan etterforskning med provokasjonstilsnitt kan benyttes i narkotikasaker. Instruksen kan i hovedsak oppsummeres slik:

Grunnvilkåret (som ved all etterforskning): Det aksepteres ikke at politiet fremkaller en straffbar handling som ellers ikke ville ha blitt begått. Ved en vurdering av dette vilkår skal det legges vesentlig vekt på hvem som har tatt initiativet til den straffbare handling.

Grunnvilkåret suppleres med spesielle punkter (gjerne kalt riksadvokatens 8 punkter):

1. Avgjørelse og samtykke
Den politimessige beslutning om å ta i bruk provokasjonslignende tiltak treffes av politimesteren, eventuelt av vedkommendes faste stedfortreder. (Ved Oslo politikammer gjelder særlige regler) Men før operasjonen kan gjennomføres skal det innhentes samtykke fra statsadvokaten.
2. Krav til mistankens styrke
Det skal foreligge sterk mistanke mot en eller flere personer. Skjellig grunn til mistanke er i utgangspunktet ikke nok.
3. Kvantum narkotika
Hovedregelen er at denne etterforskningsmetoden bare kan benyttes hvor det aktuelle narkotikapartiet er av en slik mengde at ved en eventuell hovedforhandling vil saken bli iretteført med tiltale etter straffeloven § 162 annet ledd (grov narkotikaforbrytelse).
4. Stoffet må være i Norge
Utgangspunktet er at narkotikaen allerede må være i Norge før ekstraordinære etterforskingstiltak iverksettes. Er stoffet bare på vei til Norge, skal statsadvokaten vurdere om også riksadvokatens samtykke bør innhentes. Utenlandske myndigheter må i slike tilfeller alltid orienteres og godkjenne/akseptere fremgangsmåten.
5. Narkotikaen må være ment for omsetning
Politiet må være overbevist om at mistenkte har til hensikt å selge stoffet og at omsetning ville ha funnet sted dersom politiet ikke griper inn.
6. Offentliges penger
Ved politioperasjoner er det bare aktuelt å fremvise penger som er fremskaffet av det offentlige. Private midler kan ikke benyttes. Det stilles krav om sikring av pengene.
7. Vanlig etterforskning ikke anvendelig
Vanlig, tradisjonell etterforskning må anses uhensiktsmessig. Utradisjonell etterforskning skal kun iverksettes hvor metoden er påkrevd for å avdekke de straffbare forhold.
8. Hvem kan fremstå som kjøper?
Dersom formålet med operasjonen er å fremskaffe bevis med tanke på salgstilt-

ale, kan kun polititjenestemenn settes inn i rollen som kjøpere av narkotika. Iblant kaller man dette «salgsprovokasjon». Bl a etter endring av straffeloven § 162 vil målet i dag for ekstraordinære etterforskingsskritt som regel være at et avtalt salg/kjøp ikke skal realisere seg, og tiltalebeslutningen vil omfatte innførsel og eventuell oppbevaring av narkotika. («Bevisprovokasjon») Ved sistnevnte fremgangsmåte vil politiet kunne benytte informanter aktivt, endog utstyre dem med «visningspenger».

Riksadvokaten har oppstilt som ufravikelig krav at det skal foreligge en plan som dekker enhver fase i utviklingen, med særlig vekt på å sikre det personell som er involvert, og hindre at det skjer urett mot noen.

De instruksr riksadvokaten har gitt åpner for provokasjonslignende metoder kun i etterforskning av narkotikasaker. Politiet er selvsagt bundet av dette. Riksadvokaten vil i enkelte tilfeller kunne godkjenne tilsvarende metoder ved andre former for kriminalitet.

4.2.8.6 *Kontrollerte leveranser*

Med kontrollerte leveranser menes at et parti ulovlige varer som f eks narkotika, smuglervarer eller tyvegods som lokaliseres og kunne vært beslaglagt, under kontroll tillates å bli transportert frem til mottakerne for at politiet skal kunne avdekke forbindelseslinjer og mottakerledd.

En kontrollert leveranse forutsetter i praksis at det samtidig foregår spaning og/eller infiltrasjon.

Kontrollert leveranse krever ikke hjemmel i lov. Motforestillingene mot å anvende en slik metode vil i første rekke knytte seg til hvilken risiko man løper for å miste beslaget.

Norge deltar i et nordisk samarbeid (PTN – Politi-, toll og narkotika-samarbeidet) med felles retningslinjer og praksis for kontrollerte leveranser i narkotikasaker, som innen de rammer som er satt er en akseptert etterforskningsmetode. I denne sammenheng defineres kontrollert leveranse som «at et parti narkotika som lokaliseres og kunne vært beslaglagt, settes under streng overvåking, tillates å bli transportert frem til mottakerne for at politiet skal kunne avdekke forbindelseslinjer og fremstikke bevis mot den eller de personer som har overtrådt narkotikalovgivningen».

4.2.9 **Informasjonskilder**

Politiet vil i etterforskningsmessig sammenheng forsøke å innhente relevant informasjon der den er tilgjengelig. Sentralt i denne sammenheng står politiets kilder. Det er vanlig å inndele politiets informasjonskilder i to hovedkategorier, hvorav den ene er såkalte «personlige kilder» og den andre er andre kilder som registre, offentlige etater (herunder offentlige tjenestemenn) mv.

Politiets bruk av opplysninger fra offentlige registre og offentlige tjenestemenn kan reise vanskelige spørsmål, eksempelvis i forhold til taushetsplikt og konsesjonsbestemmelser for det aktuelle register. Reguleringen av taushetsplikt mv vil variere meget mellom de ulike forvaltningsområder og utvalget går ikke inn på disse spørsmål i nevneverdig grad.

Personlige kilder finnes i og utenfor det kriminelle miljø. Kilder som selv er kriminelle eller befinner seg i kriminelle miljøer, betegnes ofte og unøyaktig som «tystere». Personer som står utenfor de kriminelle miljøer vil også ofte kunne være nyttige kilder for politiet. Et grunnleggende problem i forhold til politiets bruk av kilder er spørsmål som knytter seg til kildenes troverdighet. Før en kildes opplys-

ninger danner grunnlag for at det anvendes tvangsmidler eller iverksettes andre inngrep overfor borgere, må man foreta en nøye vurdering av kildens troverdighet. Utgangspunktet må være om det er mulig å verifisere kildens opplysninger på et uavhengig grunnlag, men kjennskap til kildens person og hva som antas å ha motivert ham til å gi opplysninger til politiet har betydning.

To andre hovedspørsmål som reiser seg ved bruk av personlige kilder er hvilken beskyttelse politiet kan gi kilden og i hvilken grad det kan gis godtgjørelse som påskjønnelse for bidrag til sakens oppklaring, eventuelt som incitament for at kilden skal ta kontakt med politiet og gi opplysninger.

Straffeprosesslovens utgangspunkt er at det er en plikt å vitne i rettssaker for domstolene, og det er i prinsippet kun lovfestede unntak som fritar for dette. I takt med voksende og stadig mer hensynsløse kriminelle miljøer, har politiet i økende grad fått vanskeligheter med å få vitner til å «stå frem» fordi vitnet frykter represalier fra den eller de vitneutsagnet rammer. Den beste form for beskyttelse mot represalier vil være at kildens identitet forblir ukjent utenfor politiet.

4.2.10 Vitnebeskyttelse

Vitnebeskyttelse er et tema som i de senere år har fått bred internasjonal oppmerksomhet. Det er flere grunner til dette. Man har både i Norge og i andre land hatt en utvikling hvor det fokuseres mer på fornærmedes rolle i straffesaksbehandlingen, og det er innført prosessuelle og andre tiltak som går ut på å lette vedkommendes situasjon. Fremveksten av ulike former for organisert kriminalitet, hvor det ved trusler og vold håndheves intern disiplin og forsøk på å skremme utenforstående er ingen sjeldenhet, medfører at folk ofte er redde for å gi forklaringer i disfavør av mistenkte og siktede. Skal myndighetene få kontroll med den kriminalitet som utøves, er man helt avhengig av at vitner tør å stå frem. Uten vitner vil en lang rekke saker måtte henlegges med de konsekvenser dette innebærer. Dette vil kreve at man er i stand til å tilby en beskyttelse til vitnet. Vitnebeskyttelse er også aktuelt ved annen kriminalitet. Som eksempel kan man nevne saker med mishandling i parforhold hvor fornærmede frykter nye overgrep. Tiltak for å forhindre denne faren vil også være en form for vitnebeskyttelse.

Vitnebeskyttelse er et begrep som innbefatter en rekke tiltak fra de helt enkle som å orientere vitnet om den fare man mener foreligger og hvordan vitnet kan få raskt hjelp fra politiet til utstedelse av ny identitet og relokalisering.

I Norge finnes det i dag ikke generelle retningslinjer for hvorledes politi og påtalemyndighet skal forholde seg til vitner som – reelt eller ikke – føler seg truet. De manglende retningslinjer skyldes delvis at vi i Norge stort sett har vært forskånet for alvorlige overgrep mot vitner, men kanskje også en manglende bevissthet om hvilke belastninger et vitne utsettes for. Belastningene er ikke blitt mindre som følge av innføringen av to-instans-ordningen i norsk straffeprosess. Til en viss grad må også manglende oppfølging av vitner tilskrives politiets ressursituasjon. Oppstår slike situasjoner, er det selvsagt på det rene at politiet har ansvaret for å iverksette de nødvendige tiltak for å beskytte vitnet. Dette følger også direkte av den oppregning av politets oppgaver som finnes i politiloven § 2.

I mange andre land er det etablert til dels svært omfattende vitnebeskyttelsesprogrammer.

Vitnebeskyttelse i form av bytte av identitet og/eller relokalisering er kostbart og vil sjelden være aktuelt i Norge. I de fleste saker vil det være tilstrekkelig med enklere tiltak som f.eks. å sikre seg at vitnet raskt får assistanse fra politiet.

Spørsmålet om i hvilken grad kilder kan beskyttes, avhenger av opplysningens betydning i den konkrete sak. Gir kilden opplysninger som er av betydning for etter-

forskingen, er utgangspunktet at vedkommende må være forberedt på å møte som vitne under hovedforhandling. Dersom kilden under etterforskning avhøres, vil dette gi kilden status som formelt vitne i saken, og avhøret vil være tilgjengelig for siktede.

En etterforsker som får opplysninger av en informant, føler ofte frykt for at opplysningene blir brukt på en måte han ikke har kontroll over, dersom opplysningene overgis til andre. Dette medfører at den enkelte etterforsker forsøker å føre nøye kontroll med at denne typen informasjon ikke kommer på avveie. Slike personlige eller eksklusive forhold mellom kilder og etterforskere reiser betydelige problemer, både i forhold til kontroll av de opplysninger kilden gir og at kilden ikke må misbruke sin rolle. I Norge er det ikke noe etablert system for godkjenning, kontroll og føring av politiets kilder. Det er likevel på det rene at kilder som sådan ikke er personlige for den enkelte etterforsker, de er politiets. Det er ikke opp til den enkelte etterforsker å ha kontroll med opplysningene og kilden kan ikke loves anonymitet.

Dersom en informant stiller som betingelse for å gi informasjon at han ikke skal fremstå som ordinært vitne i saken, kan det oppstå vanskelige avveiningsspørsmål. Dersom informasjonen ikke setter politiet i stand til å skaffe tilstrekkelige beviser på annen måte, vil ofte politiet måtte velge mellom å droppe saken eller eksponere informanten. Av og til stiller saken seg slik at informasjonen i seg selv er av en slik karakter at den vil peke ut politiets informasjonskilde. Det sier seg selv at dette er en vanskelig situasjon for politiet.

Politiet kan i noen grad søke å beskytte sine kilder ved å «holde dem utenfor saken». Det vil si at opplysningen bare brukes på etterforskningstadiet og i størst mulig grad holdes utenfor sakens rettslige behandling og straffesaksdokumentene. En alminnelig praksis er f.eks. at man skriver anmeldelser som ikke inneholder mer enn strengt tatt nødvendig om sakens bakgrunnsmateriale. Eksempelvis kan en anmeldelse skrevet av en politimann innledes med ordene «i henhold til ransakingsbeslutning av (dato), ble det gjennomført ransaking ...» uten at det er nødvendig å beskrive hvor opplysningene som danner grunnlaget for mistanken kom fra. Det er selvsagt en forutsetning at det som skrives er riktig. Det kan ikke angis at kilden er ukjent eller anonym der dette ikke er tilfelle. Hvis politiet på bakgrunn av opplysninger fra en kilde iverksetter ransaking i en leilighet hvor det opplyses å være narkotika, vil spørsmålet om hva ransakingen avdekker være det vesentlige, ikke hva som var årsaken til at ransakingen ble iverksatt.

Finner man narkotika vil spørsmålet om hvorfor politiet hadde mistanke normalt være av mindre betydning. I praksis har man i retten stort sett fått aksept for at politiet har kilder og sjelden møte problemer her. Hvis forsvaret under en hovedforhandling forsøker å få frem en kildes identitet, vil dette ofte kunne avskjæres, under henvisning til straffeprosessloven § 292 som et forhold som er «uten betydning for saken».

Der kildeopplysninger brukes uten at man avdekker tilstrekkelige bevis for en straffbar handling, kan spørsmålet stille seg annerledes. Spørsmålet om hva som var bakgrunnen for politiets aksjon vil da kunne få mer direkte rettslig betydning, f.eks. i forbindelse med et erstatningskrav for uberettiget straffeforfølgning. I slike saker kan polititjenestemenn bli bedt om å redegjøre for sakens opphav og bakgrunn på en måte som vil avdekke kildens identitet. Dette vil vanligvis ikke kunne avskjæres etter straffeprosessloven § 292. Straffeprosesslovens regler om vitneplikt gir ikke noe særskilt unntak for den alminnelige vitneplikt for å beskytte politiets kilder. Men straffeprosessloven § 123 bestemmer imidlertid at retten etter en nærmere vurdering av sakens art, forklaringens betydning og forholdene ellers, kan fritta vitnet for vitneplikt dersom det er fare for at vitnet lider et «vesentlig velferdstap».

Uttrykket «vesentlig velferdstap» er et strengt vilkår og en polititjenestemann kan åpenbart ikke bli hørt med at det er et slikt tap for ham dersom det blir kjent at han ikke beskytter sine kilder eller lignende resonnementer. Det er imidlertid ingen tvil om at en alvorlig frykt for represalier vil være et vesentlig velferdstap. Etter sin ordlyd gir imidlertid § 123 bare fritak for å beskytte vitnet og vitnets nærmeste. Spørsmålet om bestemmelsen skal tolkes utvidende har vært behandlet av Høyesteretts kjæremålsutvalg, jf Rt 1992 s 1691. Forholdet var at det i forbindelse med en sak om erstatning for uberettiget straffeforfølgning oppstod spørsmål om hvem som hadde vært politiets kilde. Politiet vegret seg for å oppgi dette under henvisning til at kildens sikkerhet var i fare dersom hans identitet ble avslørt. Kjæremålsutvalget fastslo at lovens ordlyd måtte tolkes utvidende slik at unntaket rakk lengre enn til vitnet og vitnets nærmeste. Under henvisning til politiets bekymring for vitnets sikkerhet og med en bemerkning om at det «... i en sak av denne art ikke fremstiller seg som uventet at det kan få alvorlige følger for kilden at hans identitet blir kjent» fastslo Høyesteretts kjæremålsutvalg at politiet ikke pliktet å oppgi identiteten til kilden.

Konklusjonen må være at selv om politiet aldri 100 % kan love en kilde anonymitet, så vil man ofte kunne klare å beskytte kildens identitet.

Men politiet har ingen sikkerhet for at de får medhold før retten i ettertid tar sin avgjørelse. For kilden kan dette spørsmålet være det sentrale når han skal avgi sin informasjon, og den usikkerhet som her vil foreligge innebærer at politiet må ta forbehold som kan medføre at kilden ikke er villig til å stå frem med sin informasjon.

Dersom kildens opplysninger er nødvendige for sakens rettslige behandling, står saken annerledes. Rettssikkerhetsgarantier, som det kontradiktoriske prinsipp, medfører at vitnets identitet ikke kan holdes hemmelig overfor en tiltalt. Etter norsk straffeprosesslov er det ikke regler om anonym vitneførsel, og det må antas at det ikke er adgang til slik bevisførsel. Det er riktignok en viss adgang til å kreve at tiltalte ikke får være til stede når et vitne forklarer seg, men dette innebærer ikke at vitnets identitet kan holdes skjult.

I en del andre land har man adgang til slik bevisførsel. Et særlig spørsmål som kan reise seg er hvilken adgang det er til å dokumentere bevisopptak i en norsk rett av anonyme vitner opptatt i land som tillater slik bevisførsel.

4.2.11 Vederlag

Et særlig problem er spørsmålet om godtgjøring og annen form for vederlag til informanter. Med godtgjørelse tenker man først og fremst på økonomisk vederlag i form av utbetaling av penger. Dette kan være betaling for informasjon eller refusjon av ulike utgifter. Pengene kan komme fra det offentlige eller fra private kilder som eksempelvis forsikringsselskaper. Vederlaget kan også bestå i lettelser i informantens egen situasjon, eksempelvis ved at samarbeidet tillegges formildende vekt ved straffutmåling i straffesak mot informanten, eller at han får lettere soningsforhold.

Påtaleinstruksen § 8-7 regulerer avhør av vitner og fastslår at bla «*løfter, uriktige opplysninger, trusler eller tvang må ikke brukes*». Tilsvarende bestemmelse finnes i påtaleinstruksens § 8-8 for avhør av mistenkte. Bestemmelsene gjelder direkte kun for formelle avhør. De må ses i sammenheng med straffeprosessloven § 226 og kravet til objektiv etterforskning, og er en presisering av at vitner og mistenkte ikke må påvirkes på noe vis som kan bidra til å frembringe en uriktig forklaring.

Bestemmelsene kan ikke tolkes som forbud mot at det kan gis vederlag. Det er likevel åpenbart at ytelse av vederlag til informanter reiser mange vanskelige spørsmål. Politiets belønning av informanter vil kunne ha betydning for bevisver-

dien av den informasjon som gis. Det som er ment å være motiverende for at informasjon gis til politiet, kan også motivere personer til å gi uriktig informasjon. Politiet må alltid ha klart for seg at informasjon fra kilder kan være uriktig og at det kan foreligge underliggende motiver for å gi uriktige opplysninger. Opplysningene må derfor alltid verifiseres før de brukes.

Spørsmålet om informasjonens troverdighet og bevisverdi kan ikke i seg selv være et hinder for at det betales for informasjon. For det første kan man til en viss grad forebygge uriktig informasjon ved å sikre at betaling først vil skje etter at det er klarlagt at informasjonen vitterlig er riktig. Dernest må opplysningens bevisverdi i første rekke bli et spørsmål som politiet må vurdere ut fra sin ressursbruk. Jo mindre troverdig opplysningen er og jo mer ressurser man må bruke på å kontrollere den, desto mindre grunn er det til å tilby betaling. Man må være klar over at utsikten til belønning i seg selv kan svekke bevisverdien av de opplysninger som gis, i særlig grad når det gjelder informanter som kan bli vitner i straffesaken.

Belønning som tilbys av staten og belønning som tilbys av eksterne private interesser reiser ulike spørsmål.

At utenforstående går ut og tilbyr belønning («dusør») for opplysninger som bidrar til at saken oppklares eller tyvegods finnes igjen, skjer ikke helt sjelden. I utgangspunktet er det her ikke tale om politiets betaling av kilder. Politiets medvirkning i disse sakene reiser enkelte spørsmål. Politiet må også her være særlig oppmerksom på at utsikten til økonomisk belønning i seg selv kan være motiverende for at opplysningen gis og at dette etter omstendighetene svekker troverdigheten. Politiet vil ofte indirekte bli blandet inn i belønningsspørsmålet ved at det til tilbudet om dusør knyttes betingelser om nytte etc. I disse sakene er det neppe alltid klart for allmennheten om det er det offentlige eller private interesser som tilbyr belønningen. Særlig skal man være oppmerksom på at tilbud om belønning vil ha betydning for hvorledes etterforskningen virker utad og at det kan medføre dreining av etterforskningen ved at man eksempelvis får mange tips som legger beslag på etterforskningsressurser. Utad kan det da – med rette eller urette – virke som om utenforstående ved hjelp av å tilby belønning for informasjon, kan påvirke politiets prioriteringer og at det kan oppstå en usaklig forskjellsbehandling.

Bruk av offentlige midler reiser andre spørsmål. Det må for det første være en forutsetning at det er bevilget penger som man er berettiget til å bruke på denne måten. Dette innebærer bl a at pengebruken må fremtre som fornuftig innenfor politiets samlede ressursbruk og gitte prioriteringer. Dette innebærer igjen at kjøp av informasjon kun kan skje unntaksvis ved alvorlige lovbrudd, der samme informasjon ikke kan forventes å bli avdekket gjennom ordinær etterforskning.

Bruk av belønning for å fremskaffe informasjon i straffesaker er behandlet i en svensk rapport fra 1994. (Rapport fra Rikspolisstyrelsen nr 9:1994, om: «Återköp och betaling for information»). Det fremgår der at slik betaling kan skje i alle nordiske land, men at praksis er ulik. Det synes som man i Sverige går betraktelig lengre i dette enn de øvrige nordiske land. Ifølge ovennevnte rapport er øvre grense for utbetaling av offentlige tipspenger henholdsvis 20 000.- kr i Danmark og 15 000.- kr i Finland.

I Sverige er det adgang til å gå adskillig høyere, men det angis at utbetalinger over 15 000 kr er svært uvanlig. Et ekstremt tilfelle var da svensk politi fikk stilt til disposisjon opp til 50 millioner svenske kroner for å belønne den eller de som kunne gi opplysninger som ville lede til oppklaring av mordet på statsminister Olof Palme. I en annen svensk sak ble det utbetalt belønning på 500 000 kroner for opplysninger som førte til pågrepelse av en rømt fange som hadde drept to politimenn.

Slik praksis er i Sverige vil vurderingen av hvilken belønning som kan gis bero på en vurdering av:

- informasjonens kvalitet og kvantitet
- lovbruddets art og grovhet
- informatørens arbeidsinnsats
- informatørens risiko

Det antas at de samme momenter er relevante i Norge. Det bør også legges atskillig vekt på hvilke andre muligheter det finnes for å få informasjonen. I hvert fall må dette ha stor betydning for beslutningen om det i det hele tatt skal kunne betales for informasjonen.

I Norge har man i praksis vært meget tilbakeholdende med å gi økonomisk godtgjørelse til kilder og informanter. Etter retningslinjer gitt av riksadvokaten har man stort sett ikke akseptert å betale for opplysninger. Godtgjørelse betalt til informanter har i det alt vesentlige begrenset seg til dekning av påløpte utgifter. Man har tillatt kontantutbetalinger til dekning av utgifter til reise og bespisning og innenfor rimelige rammer utvist en viss fleksibilitet i forhold til krav om legitimering av utgiftene.

Et særskilt spørsmål i forbindelse med å dekke kilders utgifter reiser seg der disse har direkte sammenheng med kriminalitet. I utgangspunktet er det klart at politiet ikke kan refundere utgifter medgått til straffbare forhold, eksempelvis refusjon av utgifter kilden har hatt til bruk av narkotika. Unntak må likevel kunne tenkes der det straffbare forhold er bagatellmessig og det er tale om en politiaksjon med provokasjonslignende tilsnitt.

Det samme utgangspunktet må gjelde der det dreier seg om utgifter som har eller antas å ha indirekte sammenheng med kriminalitet. Et eksempel kan være at en kilde eller informant vil ha refundert utgifter til medlemskap i en kriminell motorsykkelklubb. I og for seg kan man godt tenke seg at et slikt medlemskap vil være nødvendig for at kilden skal gis adgang til den informasjon man ønsker fremskaffet. På den annen side kan det ikke aksepteres at politi og påtalemyndighet finansierer kriminell aktivitet. Betaling for informasjon må enten skje som dekning av konkrete og legale utgifter eller som en form for belønning. Enkelte informanter ønsker å forhandle med politiet om lettelser i sin egen situasjon som «betaling» for informasjon. Dette vil ofte være personer som har vært i politiets søkelys på en eller annen måte, og som ser seg tjent med å gi politiet informasjon om forhold av strafferettslig interesse. Det kan være ønske om andre soningsforhold, om permisjon fra fengsel, om å få tilbake et beslaglagt førerkort, om en mildere tiltale eller bot i stedet for fengsel osv. Også her har man ført en restriktiv praksis i Norge og vært tilbakeholdende i forhold til denne type «handling» med informanter med kriminell bakgrunn.

Praksis i Norge er svært restriktiv med å imøtekomme slike ønsker «i bytte» med informasjon. Dette skyldes flere forhold. For det første vil ofte troverdigheten og derav bevisverdien i særlig grad blir svekket av slike motiver hos informanten. Dernest reiser det seg flere vanskelige juridiske og etiske problemstillinger.

Politiet har følgelig i liten grad grunnlag for å imøtekomme slike ønsker, og det er svært viktig at politiet ikke gir vedkommende informant uriktige forestillinger om hvorledes samarbeid med politiet kan påvirke hans egen situasjon. Et spørsmål som ikke sjelden oppstår er f.eks. muligheten for å få tilbake et førerkort som politiet har beslaglagt eller inndratt. Førerkortsaken skal avgjøres ut fra saklige hensyn til trafikksikkerheten, og det kan vanskelig tenkes at det vil være et relevant argument i denne sammenheng at vedkommende gir politiet verdifull informasjon i straffesaker. På samme måte vil en informant kunne forsøke å tilby informasjon for å slippe ut fra varetekt. I utgangspunktet er det klart at vedkommendes opplysninger om (andre) straffbare forhold ikke er et relevant argument i forhold til hans egen fengsling. Etter omstendighetene kan imidlertid en varetektsinnsatt som sitter på

grunn av bevisforspillelsefare gi informasjon som innebærer at slik fare ikke lenger er til stede. Dette forutsetter imidlertid at det er en saklig sammenheng mellom de opplysninger som gis og informantens egen sak. Med andre ord «handler» man ikke med varetekt.

Mange land har egne formaliserte ordninger hvor personer som selv er under straffeforfølgning, kan få en mildere behandling ved å gi opplysninger som fører til oppklaring i forhold til andre, man får status som «kronvitne». I Norge har vi ikke noen slik ordning. Men etter rettspraksis er bidrag til sakens opplysning og samarbeid med politiet relevante formildende momenter ved straffutmålingen. Politiet kan gjøre oppmerksom på dette på forhånd og love at retten skal gjøres kjent med de opplysninger som gis.

Ved bagatellmessige forhold kan bidrag til oppklaring av alvorlig kriminalitet være et relevant moment ved påtalemyndighetens vurdering om valg av reaksjon, endog påtaleunntatelse. Men henleggelse uten reaksjon vil det ikke være adgang til.

Politiets etterforskning skal være objektiv, jf straffeprosessloven § 226. Flere bestemmelser stiller krav til politiets utførelse av denne etterforskningen. Etter Grunnloven § 96 annet punktum må «Pinlig forhør» ikke finne sted. Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6 nr 2 sikrer at enhver skal anses som uskyldig inntil det motsatte er bevist. Straffeprosessloven § 226 siste ledd setter krav om at ingen unødig skal utsettes for mistanke eller ulempe. Påtaleinstruksen §§ 8-7 og 8-8 fastslår som nevnt bl a at «*løfter, uriktige opplysninger, trusler eller tvang må ikke brukes*». Saklige opplysninger om vedkommendes situasjon vil ikke være trusler eller tvang. Som et eksempel kan man tenke seg at en politimann i avhør av et vitne formaner ham spesielt om ansvaret ved å avgi falsk forklaring. Et annet praktisk eksempel er at en mistenkt orienteres om sin situasjon på et slikt vis at han forstår at han ved å tilstå fjerner behovet for varetektsfengsling på grunn av fare for bevisforspillelse.

Det kan tenkes situasjoner hvor man må kunne ta hensyn til en persons samarbeid med politiet også i forvaltningsmessig sammenheng. En utenlandsk statsborger som f eks samarbeider med politiet slik at man oppklarer alvorlig kriminalitet knyttet til hans eget etniske miljø, vil eksempelvis kunne skaffe seg bedre grunnlag for oppholdstillatelse i Norge fordi hans samarbeide med norske myndigheter kan utsette ham for forfølgning eller trakassering i hjemlandet.

KAPITTEL 5

Rettstilstanden i andre land**5.1 INNLEDNING**

Utvalget har i forbindelse med sitt arbeid innhentet informasjon om lovgivningen i et begrenset antall andre land. De enkelte lands regulering av etterforskningsmetoder er vanskelige å sammenligne. Lovgivningen er generelt sett fragmentarisk, og de enkelte rettsregler må ses i sammenheng med annen lovgivning og ulovfestet rett. Ikke minst vil forskjeller i de enkelte lands rettssystemer, herunder organisering og kompetansefordeling mellom politi, påtalemyndighet og domstoler kunne ha stor betydning.

Utvalgets mandat tilsier ingen bred fremstilling av utenlandsk rett. Utvalget vil likevel peke på enkelte løsninger i fremmed rett som har relevans for utvalgets forslag. I hovedsak er dette begrenset til dansk, svensk og finsk rett.

5.2 DANMARK**5.2.1 Telefonkontroll**

Telefonkontroll kan foretas i saker med strafferamme på 6 års fengsel eller høyere uavhengig av hvilken type overtredelser det er tale om og i tillegg for enkelte andre positivt angitte lovovertrедelser, jf retsplejeloven § 783.

Det kreves at inngrepet må antas å være av avgjørende betydning for etterforskingen. I tillegg gjelder det et forholdsmessighetskrav idet inngrepet ikke kan foretas dersom det etter en vurdering av inngrepets formål, sakens betydning og den ulempe eller krenkelse det antas å ville forvolde er uforholdsmessig. For avlytting kreves det videre at det er tale om mistanke om en forbrytelse som har medført eller medfører fare for menneskers liv eller velferd eller for betydelige samfunnsverdier.

Som hovedregel treffes avgjørelse om slikt inngrep av domstolene, men dersom inngrepets formål vil forspilles ved å avvente rettens kjennelse, kan beslutningen treffes av politiet. I så fall må saken snarest mulig og senest innen 24 timer forelegges retten til etterfølgende godkjennelse og eventuell opprettholdelse.

Forut for rettens avgjørelse beskikkes en advokat som skal ivareta interessene til den som inngrepet retter seg mot. Advokaten må ikke uten politiets samtykke sette seg i forbindelse med den mistenkte eller gi opplysninger til andre. Gjelder saken rikets sikkerhet, beskikkes det en advokat fra et særskilt utvalg.

Opplysninger innhentet gjennom telefonkontroll kan benyttes som bevis under hovedforhandling. Ifølge opplysninger utvalget har innhentet hos den danske rikssadvokaten benyttes denne adgangen i stor utstrekning.

I etterforskningsøyemed kan overskuddsinformasjon benyttes fritt. Som bevis under hovedforhandling kan overskuddsinformasjon kun benyttes dersom den gjelder forhold som i seg selv kunne ha begrunnet en telefonkontroll.

Beslutning om telefonkontroll treffes av domstolene etter begjæring fra påtalemyndigheten. Dersom etterforskingen vil lide ved opphold, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for kjennelse fra retten

5.2.2 Romavlytting

Romavlytting som ledd i etterforskning kan benyttes på stort sett samme vilkår som telefonavlytting, jf retsplejeloven § 780 flg.

På samme vis som ved telefonavlytting kreves rettens tillatelse i form av kjennelse. Kjennelsen avsies etter en kontradiktorisk behandling. Det oppnevnes advokat for ivareta mistenktes interesser. Adgangen til å iverksette kontroll uten å avvente rettens beslutning der formålet ellers ville forspilles, gjelder også tilsvarende.

Opplysninger fra slik kontroll kan føres som bevis under hovedforhandling på tilsvarende vilkår som for telefonkontroll. Bruk av overskuddsinformasjon reguleres av retsplejelovens § 789. Dersom overskuddsinformasjonen gjelder et straffbart forhold som i seg selv kunne ha dannet grunnlag for tilsvarende kontroll, kan beviset benyttes under en hovedforhandling på tilsvarende måte som opplysninger som gjelder det formål som dannet grunnlag for kontrollen. Dersom opplysningen gjelder andre straffbare forhold, kan opplysningen benyttes til videre etterforskning, men ikke fremlegges for retten.

I Danmark tillates under visse omstendigheter utsatt underretning om ransaking. Adgangen til dette er fastlagt i rettspraksis og er ikke lovregulert. Det danske strafferetsplejeutvalget har imidlertid i en betenkning fra 1989 foreslått at det innføres en uttrykkelig lovregulering av adgangen til slik ransaking og beslag. Dette forslaget er tiltrådt av et arbeidsutvalg under det danske Justisministeriet i en handlingsplan om organisert kriminalitet (rockerkriminalitet) fra mars 1995.

5.2.3 Infiltrasjon

Den danske retsplejeloven § 754 a-e inneholder bestemmelser om politiets bruk av «agenter», som regulerer politiets adgang til å foreta infiltrasjon. De någjeldende bestemmelser ble innført i 1986 etter et forslag fra Strafferetsplejeudvalget. Forslaget (Strafferetsplejeudvalgets betenkning nr 1023 fra 1984) innebar at det ved alvorlige forbrytelser (som hovedregel med mer enn 6 års strafferamme) skulle kunne anvendes agenter.

Under behandlingen av lovforslaget ble det i Folketinget tilføyd et krav om at kun polititjenestemenn kunne anvendes som agenter. Etter det utvalget har fått opplyst hos dansk politi og påtalemyndighet, har dette hatt den konsekvens at adgangen praktisk talt er uten betydning.

En arbeidsgruppe nedsatt av det danske justisministeriet, foreslo i mars 1995 en lovendring slik at bruk av private agenter kan godtas, på nærmere bestemte betingelser og med samtykke fra domstol.

5.2.4 Anonyme vitner

Dansk Høyesterett fastslo i en dom av 2. desember 1983 at det i særlige tilfeller («ganske undtagelsesvis») kunne være adgang til å føre vitner som tiltalte ikke får vite identiteten på. Det foreligger et dansk lovforslag (nr L 167 1991-92) en ny bestemmelse i retsplejeloven med denne ordlyd:

«§ 848 Stk. 2

Retten kan, hvis det må antages at være uten betydning for tiltaltes forsvar på begæring bestemme

1) at et vidnes bopæl ikke må opplyses for tiltalte, såfremt afgørende hensyn til vidnet taler derfor, eller

2) at et vidnes navn, stilling og bopæl ikke må opplyses for tiltalte, såfremt afgørende hensyn til vidnet gør det påkrævet.»

Forslaget ble nedstemt i folketinget i 1994, men spørsmålet om det ikke bør innføres en ordning med anonym vitneførsel er fortsatt under overveielse.

5.3 SVERIGE

5.3.1 Telefonkontroll

I Sverige tillates, i medhold av rättegångsbalken kapittel 27, bruk av telefonavlytting i etterforskning av saker hvor det aktuelle straffebud har en minimumstraff på to års fengsel eller mer. Det kreves skjellig grunn til mistanke. Videre må avlytting være et nødvendig etterforskningskritt, dvs at ordinære og mindre inngripende etterforskningsmetoder er forsøkt eller åpenbart anses som utilstrekkelige. I tillegg gjelder proporsjonalitetsprinsippet, slik at det inngrep telefonavlyttingen innebærer for den mistenkte eller tredjemann ikke må være uforholdmessig i forhold til det som begrunner kontrollen. Avlytting kan bare skje av telefon som den mistenkte besitter eller ellers kan antas å ville anvende. Man kan således ikke avlytte telefoner som den mistenkte antas å ringe til.

I SOU 1996:4 «*om teknikbundna spaningsmetoder*», fremgår det at Rikspolisstyrelsen og riksåklagaren har foreslått dette endret slik at man også skal kunne avlytte telefoner den mistenkte antas å ville ringe til.

Beslutning om telefonkontroll treffes av domstolene etter begjæring fra påtalemyndigheten. Tillatelsen kan høyst gis for én måned om gangen. Påtalemyndigheten har, etter reglene i rättegångsbalken, ikke anledning til å beslutte iverksettelse av telefonkontroll i påvente av kjennelse fra retten.

Hemmelig telefonavlytting og hemmelig teleovervåking kan også besluttes med hjemmel i en lov fra 1952 – om «särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål». I denne loven henvises det til de generelle regler i rättegångsbalken, men loven gjør det mulig å beslutte bruk av telefonavlytting i saker som ellers ikke ville gitt slik adgang ut fra rättegångsbalken. Dette gjelder visse almenntfarlige forbrytelser og visse andre straffbare handlinger som angår rikets sikkerhet, men som ikke har minimumsstraff på to års fengsel. Dette gjelder blant annet for kapring, sjø- eller luftsabotasje, sabotasje, grov mishandling, spionasje og ulovlig frihetsberøvelse.

Etter loven fra 1952 finnes det også prosessuelle særregler idet påtalemyndigheten kan beslutte iverksettelse av kontroll der etterforskningen vil kunne bli skadelidende ved å avvente rettens kjennelse. Slike beslutninger må innrapporteres til domstolen, som skal ta stilling til om kontrollen kan opprettholdes.

Ifølge SOU 1996:4 om teknikbundna spaningsmetoder benyttes særreglene i loven fra 1952 i stort omfang.

Det er anledning til å benytte opplysninger fra telefonkontroll som bevis under hovedforhandling, og det er ingen begrensninger for bruken av overskuddsinformasjon.

5.3.2 Romavlytting

I Sverige er romavlytting ikke tillatt under etterforskning. Bevis fra slik kontroll – det være seg lovlig utenlandsk eller ulovlig innenlandsk – kan likevel føres ut fra prinsippet om fri bevisførsel.

Forslag om at det skal gis adgang til å anvende romavlytting ved etterforskning av visse former for særlig alvorlig kriminalitet har vært fremsatt flere ganger i den senere tid.

5.3.3 Utsatt underretning ved ransaking

I Sverige er hemmelig ransaking tillatt, idet det i rättegångsbalken 28:5 § 7, annet ledd som fastsetter plikten til å underrette om ransaking bestemmer

«Har varken han eller någon av hans husfolk eller av dom tilkallade vittne närvarit, skall han, såsnart det det kan skje utan men för utredningen, underrettas om den ...tagna åtgärden».

5.3.4 Infiltrasjon

Det finnes ikke lovregulering av infiltrasjon som etterforskningsmetode i Sverige. Svensk politi opplyser at de benytter infiltrasjon i korte «urolignende» operasjoner. Man har klare retningslinjer som begrensninger mot ulovlig provokasjon.

5.4 FINLAND

5.4.1 Telefonkontroll

I Finland er det anledning til å anvende telefonkontroll for en rekke positivt angitte forbrytelser inkludert drap, grovt ran og yrkesmessig heleri.

Tillatelse gis av retten for inntil én måned av gangen. Den mistenkte får ikke underretning om at tillatelse begjæres eller besluttes. Etter at telefonkontrollen er avsluttet skal han underrettes med mindre retten finner at slik underretning først bør skje på et senere tidspunkt eller ikke i det hele tatt.

I utgangspunktet får man kun benytte overskuddsinformasjon som i seg selv kunne danne grunnlag for tilsvarende kontroll. Det finnes dog visse unntak der opplysningene kan benyttes til å avverge forbrytelser.

5.4.2 Annen avlytting

I Finland ble det ved endringer i tvångsmedelslagen av 24. mars 1995 og i ny polislag av 7. april 1995 åpnet adgang til teknisk observasjon. Slik teknisk observasjon omfatter blant annet adgang til «teknisk avlyssing». I tvångsmeddellagens "[Rettstilstanden i andre land](#)" i kapittel 5 a § 1 nr 3 bokstav a defineres dette som at en samtale eller andre muntlige meddelelser som ikke er beregnet for utenforstående, og som avlytteren ikke deltar i, hemmelig avlyttes eller tas opp ved hjelp av tekniske hjelpemidler.

De materielle krav er at det foreligger skjellig mistanke om et lovbrudd som har en strafferamme på minst fire års fengsel eller en narkotikaforbrytelse, samt straffbare forsøk på slike forbrytelser. Adgangen til å benytte teknisk avlytting er ikke avhengig av rettslig kjennelse. Beslutningen tas av den enkelte etterforskningsleder som må underrette høyere politisjef innen 24 timer.

Adgangen til å benytte avlytting er undergitt spesielle begrensninger i forhold til hvor slik avlytting kan finne sted. Personers private boliger samt de kjøretøy som de benytter er underlagt en spesiell «Hemfridsskydd». I utgangspunktet kan man ikke anvende avlytting mot personer som befinner seg på slike områder. Personer som befinner seg på offentlig sted, i et hotellrom eller lignende rom kan avlyttes. Resonnementet er at avlytting på slike steder ikke er et like stort inngrep i den enkeltes private sfære som om det skjer i hans hjem. Ordningen har visstnok sammenheng med at «Hemfriden» er beskyttet i den finske «Regeringsformen».

Finsk politi har videre en særskilt hjemmel for avlytting i polislagen § 31 tredje ledd som gir en viss anledning til å avlytte selv på områder som er undergitt «Hemfridskydd»

«Omedelbart innan en polisåtgärd vidtas och medan den pågår får en polismann även bedriva teknisk observation av en person som befinner sig på ett hemfridsskyddad område, om dette är nödvändigt för at åtgärden tryggt skal kunna vidtas och sådan överhängande fara avvärjas som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som skal gripas eller skyddas.»

Opplysninger som fremkommer ved avlytting kan benyttes som bevis, også under hovedforhandling. Overskuddsinformasjon skal som hovedregel ødelegges, men kan beholdes og benyttes hvis informasjonen gjelder et annet lovbrudd som kunne begrunnet avlytting eller informasjonen behøves for å forhindre visse straffbare handlinger

Den som utsettes for avlytting skal i utgangspunktet gis informasjon om at han har vært utsatt for slik etterforskning når etterforskningen avsluttes. Domstolen kan dog beslutte at slik underretning skal gis senere eller ikke i det hele tatt

5.5 ENKELTE ANDRE LAND

5.5.1 Nederland

Etter nederlandsk rett kan telefonkontroll benyttes i etterforskning av alle saker hvor strafferammen overstiger fire års fengsel. Det er egne regler for telefonkontroll i saker som gjelder rikets sikkerhet.

5.5.2 Storbritannia

I Storbritannia har telefonkontroll tradisjonelt sett skjedd på ulovfestet grunnlag etter administrative bestemmelser. I 1985 ble adgangen lovfestet i «*Interception of Communications Act*». Telefonkontroll forutsetter en tillatelse («*warrant*») som gis av Secretary of State. Slik tillatelse kan kun gis hvis det er nødvendig av hensyn til nasjonal sikkerhet, for å forhindre eller avdekke alvorlig kriminalitet («*serious crime*»), eller for å beskytte Storbritannias økonomiske sikkerhet.

Det er et absolutt og lovfestet forbud mot å anvende opplysninger fra telefonkontroll i retten, og det er heller ikke anledning til å opplyse om at slik kontroll har funnet sted.

5.5.3 Frankrike

I Frankrike er det en generell adgang til å anvende telefonkontroll som etterforskningsmiddel for forbrytelser med strafferamme på 2 års fengsel eller høyere. I tillegg kan statsministeren gi tillatelse til å benytte telefonkontroll for sikkerhetsformål som er nærmere angitt til saker hvor det er behov for å beskytte den nasjonale sikkerhet, Frankrikes økonomiske og vitenskapelige ressurser, eller for å bekjempe organisert kriminalitet.

KAPITTEL 6

Utvalgets vurderinger og forslag**6.1 GENERELLE UTGANGSPUNKTER**

Utvalget er av den oppfatning at politiets fullmakter til å benytte metoder som griper inn i den private sfære må begrunnes i et dokumentert behov. Reguleringen av politiets metodebruk under etterforskning må bero på en avveining av samfunnets behov for oppklaring av lovbrudd opp mot det inngrep etterforskningsmidlet antas å representere mot den enkelte.

Utvalget har beskrevet kriminalitetssituasjonen i "*Kriminalitetsutviklingen mv*" i kapittel 3. Det fremgår der at det nå begås alvorlig kriminalitet hvor gjeldende etterforskningsmetoder ikke alltid strekker til. Men dette i seg selv er ikke tilstrekkelig til å innføre nye metoder. Når utvalget nå foreslår enkelte metoder som krenker den enkeltes integritet og personvern i betydelig grad, har dette sammenheng med den negative kriminalitetsutvikling vi har hatt de senere år. Det har vært en betydelig økning av straffbare forhold. Kriminaliteten har også endret karakter. De kriminelles metodebruk mv har medført at det i en del tilfeller ikke er mulig å oppklare sakene ved hjelp av de etterforskningsmetoder som nå tillates benyttet.

De kriminelle sprer i større grad frykt, bruker mer vold og våpen, miljøene er lukket, og det er en økt grad av profesjonalitet og hensynsløshet i forhold til omverdenen. For å demme opp mot og stanse denne utviklingen er ikke de tradisjonelle metodene tilfredsstillende.

I denne situasjonen må sterkere virkemidler settes inn fra samfunnets side, ellers vil de negative krefter utvikle seg ytterligere. Det er ikke gitt at nye metoder vil stanse utbredelsen og veksten av organisert kriminalitet, men det er neppe tvilsomt at dette vil sette politiet i stand til å avdekke straffbare forhold som ellers ikke ville ha blitt oppklart. Det er selvsagt et politisk spørsmål hvilke metoder politi og påtalemyndighet til enhver tid kan benytte ved kriminalitetsbekjempelsen. Etter dette utvalgets oppfatning må metodene være tilpasset den faktiske kriminalitetstrussel. På bakgrunn av dagens kriminalitetstrussel, er det utvalgets syn at nye metoder ikke bør unnlates innført.

All politietterforskning reiser rettssikkerhetsspørsmål. Hvilke innvendinger som reises mot den enkelte metode vil avhenge av hvor inngripende metoden er. Særlig inngripende metoder som telefon- og romavlytting kan etter utvalgets oppfatning kun tillates i etterforskning av svært alvorlig kriminalitet som ikke lar seg oppklare på annen måte. Som et utgangspunkt vil strafferammen i det enkelte straffebud avspeile hvor alvorlig kriminalitet det er tale om. Metodene må være undergitt kontrollordninger som sikrer rettsikkerhet og personvern.

De fleste straffesaker, også de mest alvorlige, kan oppklares ved hjelp av dagens metoder. Bruk av ekstraordinære metoder vil kun være aktuelt i et mindre antall grove saker, og da kun etter at mindre inngripende metoder forgjeves er forsøkt eller åpenbart må anses som utilstrekkelige.

Utvalget har således i forhold til hver enkelt metode vurdert hvilken kriminalitet som bør kunne begrunne bruk av metoden og hvorledes man kan ivareta behovet for rettssikkerhet. Dette er bl a et spørsmål om hvem som gis kompetanse til å gi tillatelse til å anvende metodene. For de metoder som retten skal gi tillatelse til uten at den mistenkte blir underrettet om dette, har utvalget vurdert spørsmålet om det bør oppnevnes Advokat forut for at retten treffer sin avgjørelse. For enkelte

ekstraordinære metoder er det særskilte kontrollordninger. Utvalget foreslår ingen endringer i dette.

6.2 TELEFONKONTROLL

6.2.1 Saklig anvendelsesområde

Dagens adgang til å benytte telefonkontroll er foruten saker som angår rikets sikkerhet, begrenset til etterforskning av narkotikasaker. Disse forbrytelsene kjennetegnes ved at de er svært alvorlige og samfunnsskadelige, samtidig som de er vanskeligere å etterforske med de tradisjonelle etterforskningsmetoder enn annen kriminalitet. Det er grunn til å spørre om ikke adgangen til telefonkontroll også burde være til stede i andre alvorlige saker hvor slik etterforskning etter en konkret vurdering antas å være eneste mulighet for å løse saken. Drap regnes vanligvis for den mest alvorlige forbrytelse vi har. Det kan på den bakgrunn være vanskelig å forstå at man ved etterforskning av slike saker ikke skal kunne benytte etterforskningsmetoder som tillates ved etterforskning av mindre alvorlig kriminalitet.

Avgrensningen til narkotikasaker skyldes at dette i sin tid var et nytt, alvorlig kriminalitetsfelt som stilte politiet overfor nye utfordringer, og hvor de tradisjonelle etterforskningsmetoder ikke var tilstrekkelige. De senere års utvikling av samfunnsforholdene, økt trafikk over landegrenser og endring i kriminalitetsbildet har medført at dette i dag også gjør seg gjeldende ved andre typer kriminalitet, særlig der det er tale om profesjonelle og/eller internasjonale miljø. I dagens situasjon er det ikke lenger slik at narkotikaforbrytelser står i en særstilling. Også når det gjelder den mer tradisjonelle form for alvorlig kriminalitet, som f.eks. drap, har det blitt vanskeligere å oppklare sakene ved tradisjonelle etterforskningsmetoder. Eksempelvis medfører forhold som økt mobilitet at det ikke lenger vekker oppsikt eller endog legges merke til at fremmede oppholder seg på stedet, og man kan ikke lenger regne med at alle kjenner naboen.

Utvalget mener at samfunnets behov for oppklaring ikke står i noen nødvendig sammenheng med om det dreier seg om en forbrytelse som kan kategoriseres som narkotikaforbrytelse. Det er etter utvalgets oppfatning et påtakelig dilemma at politiet ikke skal kunne benytte telefonkontroll under etterforskning av en sak hvor det foreligger skjellig grunn til mistanke om en likvidasjon i et bestemt kriminelt miljø, men vil ha anledning til det hvis mistanken gjelder narkotikaomsetning. En ordning hvor bruk av telefonkontroll under etterforskning er begrenset til narkotikasaker synes å være særegent for Norge.

Det finnes andre sakstyper enn narkotikasaker, som f.eks. på grunn av mangel på fornærmet i tradisjonell forstand eller fordi miljøet er lukket, vanskelig lar seg etterforske med tradisjonelle etterforskningsmetoder. Utvalget finner det utvilsomt at telefonavlytting vil være egnet til å avdekke andre alvorlige saker enn narkotikasaker. I Sverige og Danmark har utvalget fått opplyst at ca 25 % av telefonkontrollene (overvåkingssaker unntatt) relaterer seg til annet enn narkotikakriminalitet. I begge land har de konkrete eksempler på at drapssaker er løst gjennom telefonkontroll. Det må likevel presiseres at de fleste drapssaker er av en slik karakter at de kan oppklares ved hjelp av tradisjonelle etterforskningsmetoder, og at bruk av telefonkontroll kun vil være aktuelt der disse ikke vil føre frem. Etterforskning av seksuelle overgrep mot barn kan være et annet eksempel. Det kan her dreie seg om svært lukkede internasjonale miljøer som foretar utveksling av informasjon og datafiler på Internett via de ordinære telenett. Telefonkontroll vil således kunne være et velegnet etterforskningsmiddel. Et annet argument mot å begrense telefonkontroll til narkotikasaker er at de profesjonelle kriminelle bedriver vekselbruk hvor de ut fra profittbaserte markedsanalyser leverer det som etterspørres. Som Sikkerhetsutval-

get har pekt på, må det legges til grunn at 1915-loven i utgangspunktet ikke gir hjemmel for telefonkontroll mot alvorlig kriminalitet i form av industrisabotasje, terrorhandlinger mot idrettsarrangementer etc. Dette er andre eksempler på kriminalitet av det mest alvorlige slag hvor telefonkontroll kan være et svært hensiktsmessig etterforskningsmiddel.

I innstillingen fra straffeprosesslovkomiteen avgitt i juni 1969 var det foreslått generelle bestemmelser om adgang til telefonkontroll ved etterforskning av saker hvor strafferammen var på mer enn 8 års fengsel og i visse saker hvor det er spesielt behov for bruk av dette etterforskningsmidlet. Forslaget ble ikke fulgt opp i proposisjonen, idet Justisdepartementet viste til at telefonavlytting reiste alvorlige prinsipielle spørsmål, og at man ikke fant å ville gi regler om dette i straffeprosessloven før man hadde tatt stilling til om den midlertidige adgang til telefonkontroll i narkotikasaker skulle gjøres permanent. Departementet uttalte likevel at det

«... ser for så vidt ikke bort fra at det også vil kunne bli spørsmål om adgang til telefonkontroll i andre saker enn dem som i dag går inn under lov 24 juni 1915 nr 5 og midlertidig lov 17 desember 1976 nr 99, f.eks i forbindelse med kapringer og internasjonalt organiserte terroristhandlinger. Etter departementets mening bør det imidlertid foretas en konkret vurdering av spørsmålet i tilknytning til de enkelte typer lovbrudd.» (Ot prp nr 35 1978-79 s 175 første spalte)

Ved vurderingen av om adgangen til telefonkontroll bør utvides, må en avveining av samfunnets interesser mot de integritetsinngrep et slikt etterforskningsmiddel representerer stå sentralt.

Telefonkontroll er etter sin karakter et særlig inngripende etterforskningsmiddel, og av den grunn må det forbeholdes alvorlige tilfeller av kriminalitet som ikke lar seg oppklare ved mindre inngripende metoder.

Utvalget vil peke på at hensynet til integritetsvernet hos dem som utsettes for telefonkontroll, ikke kan veie tyngre i de mest alvorlige saker, som f.eks drap og grove seksualforbrytelser, enn i narkotikasaker. Under forutsetning av at man opprettholder de samme materielle krav som oppstilles i straffeprosessloven kapittel 16 a, kan vanskelig hensynet til beskyttelse av enkeltmenneskets integritet tilsi at telefonkontroll bare bør tillates i narkotikasaker.

Det kan være fare for at en utvidelse i adgangen til å benytte telefonkontroll vil innebære at politiet også tar metoden i bruk i saker hvor man kunne nådd frem med alminnelige og mindre inngripende midler. Garantier mot en slik utglidning må først og fremst sikres ved kompetanseregler. Ved en videreføring av dagens ordning ved telefonkontroll i narkotikasaker hvor kompetansen for å fremsette begjæring som hovedregel tilligger politimester og hvor tillatelsen gis av retten, har man langt på vei sikret seg mot at telefonkontroll iverksettes i saker som kan oppklares på annet vis. I tillegg kommer det faktum at telefonkontroll er en svært ressurskrevende form for etterforskning. Politiet vil også av denne grunn nødig anvende telefonkontroll i andre saker enn hvor dette fremstår som helt nødvendig. Eksempelvis kan nevnes at det i forhold til dagens adgang til å anvende telefonkontroll i narkotikasaker, er flere politidistrikt hvor det ikke benyttes telefonkontroll i løpet av et helt år.

Internasjonalt politisamarbeid og hensynet til rettsenhet må tillegges vekt. Særlig har det betydning at reglene i Norge ikke avviker vesentlig fra de andre nordiske land. For det første vil det generelt sett være slik at forskjellige regler for hvilke etterforskningsmetoder som er tillatt vil vanskeliggjøre selve koordineringen og gjennomføringen av etterforskningen. Et annet og større problem er at kriminelle organisasjoner som opererer over landegrenser, må forutsettes å være kjent med de

begrensninger som gjelder for myndighetenes etterforskning i ulike land og vil legge sin virksomhet til sjansene for avsløring er minst. De kan eksempelvis opprette en database med ulovlig innhold i det land hvor politiets mulighet for kontroll er minst, eller holde kontakt over norsk telefonnett der man vet at det ikke er anledning til å avlytte samtaler med bakgrunn i mistanke om den type kriminalitet som bedrives. Det største problemet er der hvor forskjellene i de regler som regulerer etterforskningen direkte påvirker de taktiske valg som må tas. Et eksempel på dette kan være en sak som etterforskes av svensk politi og har forgreninger til Norge. Etter gjeldende rett har ikke norsk politi anledning til å foreta ransaking og/eller beslag uten å underrette den mistenkte, mens svensk politi kan unnlate å gi slik underretning så lenge underretning vil kunne skade etterforskningen. Dette kan være avgjørende for at svensk politi velger å ikke anmode norsk politi om bistand til slike etterforskningsskritt, og derved vanskeliggjøre oppfølging av de forhold som måtte eksistere på norsk side.

Utvalget mener således at adgangen til telefonkontroll i straffeprosessloven § 216 a-k, bør utvides og i stor grad harmoniseres med de regler som gjelder i våre nærmeste naboland. Utvalget er av den oppfatning at lovbruddets karakter ikke er et hensiktsmessig kriterium for å vurdere samfunnets behov for oppklaring. De aktuelle lovbrudds strafferamme er mye bedre egnet i så måte. Utvalget viser til at dette – foruten å være den mest alminnelige løsning i utlandet – er det som samsvarer med den alminnelige norske lovgivning om bruk av tvangsmidler. Normalt er det som et av vilkårene for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler stilt krav om at strafferammen i det lovbrudd som er antatt overtrådt, tilfredsstillende et minimum som øker med hvor inngripende midlet anses å være.

I Danmark er det alminnelige utgangspunkt at telefonkontroll kan benyttes i saker som gjelder lovbrudd med strafferamme på minst 6 års fengsel. I Finland ble det ved endring av tvångsmedelsloven i 1995 gitt adgang til å anvende telefonkontroll ved en rekke positivt angitte grove forbrytelser, som drap, frihetsberøvelse, ran, utpressing heleri, åger, pengefalsk og narkotikaforbrytelser. I Sverige er det generell adgang til å anvende telefonkontroll i saker som har angitt en minimumsstraff på 2 års fengsel.

Utvalget vil foreslå et tilsvarende utgangspunkt i Norge. I norsk strafferett går det et systematisk skille ved lovbrudd som har strafferamme på fengsel i mer enn 6 år. Dette skillet har stor straffeprosessuell betydning. Disse sakene gikk tidligere for lagmannsrett i første instans, ved anke avgjøres skyldspørsmålet av jury. Etter straffeprosessloven § 321 tredje ledd har domfelte et ubetinget krav på å få anken fremmet hvis strafferammen er over 6 år. Den prosessuelle betydning som er tillagt skillet ved denne strafferammen, tilsier at spørsmålet om de enkelte straffebuds ramme er nøye vurdert og dermed egnet som et skille.

Selv om de generelle vilkår for å anvende telefonkontroll er til stede, fremgår det av straffeprosessloven § 216 c første ledd at det kreves at telefonkontroll er av vesentlig betydning for oppklaring av saken, og at sakens oppklaring ellers i vesentlig grad ville blitt vanskeligjort. Dette er et tilleggsvilkår om at telefonkontroll ikke kan benyttes før andre mindre inngripende etterforskningsmidler forgjeves er forsøkt eller åpenbart ikke vil føre frem.

Utvalget har vurdert om det skal oppstilles andre tilleggsvilkår som f.eks. at det foreligger mistanke om at forøvelsen er ledd i en «organisert kriminalitet». Begrepet «organisert kriminalitet» medfører vanskelige avgrensninger. Det finnes for det første ikke noen entydig definisjon av dette, og således er begrepet mindre egnet som et materielt vilkår for anvendelse av et tvangsmiddel. Dernest er den organiserte kriminaliteten stort sett usynlig, idet den viser seg i form av «vanlige» kriminelle handlinger, og det er nettopp etterforskningen som må avgjøre om han-

dlingen er et ledd i organisert kriminalitet. Dersom dette blir et vilkår knyttet til bruk av et etterforskningsmiddel, vil det være meget vanskelig å avdekke denne form for kriminalitet. Utvalget legger også stor vekt på at kriminalitet som definitivt ikke er organisert, som de fleste drap, kan være av den mest alvorlige art og berøre meget sterke samfunnsmessige hensyn. Utvalget mener således at en begrensning i forhold til forøvelser som lovgiver har ansett som så alvorlige at strafferammen er på mer enn 6 år, vil være tilstrekkelig.

Utvalget har vurdert hvilken betydning adgangen til straffeskjerpelse bør ha for anledningen til å anvende telefonkontroll. Straffeloven § 62 fastsetter en generell adgang til å forhøye straffen utover den alminnelige strafferamme der det er forøvd flere straffbare handlinger. Likeledes vil det i forhold til en rekke bestemmelser foreligge grunnlag for forhøyelse av strafferammen i gjentakelsestilfeller, jf straffeloven § 61. Betydningen av slik straffeskjerpelse i forhold til de materielle krav for anvendelse av straffeprosessuelle tvangsmidler varierer. Således vil den utvidede ramme være den avgjørende i forhold til den alminnelige regel om pågripelse i straffeprosessloven § 171, men ikke i forhold til regelen om rettshåndhevelsesarrest i straffeprosessloven § 172.

Utvalget finner at man ved å legge den utvidede ramme til grunn vil utvide adgangen til å anvende telefonkontroll i for stor grad. Det ville eksempelvis medføre at alminnelig vinningskriminalitet i form av grove tyverier og underslag ville kunne begrunne telefonkontroll i gjentakelses- og sammenstøtstilfeller. Det kan innvendes at de generelle tilleggsvilkår for anvendelse av utradisjonelle etterforskingsskritt sjelden vil være til stede i denne type saker, og at utvidelsen derfor vil ha liten praktisk betydning. Utvalget finner likevel at hensynet til det integritetsinngrep telefonkontroll representerer og behovet for å opprettholde telefonkontroll som et ekstraordinært etterforskningsmiddel som unntaksvis benyttes der tradisjonell etterforskning forgeries er forsøkt eller må anses som hensiktsløs, taler mot en slik utvidelse. Man vil derfor foreslå at den forhøyede strafferamme ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser ikke skal legges til grunn i forhold til adgangen til å anvende telefonkontroll.

Dette innebærer imidlertid at man utelukker enkelte andre bestemmelser med strafferamme nær, men ikke over seks års fengsel hvor telefonkontroll kunne være særlig aktuelt. Et praktisk eksempel er straffeloven § 161 som rammer den som i hensikt derved å forøve en forbrytelse anskaffer, tilvirker eller oppbevarer sprengstoff. Strafferammen etter straffeloven § 161 er fengsel inntil 6 år, noe som ikke vil kunne begrunne telefonkontroll etter dette utvalgets forslag. Straffebudet er aktuelt blant annet i forbindelse med politisk og rasistisk motivert vold, kriminelle motorsykkelmiljøer eller terrorvirksomhet. Sikkerhetsutvalget har for øvrig foreslått at bestemmelsen utvides til også å omfatte skytevåpen og ammunisjon.

Det kan hevdes at flere lovbrudd som i dag ikke har strafferamme på over 6 år, kunne begrunnet telefonkontroll. Utveksling av barnepornografi på datalinjer vil etter straffeloven § 211 ha en strafferamme på 2 års fengsel. Ved denne type kriminalitet må man anta at telefonkontroll ville kunne være et særdeles effektivt etterforskningsmiddel. Telenett er den sentrale distribusjonskanal for det illegale materiale, og i tillegg er det tale om svært lukkede miljøer hvor det er vanskelig å oppnå resultater ved hjelp av tradisjonelle etterforskningsmetoder. Telefonkontroll vil i praksis ofte være den eneste mulighet til å få oppklart saken. Det mest graverende ved barnepornografi er selvsagt det faktum at det ligger overgrep mot barn bak fremstillingen. Strafferammen i § 211 må imidlertid antas å være et utslag av lovgivers vurdering av straffverdigheten på dette felt sammenlignet med andre. Etter dette utvalgets oppfatning kan ikke det faktum at telefonkontroll i enkelte sakstyper antas å være særlig effektivt begrunne at så alvorlige etterforskingstiltak anvendes

mot mindre alvorlig kriminalitet. I den grad det er mistanke om at den som etterforskes selv har forøvd eller medvirket til slikt misbruk kommer forøvrig andre straffebud som har tilstrekkelig høy strafferamme til anvendelse.

Straffeloven § 232 gir hjemmel for straffeskjerpelse når legemskrenkelser er forøvd på en særskilt kvalifisert måte eller ved særskilt angitte midler. Visse overtredelser av straffeloven § 228 og 229 vil kunne straffes med fengsel i mer enn 6 år ved at straffeloven § 232 kommer til anvendelse. Dette gjelder overtredelse av straffeloven § 228 andre ledd andre straffalternativ, jf § 232, som får en strafferamme på 8 år og 229 andre straffalternativ, jf § 232, som får en strafferamme på 9 år. Det må da avgjøres hvilken betydning dette skal ha for adgangen til å anvende telefonkontroll ved etterforskning av slike saker.

Den alminnelige straffeprosessuelle betydning av at § 232 kommer til anvendelse har vært omstridt i teorien. Utvalget tar ikke stilling til dette spørsmålet. Utvalget vil foreslå at det uttrykkelig fastslås at det skal være adgang til telefonkontroll også i de saker hvor det er anvendelsen av § 232 som medfører at strafferammen overstiger 6 års fengsel. Etter gjeldende lovgivning er det en viss adgang til å benytte telefonkontroll i saker som ikke kan medføre fengsel i mer enn 6 år. Straffeprosessloven § 216 a viser generelt til straffeloven § 162. Straffeloven § 162 første ledd har en strafferamme på 2 års fengsel. I praksis vil det sjelden være aktuelt å anvende telefonkontroll i slike saker, men det kan foreligge spesielle omstendigheter som gjør dette ønskelig f eks mistanke om introduksjon av stoff i nye og spesielt utsatte miljøer, som f eks skoler eller militærforlegninger. Utvalget mener det er behov for å beholde denne adgangen.

6.2.2 Om 1915-loven

6.2.2.1 Telefonkontroll

Også etter lov av 24. juni 1915 nr 5 er det adgang til telefonkontroll ved etterforskning av overtredelse av nærmere angitte straffebud som ikke har strafferamme over 6 års fengsel. Dette gjelder flere av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9, og lov om forsvarshemmeligheter som har en alminnelig strafferamme på inntil 1 års fengsel. Utvalget vil peke på at etterforskning av saker som vedrører rikets sikkerhet, skiller seg fra etterforskning av annen kriminalitet, og at dette kan begrunne forskjeller i reglenes innhold. Det kan her også vises til at de fleste – om ikke alle – andre land har særregler for denne type saker. Utvalget finner det åpenbart at det er nødvendig å opprettholde en adgang til å anvende telefonkontroll i visse saker som gjelder rikets sikkerhet, selv om de aktuelle straffebud ikke har strafferamme over 6 års fengsel.

Straffeloven kapittel 8 omhandler «Forbrytelser mot Statens Selvstændighed og Sikkerhed» og "*Forslag til lovendringer*" i kapittel 9 «Forbrytelser mot Norges Statsforfatning og Statsoverhoved». Dette er i kjerneområdet for beskyttelse av de mest vesentlige samfunnsinteresser og kan danne grunnlag for anvendelse av telefonkontroll etter 1915-loven, selv om ikke alle bestemmelsene har strafferamme på mer enn 6 års fengsel.

Foruten forskjellen i saklig virkeområde er det også visse forskjeller i de materielle krav og den foreskrevne behandlingsmåte mellom 1915-loven og straffeprosesslovens regler. Dette gir grunn til å reise spørsmålet om det fortsatt bør være en egen lov for disse sakene.

1915-loven er på mange vis foreldet i forhold til utviklingen i teknologi og samfunnsforhold. Som det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett, er rettsstilstanden på sentrale områder uklar. En generell regel i straffeprosessloven vil kunne avklare de tolkningsproblemer som foreligger.

Som nevnt ovenfor under "*Gjeldende etterforskningsmetoder*" i kapittel 4 Gjeldende rett, angir 1915-loven to materielle hovedkriterier for anvendelse av telefonkontroll. For det første må det foreligge mistanke mot en person for overtredelse av lov om forsvarshemmeligheter, straffelovens kapitler 8, 9, 12, 13 eller 14, lov om telekommunikasjon § 10-4 eller lov av 14. mai 1917 om salg og utførsel av fødevarer mv § 5. For det andre må slik kontroll antas påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet. Etterforskningen av slike saker er gjennom organisatoriske bestemmelser tilagt Politiets overvåkingstjeneste. De straffebestemmelser som her omfattes, har en strafferamme som dels ligger over 6 års fengsel, dels inntil eller under.

Etter gjeldende rett er det således materielle forskjeller i adgangen til avlytting, idet det etter straffeprosessloven kreves skjellig grunn til mistanke, mens det etter 1915-loven er tilstrekkelig med grunn til mistanke. Uttrykket er valgt med hensikt, nettopp for at det i saker om rikets sikkerhet skulle være større adgang til å gjennomføre slik kontroll enn i saker om mer alminnelig kriminalitet. Det er klart at det kreves mindre enn skjellig grunn, som er det samme som overveiende sannsynlig. Hvor mye mindre er vanskelig å fastslå sikkert, og forskjellen må antas å spille mindre rolle i praksis. Utvalget har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å opprettholde dagens ordning med et lavere og mer upresist vilkår for avlytting i saker angående rikets sikkerhet, og vil særlig av retts tekniske grunner foreslå at det oppstilles krav om skjellig grunn til mistanke, som er det generelle vilkår for å anvende tvangsmidler i norsk straffeprosess. Utvalget finner likevel grunn til å peke på at spørsmålet om de materielle krav til kontroll må ses i nær sammenheng med kriminalisering av forberedelseshandlinger, og spørsmålene om adgang til bruk av overkuddsinformasjon.

Utvalget har sett det som et mål å innarbeide regler om telefonkontroll i disse sakene i de alminnelige bestemmelser i straffeprosessloven. Et slikt forslag eksisterer allerede i dag gjennom det arbeid som Sikkerhetsutvalget sluttførte i 1993, jf NOU 1993:3 «Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen». Sikkerhetsutvalget konsentrerte seg særlig om etterforskningsmetoder i det øyemed å etterforske terrorhandlinger, men har likevel foreslått følgende endring i straffeprosessloven § 216 a første ledd som generell erstatning for telefonkontrollloven av 1915:

«Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 104 a, 150, 151 a, 151 b, 159, 161, 162 eller 162 a, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til å avlytte samtaler til og fra bestemte telefoner, teleksanlegg eller liknende anlegg for telekommunikasjon som den mistenkte besitter eller antas å ville bruke.»

Det bemerkes at Sikkerhetsutvalget også har foreslått utvidelse av straffeloven § 159 slik at flere forberedelseshandlinger rammes.

Når dette utvalget foreslår at straffebud som kan medføre fengsel i mer enn 6 år skal kunne danne grunnlag for telefonkontroll, vil Sikkerhetsutvalgets forslag falle innenfor dette kriteriet for så vidt angår straffeloven § 90, 151 a, 151 b og 159, mens § 91, 104 a, 150 (unntatt annet ledd) og 161 vil falle utenfor.

Som det fremgår, har også Sikkerhetsutvalget foreslått å løsrive adgangen til telefonkontroll fra begrepet «rikets sikkerhet», under henvisning til at begrepet er upresist, samt at de foreslåtte tilføyelser til straffeprosessloven § 216 a var ment å skulle dekke de typiske terrorhandlinger og anslag mot rikets sikkerhet.

Videre innebærer Sikkerhetsutvalgets forslag at mistanke-kravet endres fra «grunn til mistanke», jf forskriften av 1960 til 1915-loven, til «skjellig grunn til mistanke», samt at varigheten av tillatelsen blir regulert på samme måte som i narkotikasaker, dog med unntak for saker der tillatelsen gis på grunn av mistanke

om brudd på straffeloven § 90, 91 eller 104 a. I de sistnevnte saker har Sikkerhetsutvalget foreslått at tillatelsen kan gis for inntil 2 måneder om gangen.

Etter det opplyste er den videre behandling av Sikkerhetsutvalgets forslag stilt i bero i Justisdepartementet i påvente av nærværende utvalgs forslag. Dette utvalget er enig med Sikkerhetsutvalget i at hjemmelen for telefonkontroll i 1915-loven overføres til straffeprosessloven. Dette utvalget vil imidlertid foreslå en noe annen ordlyd enn Sikkerhetsutvalget, som etter sitt mandat kun vurderte behovet i forhold til terrorisme. Utvalget vil forslå at alle straffebud i straffelovens kapitler 8 og 9 skal kunne danne grunnlag for telefonkontroll.

På den annen side er utvalget kommet til at dagens adgang til å anvende telefonkontroll ved mistanke om overtredelse av lov om forsvarshemmeligheter ikke bør videreføres. Loven har strafferamme på 1 års fengsel, og dette gjør det vanskelig å forsvare bruk av et så inngripende etterforskningsmiddel som telefonkontroll. Etter 1915-loven er det riktignok et tilleggsvilkår at kontrollen skal være påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet. Dette begrepet er imidlertid upresist og av den grunn problematisk. Utvalget vil anta at det i de klare tilfeller vil foreligge overtredelse av andre og mer alvorlige straffebud som vil kunne danne grunnlag for kontroll, og mener at handlinger som kun rammes av lov om forsvarshemmeligheter ikke bør kunne begrunne telefonkontroll.

De samme betraktninger gjør seg gjeldende i forhold til andre bestemmelser som i dag kan gi grunnlag for telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven, men som ikke har strafferamme på mer enn 6 års fengsel. Dette gjelder bestemmelser i straffelovens kapittel 12 (Forbrydelser mod den offentlige Myndighed), og kapittel 13 (Forbrydelser mod den almindelige Orden og Fred), samt ved overtredelser av lov om telekommunikasjon § 10-4 eller lov av 14. mai 1917 om salg og utførsel av fødevarer mv § 5. Utvalget vil foreslå at denne adgangen til å anvende telefonkontroll bortfaller.

Etter 1915-loven kreves det at kontrollen skal være påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet. Sikkerhetsutvalget har pekt på at dette kravet bl a medfører at man ikke har anledning til å iverksette telefonkontroll ved etterforsking av en del utslag av terrorisme. De fleste og mest alvorlige av disse sakene vil ha strafferamme på over seks års fengsel. Dersom man ikke opprettholder kravet om at kontroll må være påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet, vil dette tilsynelatende medføre en utvidelse av det saklige virkeområdet for telefonkontroll. Utvalget har foreslått adgang til telefonkontroll ved overtredelse av de straffebud som har en strafferamme på over seks års fengsel. Dette bør gjelde uavhengig av om kontrollen kan sies å være påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet eller ikke. Spørsmålet er derimot aktuelt der man foreslår en overføring av gjeldende adgang til å anvende telefonkontroll etter 1915-loven, som forutsetter at dette er påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet, til straffeprosessloven.

Utvalget foreslår en relativt betydelig innstramming av hvilke saker som kan begrunne telefonkontroll sammenlignet med 1915-loven. For telefonkontroll basert på overtredelse av bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9 mener utvalget at det må kunne forsvares å forlate det kvalifiserende krav om «antas påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet», under henvisning til at straffebudene i disse kapitlene er av en slik art at de i seg selv tar sikte på kjerneområdet for beskyttelse av rikets sikkerhet, jf kapittel-overskriftene «Forbrydelser mod Statens Selvstændighed og Sikkerhed» og «Forbrydelser mod Norges Statsforfatning og Statsoverhoved». Utvalget viser dessuten til at tilleggsvilkårene i straffeprosessloven § 216 c vil gjelde. Utvalgets forslag vil også samsvare med dansk rett, mens derimot svensk rett har et generelt krav om straffminimum på 2 års fengsel.

Etter dette vil utvalget foreslå en endring i straffeprosessloven slik at kapittel 16 a gjøres generell for telefonkontroll, når det foreligger skjellig grunn til mistanke om straffbare handlinger som kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller § 317, jf § 162, eller straffelovens kapitler 8 og 9.

6.2.2.2 Særlig om postkontroll i henhold til 1915-loven

Etter utvalgets forslag vil adgangen til hemmelig postkontroll i medhold av 1915-loven bortfalle i og med at loven foreslås opphevet.

Bestemmelsene om postkontroll i 1915-loven har praktisk betydning. Mistanke-kravet i 1915-loven er forskjellig fra bestemmelsene om postkontroll i straffeprosessloven § 211 og 212. Etter 1915-loven gis mistenkte ikke underretning om postkontroll. Endelig er behandlingsmåten etter 1915-loven enklere.

Selv om det internasjonale trusselbilde er endret, pågår fortsatt ulovlig etterretningsvirksomhet og det er lite som tilsier en innstramming av regelverket innenfor 1915-lovens område. På den annen side er utvalget av den oppfatning at reglene om postkontroll i 1915-loven vanskelig kan innarbeides i straffeprosessloven som en generell regel. Man er derfor blitt stående ved at behovet for postkontroll, også i saker som gjelder rikets sikkerhet, må søkes dekket gjennom anvendelse av de alminnelige bestemmelser om ransaking, beslag og postkontroll i straffeprosessloven.

6.2.3 Kontroll av trafikkdata

Trafikkdata er opplysninger om hvilke telefoner som har vært satt i kontakt med hverandre, samtalens varighet mv. Ved telefonkontroll i narkotikasaker er de materielle vilkår for å innhente trafikkdata i medhold av § 216 b i utgangspunktet de samme som for avlytting etter § 216 a. Tilsvarende prinsipp gjelder ved kontroll i medhold av 1915-loven.

Da straffeprosesslovkomiteen avga sin innstilling i 1969, foreslo komiteen at det generelle krav til strafferamme for telefonavlytting var straff av fengsel i 8 år eller mer, jf § 218 i forslaget til innstilling om rettergangsmåten i straffesaker. Når det gjaldt registrering av trafikkdata, foreslo komiteen derimot at dette skulle kunne skje ved «*grunn til mistanke om en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff*», jf forslaget til § 219.

I motivene til forslaget til § 219 uttaler komiteen:

«Hvor det ikke gjelder avlytting, men telefonkontroll som omhandlet i denne paragraf, synes det ubetenkelig med en forholdsvis vid hjemmel.»
(Innstillingen s 257 annen spalte.)

Som tidligere nevnt, ble ikke forslagene vedrørende telefonkontroll fremmet ved utarbeidelsen av ny straffeprosesslov.

Synet på hvor ubetenkelig telefonkontroll som ikke er avlytting er, må antas å ha endret seg siden 1969. Hensynet til personvernet er mer sentralt nå enn det var den gang. Dette skyldes flere forhold. For det første er det grunn til å anta at allmenheten er mer opptatt av personvern enn tidligere. Dernest er personvernet mer truet ved at datamessig behandling av enkeltopplysninger som i seg selv ikke er særlig sensitive, muliggjør en totaloversikt. Det er også et poeng at teleteknologien har endret seg kraftig siden dengang.

Innhenting av trafikkdata må etter dette anses som et betydelig inngrep. Etter utvalgets syn er inngrepet likevel langt mindre enn kontroll med kommunikasjonens innhold.

Utvalget finner å ville foreslå at innhenting av trafikkdata bør skje i forhold til de samme saker som man kan gi pålegg om informasjonsplikt i forhold til utvalgets forslag om dette. Det vil si saker med strafferamme på mer enn 3 års fengsel, samt overtredelse av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317 jf § 162 eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9.

Som eksempler på saker hvor det vil være av stor betydning å kunne innhente denne type opplysninger er f eks datahacking eller datacracking. Datahackere er personer som skaffer seg uberettiget adgang til datasystemer, mens crackeren i tillegg ødelegger i det systemet han kommer til i.

I denne type saker vil det være av avgjørende betydning å kunne spore trafikkdata for å se hvem den mistenkte setter seg i forbindelse med. Dersom man har en identifisert fornærmet, kan man registrere disse opplysningene med fornærmedes samtykke. Ofte vil imidlertid fornærmedes identitet være ukjent. I noen tilfeller kan f eks en person med skadehensikt forsøke å trenge inn i en rekke databaser etter et vilkårlig utvalg.

Uberettiget inntrengning i database eller programutrustning straffes etter straffeloven § 145 annet ledd, jf første ledd, med fengsel i inntil 6 måneder. Utvalget mener dette ikke kan begrunne innhenting av trafikkdata. Voldes det skade ved inntrengningen øker strafferammen til fengsel i inntil 2 år. Utvalget finner heller ikke grunn til å foreslå at dette skal kunne danne grunnlag for innhenting av trafikkdata.

Derimot finner utvalget at det må være mulig å kunne benytte denne metoden for å avdekke de som forsettlig går inn for å volde grovt skadeverk på denne måte. Utvalget viser til at strafferammen for grovt skadeverk er fengsel i inntil 4 år, jf straffeloven § 292.

Utvalget finner særlig grunn til å påpeke at dette ikke vil gi adgang til å benytte innhenting av trafikkdata i etterforskning av personer som er mistenkt for å innføre, tilby eller erverve barnepornografi. Strafferammen er her fengsel i inntil 2 år, jf straffeloven § 211.

Skjellig grunn til mistanke om overtredelse av denne bestemmelse vil således verken i dag eller etter utvalgets forslag, gi grunnlag for kontroll med kommunikasjonens innhold eller hvem det kommuniseres med. Dette innebærer at det er ganske risikofritt f eks å hente barnepornografi fra en utenlandsk database via Internett. I tilknytning til dette nevnes at det er forholdvis enkelt å logge seg opp på Internett med en annen persons e-postadresse. Hvis man ikke kan få trafikkdata fra telenettet, kan det da være umulig å etterspore avsender eller mottaker selv der man finner barnepornografisk materiale ved vanlig ransaking.

For etterforskning tilknyttet innførsel, distribusjon og besittelse av barnepornografi vil det således være av stor betydning å kunne anvende trafikkdata. Politiet er fra egne saker og gjennom opplysninger fra utenlandsk politi kjent med en rekke steder hvor det omsettes barnepornografi. I etterforskningen av slike saker vil det ha stor betydning å kunne bringe på det rene om en mistenkt har vært i forbindelse med disse stedene. Det må videre antas at muligheten for at politiet kan etterforske på denne måten vil ha en betydelig preventiv effekt.

Utvalget finner likevel ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå unntak fra den generelle regel om en strafferamme på mer enn 3 års fengsel. Imidlertid vil utvalget henlede oppmerksomheten på spørsmålet om det bør vurderes en materiell endring i straffeloven § 211, med økning av strafferammen for befatning med barnepornografi.

6.2.4 Virkeområde for telefonkontroll

Den omfattende utvikling innenfor kommunikasjonsteknologien medfører at det stadig blir vanskeligere å skille mellom de ulike kommunikasjonstyper. Etter gjeldende rett er det en viss usikkerhet om hva slags kommunikasjon som kan avlyttes. Det avgjørende bør her være kommunikasjonens art og innhold. Forhold som valg av kommunikasjonsmiddel og tjenesteleverandør kan ikke tillegges vekt. Det bør f.eks. ikke være forskjeller i politets adgang til å kontrollere bruk av Internett avhengig av hvilken leverandør som benyttes. Utvalget foreslår derfor at virkeområdet, slik det er angitt i straffeprosessloven 216 a, utvides ved at det åpnes adgang til å avlytte kommunikasjon fra eller til datamaskiner eller andre anlegg for datakommunikasjon.

6.2.5 Behov for å kontrollere telefoner det ringes til

Utvalget har vurdert om det er behov for å foreslå en adgang til å kunne avlytte telefoner som den mistenkte antas å ville ringe til. Problemstillingen er aktuell der den mistenkte ringer til en telefon som benyttes av en person som ikke selv med skjellig grunn kan mistenkes for medvirkning til det forhold som etterforskes. Dette spørsmålet ble vurdert under arbeidet med å innføre kapittel 16 a i straffeprosessloven, og man fant den gang ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå en utvidelse av gjeldende ordning.

Det er ikke tvil om at en slik adgang i noen tilfeller vil kunne gi opplysninger som er svært viktige for etterforskningen. En mistenkt ringer f.eks. daglig hjem til en venn og forteller hvor han er. Det kan dreie seg om en person som benytter flere og uidentifiserte mobiltelefoner eller kanskje en person som man overhodet ikke aner hvor befinner seg.

Avlytting av telefoner til personer som ikke er mistenkt vil innebære et betydelig integritetsinngrep. Det må likevel være på det rene at dette prinsipielt sett ikke avviker fra dagens ordning. Praktisk talt all telefonkontroll må nødvendigvis også omfatte uskyldige personer som benytter samme apparat. Den telefonen mistenkte ringer fra kan avlyttes selv om den benyttes av, eller endog eies av andre.

Etter straffeprosessloven § 216 c annet ledd kan man avlytte telefoner som er tilgjengelige for et større antall personer, hvilket kan medføre at mange som ikke er innblandet i straffesaken blir avlyttet. Utvalget kan ikke se at den som besitter en telefon mistenkte ringer til, i prinsippet utsettes for et større integritetsinngrep ved kontroll enn den som intetanende benytter en telefon mistenkte ringer fra. Etter omstendighetene vil det kunne foreligge en forskjell i intensitet som gjør det mer inngripende når man avlytter en privat telefon det ringes til sammenlignet med telefoner som benyttes av flere, men dette må det tas hensyn til ved den alminnelige forholdsmessighetsvurdering.

At adgangen til telefonkontroll er begrenset til telefoner mistenkte vil ringe fra, er heller ikke vanlig i andre land. I forbindelse med at arbeidet med å gjøre telefonkontrolladgangen i narkotikasaker permanent, var Justisdepartementet kun kjent med at Sverige og Norge hadde en slik regel. (Se Ot prp nr 40 (1991-1992 s 8 første spalte) Hensynet til rettsenhet taler således også for en utvidelse av dagens ordning.

Utvalget vil foreslå at det åpnes adgang til å kontrollere telefoner som den mistenkte antas å ringe til. En slik adgang bør imidlertid være mer begrenset enn adgangen til å kontrollere telefoner det ringes fra.

Angivelsen av strafferamme i § 216 a er satt såpass høyt at det, sett i sammenheng med de øvrige vilkår for telefonkontroll, ikke kan anses hensiktsmessig å skjerpe dette. Utvalget mener det er mest naturlig å sette de samme vilkår som ved kontroll av apparater som er tilgjengelig for flere personer og som er «særlige grun-

ner». Det samme tilleggsvilkår gjelder forøvrig ved avlytting av telefon som tilhører advokat, lege, prest eller andre som erfaringsmessig fører samtaler av svært fortrolig art over telefon, jf § 216 c andre ledd.

6.2.6 Tillatelsens lengde

Etter straffeprosessloven § 216 f kan ikke tillatelse til telefonkontroll gis for lengre tidsrom enn fire uker om gangen. For avlytting med hjemmel i 1915-loven må tillatelsen også være tidsbegrenset, men det er ikke fastsatt noen bestemt lengstetid for tillatelsen. Det er i disse sakene ikke uvanlig at tillatelse gis for lengre tidsrom. Særlig i saker som angår rikets sikkerhet kan etterforskingen erfaringsmessig strekke seg over lang tid. Denne forskjellen er derfor saklig begrunnet. De som står bak ulovlig etterretningsarbeid rettet mot Norge arbeider ut fra langsiktige mål. Telefonkontroll i narkotikasaker vil oftest være ganske kortvarig. Den kan først starte etter at grensen for de straffrie forberedelser er overskredet, og vil bli avsluttet så tidlig at man ennå kan beslaglegge stoffet før det distribueres videre. Når utvalget nå vil foreslå at det åpnes en mer generell adgang til å anvende telefonkontroll ved alvorlige forbrytelser, vil man kunne få flere sakstyper som på grunn av sin art og kompleksitet vil medføre behov for lengre kontrollperioder enn fire uker.

I straffeprosessloven § 185, som gjelder rettens beslutning om varetektsfengsling, er hovedregelen at fengslingsfristen ikke kan settes lengre enn fire uker om gangen. Det er imidlertid en unntaksbestemmelse i første ledd fjerde punktum:

«Dersom etterforskingens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter fire uker vil være uten betydning, kan retten sette en lengre frist.»

Dette er en relativt snever unntaksregel, og utvalget kan, bl a ut fra de erfaringer man har fra fengslingssaker, ikke se at fare for misbruk er til stede. På den annen side tilsier både ressursmessige hensyn samt hensynet til domstolene at man bør unngå å måtte forelegge saken for fornyet prøving, der det på forhånd er åpenbart at denne ikke vil bringe noe nytt. Utvalget vil derfor foreslå at rettens kjennelse om tillatelse til telefonkontroll som hovedregel skal gis for opptil fire uker om gangen, men at det innføres en adgang til å sette lengre frist etter tilsvarende ordning som ved fengsling. Dette kan gjøres ved at straffeprosessloven § 216 f første ledd får tilføyd et siste punktum tilsvarende § 185 første ledd fjerde punktum.

6.2.7 Adgangen til å benytte opplysninger fra telefonkontroll som bevis under hovedforhandling

Som redegjort for under beskrivelsen av gjeldende rett, er hovedregelen i norsk rett bevisfrihet. Det er imidlertid på det rene at det gjelder et unntak fra dette ved at det ikke er adgang til å fremlegge opplysninger fra telefonkontroll som bevis under hovedforhandling i narkotikasaker. I saker angående rikets sikkerhet er spørsmålet tvilsomt.

Utvalget finner dette bevisforbudet uheldig. Utgangspunktet må være at sakene bør være best mulig opplyst for den dømmende rett. Det at politiet blir sittende med bevis som ikke kan benyttes i retten, kan hindre sakens oppklaring og kan sette politiet i vanskelige dilemma.

Det er ikke så ofte at bevisforbudet fra telefonkontroll med visshet kan sies å være avgjørende for at man ikke når frem til domfellelse. Det finnes imidlertid noen eksempler. I narkotikasaker er man som oftest avhengig av beslag av narkotika for å kunne ta ut tiltale. Får man tatt slikt beslag, er dette sammen med annen etterfor-

skingsinformasjon som regel tilstrekkelig til å iretteføre saken mot de personer som har hatt nær kontakt med narkotikaen. Telefonkontroll gir imidlertid ofte opplysninger som kunne være egnet som bevis mot andre personer som er medskyldige i samme sak, men som ikke har noen påviselig kontakt med narkotikaen forut for beslaget. For å bekjempe denne type kriminalitet er det viktig å forsøke å få tak i initiativtakere og hovedmenn. Hadde det vært anledning til å benytte opplysninger fra telefonkontroll som bevis, ville det også vært større muligheter for å utferdige tiltale i slike tilfeller.

Dagens ordning er på mange måter en mellomløsning. Ordningen hvor opplysningene kan benyttes under avhør vil ha liten verdi der den mistenkte er kjent med at disse uansett ikke kan fremlegges som bevis under hovedforhandling, og at det ikke betyr noe at etterforskeren vet at han er skyldig. I forarbeidene til straffeprosessloven kapittel 16 a ble det fra departementets side fremhevet:

«Det er heller ikke ofte at påtalemyndigheten benytter telefonkontrollopplysninger som bevis. Det har vært adgang til å foreta telefonkontroll i 15 år, og det er bare i en håndfull saker påtalemyndigheten har benyttet lydbånd eller utskrifter av lydbånd som bevis under hovedforhandlingen.» (Ot prp nr 40 1991-92 s 32 første spalte)

Til dette skal bemerkes at mange vil velge å tilstå dersom de er kjent med at politiet sitter på et lydbånd som kan avspilles i retten. Rettstilstanden før lovendringen var at slike bevis kunne føres. Selve det faktum at det var anledning til å benytte opplysningene som bevis, kan således i mange tilfeller ha vært medvirkende til at forholdet ble tilstått uten at det ble nødvendig å spille av båndet i retten. Etter de någjeldende regler i narkotikasaker kan imidlertid retten ikke gjøres kjent med et slikt lydbåndopptak. Dette er etter hvert alminnelig kjent, og det ligger et dilemma i at ordningen tilrettelegger for at de notoriske og drevne kriminelle aldri vil tilstå noe fordi de vet at opplysningene ikke kan fremlegges for retten, mens de mer naive og troskyldige tilstår og blir straffet.

Etter utvalgets oppfatning er det videre uheldig at det ikke er adgang til å fremlegge bevis fra utenlandsk telefonkontroll foretatt i land hvor slik bevisførsel er tillatt.

Som et eksempel kan man tenke seg at det begås et drap i Norge som har sammenheng med organisert kriminalitet i Norge og i Danmark. Gjennom lovlig dansk telefonkontroll avdekkes hva som har skjedd og at hovedmannen er i Norge på grunn av mangel på bevis, mens det i Danmark finnes medvirkere. Dette vil kunne innebære at hovedmannen ikke kan tiltales i Norge mens medvirkerne kan straffeforfølges i Danmark. Tilsvarende eksempler kan tenkes på en rekke andre områder med alvorlig og grenseoverskridende kriminalitet. Norge har selvsagt et ansvar for å straffeforfølge norske borgere som deltar i alvorlig kriminalitet.

Prinsippet om fri bevisførsel slik at sakene kan bli best mulig opplyst veier tungt i norsk straffeprosess, hvor man endog under visse omstendigheter tillater ført ulovlig ervervede bevis. Dette bør også gjelde uavhengig av om det er adgang til fullt innsyn i det samlede etterforskningsmateriale. Det vil ikke være noe særegent for utenlandske avlyttinger at det finnes et underliggende materiale som det av juridiske og/eller praktiske grunner ikke vil være mulig for tiltalte å få fullt innsyn i. Dette vil gjennomgående kunne gjøre seg gjeldende ved all etterforskningsbistand i utlandet, i hvert fall slik etterforskning som tiltalte ikke er varslet om.

En annen sak er at manglende innsyn i materialet i stor grad vil påvirke spørsmålet om hvilken vekt som bør legges på beviset. Det forutsettes videre at norsk politi må gi tiltalte fullt innsyn i det materialet som man har fått i hende.

Utvalget vil derfor foreslå at det åpnes adgang til å benytte materiale fra telefonkontroll såvel under etterforskning som i retten. Tilsvarende må gjelde for opplysninger fra utenlandsk telefonkontroll.

6.2.8 Om mistenktes og hans forsvarers rett til innsyn

Utvalget mener at hvis man gir anledning til å anvende opplysninger fra telefonkontroll som bevis, må den store hovedregel være at tiltalte og hans forsvarer gis rett til innsyn i det samlede bevismaterialet i saken. De må selv få vurdere hva som kan ha relevans.

Helt ubetinget kan dette imidlertid ikke gjelde. Någjeldende straffeprosesslov § 264 tredje ledd begrenser tiltalte og hans forsvarers rett til innsyn i dokumenter som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, eller forholdet til fremmed stat. Bestemmelsen er praktisk ved avlytting i saker angående rikets sikkerhet, og utvalget mener bestemmelsen må opprettholdes.

I forbindelse med innføringen av nytt kapittel 16 a i straffeprosessloven, fremkom det sterk bekymring fra politi og påtalemyndighet for hvilke skadevirkninger innsyn i materialet fra telefonkontroll kunne gi. Det ble anført at slikt innsyn kunne hindre oppklaring av parallelle saker, og det ville kunne skade narkotikaetterforskningen generelt ved at politiets arbeidsmetoder ble avdekket. Disse hensyn var sterkt medvirkende til at ordningen med bevisforbud uten rett til innsyn ble valgt i straffeprosessloven kapittel 16 a.

Utvalget vil foreslå at bevisforbudet oppheves, og er av den oppfatning at frykten for negative konsekvenser av innsyn har vært noe overdrevet. Både i Danmark og Sverige praktiseres innsynsrett, og utvalget har fått opplyst at dette i hovedsak ikke medfører problemer for politi og påtalemyndighet. At man ikke skal få pådømt meget alvorlige straffbare handlinger hvor man vitterlig sitter med bevisene, er etter utvalgets syn et langt større problem.

Det er likevel åpenbart at det i enkelte saker vil være negative følger av innsyn. Det kan ødelegge muligheten for oppklaring av andre og kanskje mer alvorlige saker. Innsyn kan videre utsette et vitne for represalier eller ha konsekvenser for politiet i andre land og muligheten for politisamarbeid. Dansk politi kan f.eks. sette som vilkår for utlevering av materiale at det ikke gis innsyn, fordi det vil skape vansker for pågående etterforskning i Danmark.

Betenkelighetene ved å nekte innsyn er store. Det kan i det foreliggende materiale ligge opplysninger av betydning for tiltaltes forsvar uten at politiet ser det, f.eks. noe som indirekte vil danne et alibi. Vissheten om at det finnes materiale vedkommende ikke får tilgang til kan skape grunnlag for håp og spekulasjoner hos den tiltalte og innebære en betydelig merbelastning, selv om politiet har rett i at det ikke forefinnes noe som er relevant.

Særlig i forhold til bruk av overskuddsinformasjon kan det oppstå store skadevirkninger ved innsyn. Som et eksempel kan man tenke seg at det som overskuddsinformasjon i en større narkotikasak fremkommer opplysninger som fører til straffesak mot en alkoholisert konemishandler som overhodet ikke er involvert i narkotikasaken, fordi den mishandlede kona betror seg til noen som benytter den kontrollerte telefonen. Narkotikasaken kan være så stor og komplisert at det ikke er mulig å avvende etterforskningen av den før man griper inn.

Utvalget finner at det bør være adgang til å nekte innsyn i tilfeller hvor slikt innsyn vil kunne være betenkelig av hensyn til politiets etterforskning, fremmed stat eller hensynet til tredjemann. Det må imidlertid være et vilkår at nektelse av innsyn ikke går på bekostning av tiltaltes forsvar. Er dette på det rene, behøver ikke skadevirkningene å være betydelige før innsyn nektes. Utvalget vil derfor foreslå at

det gis en generell adgang til å nekte tiltalte og hans forsvarer innsyn i materialet, dersom det er åpenbart at det ikke kan ha betydning for hans forsvar. Eventuelt bør forsvareren få innsyn, men med forbud mot å meddele opplysningene videre til sin klient.

Denne avgjørelsen bør ikke overlates til påtalemyndigheten. Etter mønster av straffeprosessloven § 264 bør avgjørelsen tas av retten. Utvalget har vurdert om avgjørelsen bør tas av en annen dommer enn den som skal administrere saken. Det er i prinsippet uheldig at dommeren sitter med opplysninger som tiltalte og hans forsvarer ikke har. På den annen side skal dette nettopp dreie seg om opplysninger uten betydning for saken. Unntaksvis kan man også tenke seg at det først under hovedforhandlingen viser seg at opplysningen har betydning, og da kan det være en fordel at dommeren er kjent med materialet. Under henvisning til dette samt någjel-dende ordning, finner utvalget ikke å ville foreslå et forbud mot at avgjørelsen tas av administrerende dommer.

6.2.9 Bruk av overskuddsinformasjon

6.2.9.1 Bruk av overskuddsinformasjon i straffesak

Som nevnt ovenfor, foreslår utvalget at det skal åpnes for at materiale fra telefonkontroll skal kunne benyttes også som bevis under hovedforhandling. Utvalget vil foreslå at dette også skal gjelde overskuddsinformasjon som refererer seg til andre straffbare forhold. Det kan reises spørsmål om det bør trekkes en bestemt nedre grense for bruk av overskuddsinformasjonen.

Utvalget ser det som klart uheldig dersom man skulle begrense adgangen til å benytte slik informasjon til saker som i seg selv kunne dannet grunnlaget for slik kontroll.

Finansieringsvirksomhetslovens § 2-17, som fastsetter en rapporteringsplikt til ØKOKRIM ved visse mistenkelige transaksjoner, inneholder et generelt forbud mot bruk av overskuddsinformasjon ved etterforsking av straffbare forhold som etter loven ikke kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Det er imidlertid stor prinsipiell forskjell på en lovbestemmelse som positivt pålegger tredjemann plikt til å angi mulig mistanke til politiet, og opplysninger politiet selv innhenter som ledd i etterforsking.

I forbindelse med spørsmålet om å gjøre telefonkontroll i narkotikasaker permanent, ble adgangen til å bruke overskuddsinformasjon under etterforsking og under hovedforhandling vurdert. Riksadvokaten uttalte:

«Satt på spissen vil f.eks. siktedes «tilståelse» til en annen i telefonen om å ha begått et drap ikke lovlig kunne etterforskes og samtalen vil ikke kunne fremlegges som bevis i saken.»

Det ble vist til at dette kunne sette politiet og påtalemyndigheten i et uholdbart etisk dilemma og hevdet at en diskusjon om å begrense bruk av overskuddsinformasjon eventuelt burde dreie seg om å trekke en nedre grense knyttet til forbrytelsens grovhet, slik at bruk av overskuddsinformasjon ikke tillates benyttet som etterforsknings- og/eller bevismiddel ved mer bagatellmessig kriminalitet. (Ot prp nr 40 1991-92 s 23 annen spalte)

Utvalget er kommet til at det ikke bør fastsettes en bestemt nedre grense for hvilke straffbare handlinger som skal kunne danne grunnlag for å benytte overskuddsinformasjon. En slik nedre grense vil være vanskelig å trekke. Det integritetsinngrepet telefonkontroll innebærer, vil i disse tilfellene allerede ha funnet sted, og det er vanskelig å se hvilken beskyttelsesverdig interesse lovbryteren har i

å forbli ustraffet. Dette gjelder særlig hvis han fortsetter sin virksomhet. En eventuell nedre grense bør derfor under enhver omstendighet trekkes annerledes der det er tale om bruk av opplysningene for å avverge eller stanse kriminell virksomhet. Et argument for ikke å tillate bruk av overskuddsinformasjon kan være faren for at det begjæres telefonkontroll ut fra vikarierende motiver, det vil si at politiet begjærer kontroll på grunnlag av en mistanke som gir grunnlag for kontroll, mens det reelle ønskemål er å avdekke en annen virksomhet som ikke ville kunne dannet grunnlag for slik kontroll. Utvalget antar imidlertid at kontrollen fra overordnet påtalemyndighet, domstolene og Kontrollutvalget gir tilstrekkelig sikkerhet mot dette.

Etter utvalgets oppfatning bør det ikke settes noen bestemt grense for bruk av overskuddsinformasjon ved etterforskning av andre straffbare forhold. Den konkrete vurdering foretas best i henhold til de alminnelige prioriteringsdirektiv og med grunnlag i opportunitetsprinsippet.

6.2.9.2 *Bruk av overskuddsinformasjon i forebyggende øyemed*

Det er sammenheng mellom bruk av overskuddsinformasjon i straffesak og i forebyggende øyemed. Det kan under telefonkontroll avdekkes forberedende handlinger som ikke er straffbare. Å avverge og/eller forhindre straffbare handlinger er en hovedoppgave for politiet.

Dersom politiet mottar opplysninger som viser at et straffbart forhold er under utvikling, bør politiet kunne benytte disse opplysningene på en slik måte at det kan iverksettes tiltak som hindrer hendelsesforløpet i å gå over i et straffbart forhold. Dette gjelder særlig hvis det kan oppstå fare for personer eller samfunnsinteresser. Etter gjeldende rett kan straffeloven § 139 og nødrettsbetraktninger langt på vei gi grunnlag for en slik bruk.

Det kan imidlertid hevdes at gjeldende lovgivning ikke er tilstrekkelig klar og forutberegnelig. Utvalget vil foreslå at adgangen utvides slik at opplysningene også kan benyttes for å avverge vesentlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden. Etter utvalgets oppfatning vil det kunne virke støtende dersom politiet gjennom telefonkontroll blir oppmerksom på at slike forstyrrelser er i gjære, men ikke skal kunne treffe tiltak for å avverge dette. Et eksempel kan være at man får kunnskap om at en konfrontasjon mellom voldelige ungdomsmiljøer er under oppseiling. Slik forstyrrelse av den offentlige ro og orden medfører fare for skade på person og omfattende ødeleggelse av eiendom.

Etter utvalgets oppfatning må overskuddsinformasjon fritt kunne benyttes til taktiske disposisjoner for å forhindre straffbare handlinger, dersom dette ikke innebærer at opplysningen må brukes utad. Får man f.eks. overskuddsinformasjon som tyder på at noen forbereder et ran mot en bestemt bank og skal rekognosere, må man kunne utplassere en politibil utenfor banken på det aktuelle tidspunkt i håp om at dette fratar planleggerne motivasjon til å gå videre med sine planer.

Utvalget mener imidlertid at det må være anledning til å gå lengre. Får man f.eks. overskuddsinformasjon om at en ansatt hos en våpenhandler planlegger å undersøke våpen fra lageret, må politimesteren kunne bruke dette som grunnlag for å iverksette en rent rutinemessig kontroll av våpenbeholdningen hos forhandleren med hjemmel i våpenlovgivningen, og om nødvendig også advare innehaveren om den fare som foreligger.

6.2.9.3 *Bruk av overskuddsinformasjon i forvaltningsmessig sammenheng*

Når det gjelder bruk av overskuddsinformasjon til forvaltningsgjøremål, bør dette som en hovedregel ikke tillates. Som redegjort for i beskrivelsen av gjeldende rett

vil enkelte særbestemmelser samt reglene om nødrett i unntakstilfeller begrunne at opplysningene brukes. Slik må det fortsatt være.

Man kunne ellers tenke seg en ordning hvor man innførte et skille mellom adgangen til å oppbevare overskuddsinformasjon, og adgangen til å benytte slik informasjon mens man har lovlig adgang til den. Så lenge politiet sitter med opplysningen på lovlig grunnlag, fordi den har betydning for etterforskningen av et straffbart forhold, kunne politiet i så fall benytte disse også til øvrige oppgaver som politiet er tillagt ved lov eller instruks. Opplysningene måtte i utgangspunktet kunne benyttes ved personundersøkelse og ulike forvaltningsgjøremål i den grad de er tilgjengelige hos politiet på det aktuelle tidspunkt. En fordel med en slik ordning er at den vil kunne forhindre at politiet kommer opp i vanskelige dilemma som dagens ordning gir grunnlag for. Et eksempel kan være, som nevnt ovenfor under gjeldende rett, at det gjennom telefonkontroll avdekkes at en person som søker om ervervstillatelse for skytevåpen er sterkt rusbelastet og lider av forfølgelsesvanvidd. Det kan også hevdes at forvaltningsgjøremål legges til politiet nettopp fordi politiet er den samfunnsinstitusjon som har best adgang til opplysninger for å vurdere vandel og skikkethet etc. Politiets forvaltningsmessige gjøremål er imidlertid så omfattende at dette argumentet i seg selv ikke kan tillegges nevneverdig vekt.

Det gjør seg gjeldende flere motforestillinger mot en slik ordning. Én er at dette ofte vil måtte innebære en utvidelse av den krets som har tilgang til opplysningene, fordi det i regelen ikke vil være de samme tjenestemenn som etterforsker saker ved hjelp av telefonkontroll og som arbeider med de forvaltningsmessige gjøremål. Et annet og viktigere motargument er at politiet sjelden vil kunne benytte disse opplysningene, uten at det forutsettes at de må oppbevare, og tildels gjøres kjent i den forvaltningsmessige sammenheng. Dette er fordi forvaltningsvedtak krever begrunnelse og som regel kan påklages til overordnet organ. Utvalget finner at bruk av overskuddsinformasjon i forvaltningsmessig sammenheng i utgangspunktet må være forbudt.

Etter utvalgets oppfatning kommer imidlertid personkontrolltjenesten som utføres av Politiets overvåkingstjeneste i en særstilling. Ved sikkerhetsundersøkelser med sikte på klarering og autorisasjon av personell i Forsvaret og den sivile forvaltning, er det ikke spørsmål om vedkommende person kan mistenkes for å forberede en ulovlig virksomhet, men om det foreligger opplysninger som er egnet til å så tvil om vedkommende bør betros sikkerhetsgradert informasjon. I henhold til Direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret, såvel som innen den sivile forvaltning, kan sikkerhetsklarering gis når det ikke foreligger rimelig tvil med hensyn til vedkommende persons pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft. For personkontrolltjenesten innen den sivile forvaltning er direktivet gitt ved kronprinsregentens resolusjon av 4. november 1983. Regelverket inneholder bestemmelser om innhenting av personopplysninger i politiets registre, samt klageadgang for den som nektes klarering. Det er uttalt i alminnelige merknader til direktivene at klaretingsmyndigheten må legge den aller største vekt på den grunnleggende forutsetning om at det bare er personer som man fullt ut kan stole på som kan gis sikkerhetsklarering. Dette er fordi rikets sikkerhetsinteresser står på spill, og fordi det kan oppstå store skadevirkninger som følge av sikkerhets- og taushetsbrudd. Videre bør klaretingsmyndigheten ved sin vurdering bygge på alle tilgjengelige opplysninger. Man kan tenke seg at politiet gjennom telefonkontroll får opplysninger om at en person er helt uegnet til å besitte sensitiv informasjon, uten at det er aktuelt å opprette noen straffesak mot ham. Hvis denne personen enten er aktuell for en stilling hvor han vil få tilgang til slik informasjon eller vedkommende allerede har sikkerhetsklarering, oppstår spørsmål om i hvilken grad overskuddsinformasjonen fra telefonkontrollen bør kunne benyttes.

Personkontrollen er et forvaltningsmessig gjøremål som i utgangspunktet ikke bør berettigje bruk av overskuddsinformasjon fra telefonkontroll. På den annen side synes det sterkt uheldig om politiet ikke skal kunne gi klareringsmyndigheten de relevante opplysninger som foreligger, og derved risikere å skade kanskje vitale samfunnsinteresser. Hele ordningen med gradering av offentlige dokumenter og sikkerhetsklarering av personer som skal gis tilgang til disse, er basert på hensynet til rikets sikkerhet. Disse hensyn er såvidt tungtveiende at de kan begrunne en vidare adgang til bruk av overskuddsinformasjon enn i forhold til andre forvaltningsmessige oppgaver.

De generelle motargumenter gjør seg heller ikke gjeldende med samme styrke som for andre forvaltningsmessige gjøremål. Det vil som oftest være de samme tjenestemenn som utfører begge typer arbeid slik at det ikke nødvendiggjør en utvidelse av persongruppen som gis adgang til opplysningene. Videre er det etter gjeldende regelverk om personkontroll en ordning med klagerett, men uten krav til begrunnelse og innsyn.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå et særlig unntak for bruk av overskuddsinformasjon ved personkontroll, ved at opplysningen tillates benyttet dersom det foretas personundersøkelse mens politiet likevel er i besittelse av opplysningene.

Utvalget vil imidlertid ikke foreslå at overskuddsinformasjon fra telefonkontroll kan oppbevares med sikte på senere anmodning om sikkerhetskontroll. Slik registrering reiser så store rettssikkerhetsmessige betenkeligheter at man av den grunn bør avstå fra forhåndsregistrering.

6.2.10 Oppnevning av advokat ved behandlingen av begjæring om rettens kjennelse til telefonkontroll mm

Etter Lund-kommisjonens rapport fremkom det i den norske samfunnsdebatten atskillig bekymring for at domstolene for lett tok politiets begjæringer om telefonkontroll til følge, og at domstolkontrollen ikke fungerte som den rettssikkerhetsgaranti den skulle være.

Fra dommerhold ble det blant annet vist til at det faktisk at det ikke var oppnevnt noen forsvarer til å kontradiktere påtalemyndighetens saksfremstilling, økte faren for at saken ikke ble bredt nok belyst og at dommerens avgjørelse ikke ble tilstrekkelig objektiv.

I Advokatbladet nr 6 for 1996 kommenterer – med bakgrunn i Lund-rapporten – advokatforeningens formann Bjørg Ven dette spørsmålet på lederplass. Hun skriver:

«Burde det ikke vært oppnevnt en advokat for siktede/mistenkte som kunne overvåke at sakene fikk en skikkelig, både reell og formell behandling fra dommerens side? Det er klart at vi som advokater kan komme i en vanskelig situasjon dersom vi skal opptre på vegne av en person som vi ikke har anledning til å ta kontakt med eller konferere med. Det vil kunne føles som en umulig oppgave, og forsvarsadvokaten vil lett bli gissel for en som ikke selv kommer til ordet.

Vi må kanskje slippe tanken på den ordinære forsvarer-rollen, og heller snakke om advokaten som en slags offentlig observatør, hvis oppgave må være å følge den sak, ivareta det kontradiktoriske prinsipp.»

En slik oppnevnt advokat vil ha en tosidig oppgave. Den ene er å sørge for kontradiksjon ved å stille kritiske spørsmål og belyse saken fra andre innfallsvinkler forut for domstolens avgjørelser. Det andre er at man skal være en rettssikkerhets-

garanti for at loven blir etterlevd. Et hovedpoeng må her være at den oppnevnte advokat ikke primært er der for å ivareta den siktedes sak, men derimot representere allmennheten og påse at det tas tilstrekkelig hensyn til personvernet i den avveining som i den konkrete sak skal skje mellom hensynet til den enkeltes integritet, og felleskapets behov for oppklaring og avverging av alvorlig kriminalitet.

Det viktigste argument for å innføre en slik ordning vil være at man da vil få et topartsforhold som er det normale ved rettergang. Et viktig utslag av dette er at det blir praktisk mulig å påkjære også de kjennelser hvor politiet gis adgang til å anvende telefonkontroll.

Utvalget har med interesse merket seg den danske ordning hvor systemet er at det oppnevnes advokat i saker angående telefon- og romavlytting og andre saker hvor beslutningen skal holdes hemmelig for den siktede, slik at han selv er forhindret fra å ivareta sine rettigheter som siktet. Retsplejeloven § 784 og 785 fastslår at retten skal oppnevne en advokat som skal ha rett til å uttale seg, ha tilgang til politiets materiale og varsles om alle rettsmøter i saken. Advokaten som oppnevnes har ikke anledning til å sette seg i forbindelse med den siktede uten at politiet samtykker i dette. Retten kan også bestemme at den advokat som oppnevnes, ikke senere kan oppnevnes som forsvarer for den siktede i saken. I saker som angår rikets sikkerhet gjelder det en særregel idet oppnevningen må skje fra et særlig utvalg av advokater som er uttatt av Justisministeren.

Denne løsning ble innført på bakgrunn av Strafferetsplejeudvalgets betenkning nr 1023/1984 om politets indgrep i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter. I betenkningen anføres det på s 215 om bakgrunnen for ordningen:

«Advokaten der beskikkes af kretsen af beneficerede advokater, har til opgave at varetage den mistenkte og andres interesser og således sikre en kontradiktorisk behandling af begæringen om indgrebet og herunder tage stilling til spørgsmålet om kære af rettens afgørelse.»

Ut fra de opplysninger utvalget har fått i Danmark er både påtalemyndighet og forsvarere godt fornøyd med ordningen. Utvalget har videre via det danske justisdepartement forespurt det danske advokatrådet om hvorledes advokatene betrakter denne ordningen.

I brev av 9. oktober 1996 opplyses det at utvalgets forespørsel ble behandlet i det danske «Advokatrådets Fagudvalg VI vedrørende strafferet og straffeproses m.v.». Konklusjonen i brevet er:

«Etter Advokatrådets opfattelse fungerer ordningen med advokatbeskikkelse hensiktsmessig. Advokatbeskikkelse er et viktig led i legalitetskontrollen med de pågående indgreb som er væsentlige, og ordningen indebærer i øvrigt – som fremhævet i betænkningen – at der bliver mulighed for prøvelse af afgørelsen ved højere ret.»

Utvalget er videre kjent med at Den norske dommerforening i brev til Stortingets presidentskap av 28. november 1996, i tilknytning til Lund-kommisjonens kritikk av forhørsrettspraksis ved begjæringer om telefonkontroll fra overvåkingspolitiet, har påpekt at det er en svakhet ved den gjeldende ordning at rettens avgjørelse treffes uten kontradiksjon og at mulighetene til overprøving er begrenset, idet disse beslutningene ikke påkjæres.

Utvalget vil foreslå at det etableres en ordning tilsvarende den danske. I saker som omhandler rikets sikkerhet eller av andre grunner omfatter sikkerhetsgradert materiale, må det være en forutsetning at det oppnevnes en advokat som er sikkerhetsklarert for det aktuelle nivå. Det må av den grunn bli et eget utvalg av advokater som kan oppnevnes i denne type saker.

Det nye kontrollorganet for Politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets etterretningstjeneste og Forsvarets sikkerhetstjeneste, kan som nevnt påkjære rettslige kjennelser og beslutninger om straffeprosessuelle inngrep når siktede selv ikke er kjent med dem. Ved kjæremål antar utvalget prosessfullmektig som oppnevnes av retten. Justisdepartementet har sendt et forslag om at kontrollutvalget for telefonkontroll i narkotikasaker skal gis en tilsvarende adgang. Dersom man innfører en ordning hvor det allerede ved rettens behandling av spørsmålet om en tillatelse skal gis blir oppnevnt en advokat som skal ha kjæremålsadgang, antar utvalget at være behovet for en egen kjæremålsadgang for kontrollutvalgene bortfaller. Utvalget vil således foreslå at det ikke gis kjæremålsadgang til kontrollutvalget for telefonkontroll i narkotikasaker, og at kjæremålsadgangen til Stortingets kontrollorgan for sikkerhetstjenestene oppheves.

6.3 HEMMELIGE TELEFONNUMMER – VURDERING

Som nevnt ovenfor antas det at opplysninger om en persons telefonnummer eller hvem som innehar et bestemt telefonnummer, er undergitt taushetsplikt etter telekommunikasjonsloven § 9-3, i de tilfeller hvor abonnenten har en avtale om at dette skal holdes hemmelig. Dette innebærer igjen at politiet må ha rettens kjennelse før slike opplysninger kan gis til politiet, og retten skal forut for sin avgjørelse ha forelagt spørsmålet om samtykke til fritak for Statens teleforvaltning.

Politiet har ofte behov for slike opplysninger under etterforskning av straffbare forhold, og dagens fremgangsmåte fremstår som utilstrekkelig fordi politiets behov for avklaring ofte haster. Etterforskningen kan bli skadelidende, og i enkelte tilfeller forspille, ved å avvente avgjørelsene fra teleforvaltningen og retten.

Som en beskrivelse av omfanget på forespørsler av denne art fra politiets side, kan det opplyses at Statens teleforvaltning i perioden 1. september 1996 til 1. februar 1997 mottok i alt 563 anmodninger om samtykke til fritak for taushetsplikt i forbindelse med forespørsler fra politiet til bruk i etterforskning. 416 av disse gjaldt hemmelige telefonnummer. En anmodning kan omfatte flere vedtak.

Det følger av straffeprosessloven § 118 første ledd at samtykke skal gis med mindre

«...åpenbaringen vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold».

I forhold til å gi opplysninger om hemmelig telefonnummer til politiet, er det det siste alternativet som har relevans. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at det skal være urimelig overfor abonnenten at politiet får opplysninger om telefonnummeret der dette har betydning for etterforskningen.

Det må således være på det rene at det ikke kan oppstilles noe bestemt krav til alvoret i den straffbare handling for at samtykke til fritak fra taushetsplikten skal gis. Averteres f.eks. en stjålet gjenstand til salgs i avisen med henvisning til et hemmelig telefonnummer, må politiet kunne få dette.

Derimot vil antakelig opplysningens tilknytning til det forhold som etterforskes kunne ha større betydning. Den rimelighetsvurdering som skal foretas må være en avveining av abonnentens forventning om hemmelighold, mot hensynet til sakens oppklaring. Dette må igjen bli en totalvurdering, hvor sakens alvor kan ha en viss betydning, f.eks. der hvor det er tale om å innhente opplysninger om hemmelige telefonnummer fra mange abonnenter. I praksis antar imidlertid utvalget at dette ikke innebærer noen større begrensning enn det som følger av at innhenting av opplysningen må være et ledd i en etterforskning og innenfor vitneplikstens rammer.

Det følger av dette at de avgjørelser som fattes om fritak fra taushetsplikten vedrørende hemmelige telefonnummer til bruk under etterforsking, stort sett er kurante.

Det er på denne bakgrunn vanskelig å se nevneverdige betenkeligheter med henhold til å gi politiet en lettere tilgang til opplysninger om hemmelige telefonnummer. Utvalget vil særlig vise til at dette vil være i tråd med den tidligere praksis på området. Den endring i rettstilstanden som har inntrådt er en følge av omdanningen av Televerket fra forvaltningsorgan til aksjeselskap og opphevelsen av telemonopolet, og har ikke vært tilsiktet. Det har etter det utvalget har kjennskap til ikke vært reist innsigelser mot den tidligere praksis. Utvalget vil dessuten anta at motivasjonen for å benytte hemmelige telefonnummer i de færreste tilfeller er å beskytte seg mot innsyn fra myndighetene. I den grad så er tilfelle, må man også kunne stille spørsmål ved om det er en berettiget interesse.

Dagens ordning er tidkrevende og lite hensiktsmessig. Antallet henvendelser til teleforvaltningen er ikke ubetydelig, særlig sett hen til at henvendelsene vil komme med ujevne mellomrom og som oftest måtte behandles som hastesaker. Fra politiets side vil det å kunne få opplysningene uten å måtte forelegge spørsmålet for teleforvaltningen og retten, også i noen grad være arbeidsbesparende. Viktigere er imidlertid at det vil kunne medføre oppklaring i saker hvor avgjørelsen i dag kommer for sent.

Utvalget er av den oppfatning at hemmelige telefonnummer ikke bør være undergitt taushetsplikt i forhold til politiets etterforsking av straffbare forhold. Politiet har imidlertid også i andre sammenhenger behov for denne type opplysninger. Spørsmålet er f.eks. praktisk i forbindelse med å oppnå kontakt med pårørende etter ulykker, leteaksjoner ol. Disse forhold faller det utenfor utvalgets mandat å berøre nærmere. Utvalget vil likevel peke på at de samme argumenter som er anført ovenfor, også gjør seg gjeldende i disse sammenhenger.

Forskjellen er at disse forhold ikke reguleres av straffeprosessloven, slik at opplysningene må hentes direkte fra teleoperatør med en nødrettslig begrunnelse. Den avveining som skal foretas i denne sammenheng vil i likhet med rimelighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 118 første ledd måtte ta utgangspunkt i at hemmelige telefonnummer ikke kan regnes som særlig sensitiv informasjon, og at det av den grunn ikke skal mye til å gi opplysninger om dette til politiet, forutsatt at det er nødvendig for politiets arbeid.

Utvalget vil av denne grunn fremheve at man ikke ser nevneverdige betenkeligheter ved å åpne for at det gis en generell adgang til å gi politiet opplysninger om hvilke telefonnummer en person har, eventuelt hvem som er innehaver av et bestemt telefonnummer, og foreslår således en endring i telekommunikasjonsloven § 9-3.

6.4 ANNEN TEKNISK AVLYTTING

6.4.1 Generelt

Hemmelig avlytting av samtaler innebærer et markert inngrep mot de som deltar i samtalen. Dette gjelder særlig samtaler som finner sted i lukkede rom. Det første spørsmål som må vurderes er om romavlytting overhodet skal kunne aksepteres som etterforskningsmiddel i norsk straffeprosess, eller om det bør avvises på et prinsipielt grunnlag.

Sikkerhetsutvalget vurderte spørsmålet om det burde åpnes for romavlytting i saker vedrørende terrorisme, og fremkom i denne forbindelse med følgende generelle betraktninger om innføringen av romavlytting som metode:

«I arbeidet med å etterforske og bekjempe kriminalitet bruker politiet og påtalemyndigheten forskjellige tvangsmidler. Det kan i utgangspunktet synes nærliggende å anta at desto sterkere virkemidler som kan tas i bruk desto mer effektiv vil kriminalitetsbekjempelsen bli gjennomført. Hvorvidt dette vil være tilfelle i praksis, er imidlertid vanskelig å avgjøre med særlig grad av sikkerhet. Under enhver omstendighet må det tas i betraktning at bruk av tvangsmidler innebærer inngrep i enkeltmenneskers personlige friheter og rettigheter. Slike krenkelser av den personlige integritet kan selvsagt bare begrunnes i at samfunnets interesse og behov for å bekjempe visse typer lovbrudd er vesentlig sterkere enn den enkeltes interesse i å bevare den private sfære. Ved vurderingen av om tvangsmidlet skal tillates brukt vil det således til enhver tid måtte foretas en interesseavveining. Vesentlige momenter i denne avveining vil være inngrepets art og styrke, dets forventede effektivitet og arten av de lovbrudd det er tale om å bekjempe. Denne avveining må dessuten foretas på to plan. Dels vil den være aktuell i de konkrete tilfelle hvor det er tale om å gjennomføre iverksettingen av et lovhjemlet tvangsmiddel, men dels vil den samme type interesseavveininger også måtte foretas ved vurderingen av om bestemte typer tvangsmidler overhodet skal kunne aksepteres.

Romavlytting er et tvangsmiddel som i utgangspunktet vekker særlig sterke motforestillinger. Slik hemmelig avlytting er mer omfattende, og innebærer dermed større risiko for uakseptable integritetskrenkelser enn f.eks. hemmelig telefonavlytting. Den almene oppfatning i vårt land er at man bare benytter inngripende tvangsmidler i unntakstilfeller. Innføringen av et nytt, og mer inngripende tvangsmiddel innebærer at man flytter grenser. Dette kan medføre at synet på hva som er akseptable integritetskrenkelser, blir forskjøvet i individets disfavør.» (NOU 1993:3 s 50)

Dette utvalget er enig i disse generelle betraktninger. Utvalget finner at romavlytting som etterforskningsmiddel ikke skiller seg fra telefonkontroll i art, men i grad, idet det under ellers like forhold må regnes som vesentlig mer inngripende. Utvalget finner derfor at metoden i utgangspunktet ikke kan avvises på et prinsipielt grunnlag, og at slikt inngrep overfor enkeltmennesker kan begrunnes i at samfunnets interesse og behov for å bekjempe visse typer lovbrudd er vesentlig sterkere enn den enkeltes interesse i å verne den private sfære.

Det må imidlertid være et bærende prinsipp i norsk straffeprosess at det til enhver tid ikke benyttes mer vidtgående etterforskningsmetoder enn det som er påkrevd. Utvalget ser på romavlytting som et mer vidtgående inngrep enn noen av de tvangsmidler som etter gjeldende rett kan anvendes av norsk politi.

Det må være et avgjørende moment i forhold til om romavlytting bør kunne tillates, om slik etterforskning antas å kunne oppklare og forebygge forbrytelser av svært alvorlig art og herunder beskytte liv og frihet. Kriminalitet innebærer også inngrep i den enkeltes private sfære. Kriminalitet som truer borgerens liv, helse eller frihet er i seg selv inngrep i grunnleggende menneskerettigheter. Bekjempelse av denne type kriminalitet vil nettopp kunne være et samfunnsmessig behov, som ut fra en interesseavveining kan begrunne de integritetsinngrep slik etterforskning vil innebære overfor de som utsettes for det.

Spørsmålet må så være om det i dagens Norge faktisk finnes kriminalitetsproblemer som er så alvorlige at offentlige interesser tilsier bruk av et så inngripende etterforskningsmiddel. Utvalget legger til grunn at metoden bare bør innføres dersom den faktiske situasjon er slik at dette må anses som påkrevet og nødvendig ut fra den foreliggende kriminalitetssituasjon.

6.4.2 Kriminalitetsutviklingen

Det vises til det som er anført i "*Kriminalitetsutviklingen mv*" i kapittel 3 om kriminalitetssituasjonen.

Utvalget finner det klart at det i løpet av de siste ti år har skjedd en markant endring i kriminalitetssituasjonen i Norge. Antallet grove forbrytelser har økt kraftig, særlig gjelder dette for volds- og narkotikaforbrytelser.

Ser man på antallet registrerte legemsbeskadigelser, var dette ca 200 i 1960, ca 350 i 1970, nærmere 600 i 1980, ca 2 300 i 1992 og 2 523 i 1995. For ran er de tilsvarende tall ca 70 pr år i begynnelsen av 1960-tallet, ca 400 pr år på begynnelsen av 1970-tallet, 1 040 i 1992 og 993 i 1995.

Det hersker en del usikkerhetsfaktorer til dette tallmaterialet. Generelt sett foreligger det et mørketallsproblem som kan ha endret seg i perioden, og dessuten er politiets statistikkføring endret i perioden. Ser vi på den mest alvorlige forbrytelse – drap – og tallene for domfellelser for forsettlig og overlagt drap er disse:

1950: 6
1960: 7
1970: 9
1975: 16
1980: 24
1985: 34
1990: 36
1994: 39

De fleste drap begås av personer som står offeret nær og reiser i liten grad særlige metodespørsmål. I den senere tid har man imidlertid flere eksempler på drap som skjer under forhold og i miljø hvor man ikke kan vente å nå oppklaring ved hjelp av tradisjonelle metoder. Eksempler på dette er drap knyttet til organisert kriminalitet som spritsmugling, drap i forbindelse med rivaliseringen mellom motorsykelklubber og drap innen andre svært lukkede miljøer.

Også den grove narkotikakriminaliteten har hatt en dramatisk økning, noe som bl a viser seg i form av beslag og antall personer som omkommer av overdoser. Antall dødsfall på grunn av overdoser er også en indikasjon på hvor alvorlig denne type kriminalitet er for samfunnet, selv om disse tallene også vil påvirkes av andre forhold enn tilgangen på narkotika.

Foruten økningen av omfanget av alvorlig kriminalitet, har vi fått en utvikling i kriminalitetens karakter. De kriminelles metoder endres og blir mer brutale. Kriminaliteten er i større grad internasjonal og organisert enn tidligere. Som eksempel kan nevnes at hele 70 % av de til sammen 228 personer som i 1995 ble varetektsfengslet i forbindelse med grove narkotikaforbrytelser var utlendinger, og at politiet mener at de fleste av disse kan knyttes til organiserte kriminelle miljøer. Det opereres i gjengmiljøer med en hard intern og ekstern justis. Berettiget eller uberettiget frykt for represalier gjør det stadig vanskeligere å få fornærmede og vitner til å stå frem. Ulike grupper kriminelle er ofte i åpen konflikt med hverandre. Eksempler på dette er voldsbruk i kriminelle motorsykelgrupper eller narkotikamiljøer. Det samme kan være tilfelle mellom kriminelle ungdomsgjenger. Generelt sett ser politiet stadig oftere at kriminelle som pågripes er i besittelse av ladde skytevåpen. Sikkerhetsutvalget fant ikke grunnlag for å foreslå innføring av romavlytting. Sikkerhetsutvalgets mandat var imidlertid begrenset til terrorhandlinger som har hatt en meget beskjedne utbredelse i Norge. I tillegg la utvalget vekt på at

«...i de mest akutte situasjoner, hvor romavlytting fremstår som et tvingende nødvendig tiltak for å redde liv eller avverge akutte katastrofesituasjoner,

så vil nødrettsbetraktninger kunne gi adgang også til romavlytting». (NOU 1993:3 s 52 første spalte)

Dette utvalget vurderer den samlede kriminalitetsituasjon og finner på denne bakgrunn at det må anses å være på det rene at Norge idag har fått kriminalitet som er så alvorlig, at den kan være direkte truende for vårt samfunnssystem dersom den ikke bekjempes.

Det neste spørsmål som reiser seg da er hvilke metoder politiet har tilgjengelig for å bekjempe slik kriminalitet?

I forhold til Sikkerhetsutvalgets henvisning til nødrettsbetraktninger vil utvalget påpeke at terrorhandlinger i sin karakter skiller seg fra annen alvorlig kriminalitet. Terrorhandlinger kjennetegnes ved at de begås av personer som søker publisitet, og dette skjer ofte på et tidlig tidspunkt hvor forbrytelsen ikke er avsluttet. Eksempelvis i form av trusler eller gisseltaking. I slike saker kan det være nærliggende å anvende nødrettsbetraktninger som grunnlag for å iverksette romavlytting. Andre kriminelle søker ikke publisitet, og politiet blir som oftest først oppmerksomme på det straffebare forhold etter at det er begått. Nødrettsbetraktninger kan da ikke begrunne romavlytting. Samfunnets behov for oppklaring vil imidlertid kunne være meget stort, særlig i håp om å forebygge fremtidige handlinger av samme karakter fra de samme eller andre kriminelle.

Som anført ovenfor og i "[Kriminalitetsutviklingen mv](#)" i kapittel 3 er et hovedproblem at de kriminelles bruk av nye metoder, internasjonaliseringen og de stadig økende problemer med å få fornærmede og vitner til å stå frem, medfører at politiet ikke lykkes i å nå frem ved bruk av tradisjonelle metoder.

Heller ikke de utradisjonelle metoder politiet etter gjeldende rett har til disposisjon er tilstrekkelige. Infiltrasjon er lite anvendelig da det ofte er tale om meget lukkede, spesielle miljøer, som i seg selv er meget vanskelige eller umulige å trenge inn i. Det vil f.eks. være meget vanskelig for en politimann å infiltrere en kriminell motorsykkelklubb. Han vil ha problemer med å skaffe seg innpass, etter å ha kommet inn vil det være stor fare for at noen kjenner ham igjen, og han vil raskt kunne komme i en situasjon hvor han provoseres til å være med på straffbare handlinger han ikke kan utføre. Overfor enkelte etniske kriminelle grupper vil slik infiltrasjon være helt umulig. I tillegg kommer – der infiltrasjon kan lykkes – den fare infiltratørene vil utsettes for hvis de avsløres. Overfor de hardeste og mest alvorlige kriminelle miljøer er således infiltrasjon ikke en egnet etterforskningsmetode.

Telefonkontroll er heller ikke tilstrekkelig. For det første er de kriminelle godt kjent med denne etterforskningsmetoden og tar sine forholdsregler mot dette. Dernest kommer de tekniske problemer som er forbundet med telefonkontroll. Den teknologiske utvikling vil medføre at nytten av telefonkontroll må forventes å reduseres ytterligere, hvilket i seg selv er et argument for å tillate andre former for avlytting. Det vises her særlig til de problemer som er knyttet til mobiltelefoner og nyere kommunikasjonsformer som kryptert e-post.

Utvalget finner at det i dagens Norge er kriminalitet som er alvorlig nok til å kunne begrunne bruk av romavlytting, og at det innenfor deler av det kriminelle miljø ikke finnes tilfredsstillende muligheter for å nå frem ved bruk av vanlige etterforskningsmetoder. Det dreier seg om kriminalitet hvor slik avlytting faktisk vil være det eneste praktisk mulige etterforskningsmiddel som kan forventes å nå frem til oppklaring. Den statistiske utvikling i volds- og narkotikakriminaliteten viser en utvikling som må stoppes. Det er videre et poeng at når man taler om kriminalitet som ikke lar seg oppklare ved andre etterforskningsmetoder, er det er først etter en innføring av metoden at man vil se i hvilken grad den bidrar til å oppklare alvorlig kriminalitet som i dag bare er mørketall.

Også hensynet til rettsenhet taler for at avlytting i enkelte tilfeller tillates i Norge. Som nevnt ovenfor har både dansk og finsk politi adgang til å anvende romavlytting, og svensk politi forventes i henhold til de opplysninger utvalget har fått, å få det i nær fremtid. Det vil kunne oppstå et særlig problem hvis det blir allment kjent at norsk politi ikke får samme muligheter til å bekjempe kriminalitet som det politiet i våre naboland har til rådighet. Skulle fremtiden eksempelvis bringe en situasjon hvor Norge var det eneste nordiske land som har et absolutt forbud mot avlytting av hotellrom, kan det i seg selv motivere internasjonale kriminelle til å legge sine aktiviteter hit til landet.

Utvalget er av den oppfatning at nytteverdien av avlytting i enkelte saker kan være meget stor. I Danmark fikk utvalget opplyst at de har gode praktiske erfaringer med nytteverdien av slik avlytting. I Finland er ordningen såvidt ny at de ved utvalgets besøk opplyste å ikke ha rukket å trekke nevneverdige erfaringer fra praktisk bruk. Utvalget vil fremheve at den teknologiske utvikling gir svært effektive muligheter for avlytting. Svært små mikrofoner gjør at avlytting kan skje ubemerket. Retningsmikrofoner kan i friluft benyttes på lang avstand, og moderne lasertechnik kan benyttes til å avlytte samtaler i rom via vindusruter.

Romavlytting er en særdeles ressurskrevende form for etterforskning. Selve avlyttingen må følges 24 timer i døgnet og som regel kombineres med fysisk spanning. Dette innebærer at nytteverdien må antas å være stor før man på rent ressursmessig grunnlag kan forsvare å benytte slike tiltak. Indirekte innebærer dette også en garanti mot misbruk, idet kostnaden mot tiltaket vil tale mot at det blir benyttet i større utstrekning enn der det kan løse meget alvorlig kriminalitet.

Etter en samlet vurdering er utvalget av den oppfatning at det er påkrevd å åpne for å anvende annen teknisk avlytting ved etterforskning av enkelte typer alvorlig kriminalitet.

6.4.3 Anvendelsesområde for annen avlytting

6.4.3.1 Saklig anvendelsesområde

Ettersom annen avlytting må regnes som det mest inngripende etterforskningsmiddel som stilles til politiets disposisjon, må det forbeholdes den mest alvorlige kriminalitet.

Utvalget vil foreslå at det åpnes for å anvende annen avlytting som et etterforskningsmiddel ved forbrytelser som kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer. Slik strafferamme er forbeholdt de mest alvorlige forbrytelser, og det vises sammenligningsvis til vilkåret for såkalt rettshåndhevelsesarrest etter straffeprosessloven § 172. Forhøyelse av strafferamme på grunn av sammenstøt av forbrytelser eller gjentakelse bør ikke tillegges betydning. Derimot vil utvalget foreslå at det skal være adgang til avlytting også i de saker hvor det er anvendelsen av § 232 som medfører at strafferammen øker til fengsel i 10 år eller mer.

Utvalget har vurdert om det skal oppstilles tilleggsvilkår som f.eks. at det gjelder forbrytelser som truer liv, helse eller større verdier. På bakgrunn av det krav som settes til strafferamme, vil et slikt tilleggsvilkår ikke inneholde noen praktisk realitet. Når det gjelder spørsmålet om det bør være særregler for bekjempelse av «organisert kriminalitet», finner utvalget dette uegnet som kriterium for anvendelse av tvangsmidlet og viser til drøftelsen i forbindelse med telefonkontroll.

Utvalget finner ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå at det åpnes for romavlytting ved etterforskning av noen forbrytelse med strafferamme under 10 års fengsel, men vil presisere at den någjeldende reservasjon for at avlytting for å avverge forbrytelser kan tenkes benyttet på nødrettslig grunnlag, fortsatt må gjelde.

Selv om utvalget foreslår en generell adgang til å anvende annen teknisk avlytting ved etterforskning av saker med strafferamme på fengsel i 10 år eller mer, vil dette være et ekstraordinært etterforskningsmiddel som ikke kan anvendes der andre og mindre inngripende etterforskningsmidler kan føre frem. I tillegg vil det alminnelige forholdsmessighetsprinsippet, jf straffeprosessloven § 240, kunne innbære at metoden likevel ikke kan anvendes selv om forbrytelsen ikke kan oppklares på annen måte. Det må i det konkrete tilfelle foretas en interesseavveining av behovet for oppklaring, og muligheten for å oppnå slik oppklaring opp mot det inngrep etterforskningsmetoden innebærer for den mistenkte og eventuelle andre som rammes. Utvalget vil her særlig nevne at denne vurderingen må foretas fortløpende og kan innebære en selvstendig begrensning i varigheten av tiltaket. Desto lengre avlyttingen foregår, jo mer inngripende er den. Jo lengre tid som går uten at de avgjørende bevis fremkommer, desto mindre sannsynlig er at det at saken lar seg oppklare på denne måte. Dette kan medføre at en iverksatt avlytting må avsluttes.

6.4.3.2 *Stedsmessige begrensninger*

I utgangspunktet må man anta at avlyttingens grad av inngripen vil avhenge av på hvilke steder den finner sted. Med sted tenkes da på der hvor samtalen finner sted og ikke der hvor avlyttingen foretas fra. Eksempelvis vil avlytting av en samtale som finner sted i en leilighet være like inngripende hva enten den foretas ved hjelp av en mikrofon i leiligheten, eller fra utsiden ved hjelp av retningsmikrofon eller lignende.

Dersom det først åpnes for annen avlytting må dette, på bakgrunn av hvilke forventninger man kan ha om å få være i fred, regnes som mindre inngripende når det rettes mot samtaler som finner sted i gater, offentlige parker etc, enn samtaler som finner sted på privat område eller i lukkede rom. Utvalget er videre av den oppfatning at avlytting i private hjem under ellers like forhold vil være mer inngripende enn avlytting i restauranter, hoteller eller endog forretningslokaler.

Dette reiser spørsmål om det bør være spesielle begrensninger i forhold til på hvilke steder avlytting kan tillates utført. Som nevnt ovenfor har man i Finland valgt et slikt skille idet det i utgangspunktet ikke vil være anledning til å anvende avlytting mot personer som befinner seg på et område som er beskyttet av «hemfriden». Utvalget er ikke kjent med at andre land har slikt skille og viser til at skillet heller ikke i Finland er absolutt.

Utvalget ser store problemer med et slikt skille. For det første vil spørsmålet i seg selv måtte medføre vanskelige grensedragninger, eksempelvis i forhold til «klubblokaler». Videre må det åpenbart åpnes for unntak. Sist, men ikke minst, vil en slik ordning kunne utnyttes av kriminelle ved at de legger den kritiske aktivitet til de områder hvor avlytting ikke skal kunne finne sted. Det er grunn til å minne om at det er de best organiserte kriminelle som kan utøve den mest samfunnsskadelige kriminalitet.

Ut fra disse hensyn og under henvisning til at stedet for avlytting er sentralt i vurderingen av hvor alvorlig integritetskrenkelsen er og dette er et avgjørende moment i den totale forholdsmessighetsvurdering som må skje når det i de enkelte tilfeller vurderes om tillatelse til avlytting skal gis, finner utvalget ikke grunn til å foreslå generelle begrensninger i forhold til på hvilke steder avlytting kan finne sted. Kravet om at det skal foreligge særlige grunner for avlytting som rammer flere personer eller rettes mot bestemte yrkesgrupper som erfaringsmessig fører samtaler av svært fortrolig art, jf straffeprosessloven § 216 c, må imidlertid gjelde tilsvarende som ved annen avlytting.

På den annen side finner utvalget at avlytting som foregår på offentlig sted er langt mindre inngripende i den enkeltes personlige sfære og integritet enn avlytting andre steder. Med offentlig sted mener utvalget ethvert sted som er alminnelig beferdet eller bestemt for slik ferdsel, jf straffeloven § 7 nr 1. Det er ikke åpenbart at legalitetsprinsippet ville oppstilt et krav om lovhjemmel for avlytting på offentlig sted. Straffeloven § 145 a medfører imidlertid at lovhjemmel er nødvendig for at politiet skal kunne benytte seg av avlytting som etterforskningsmiddel. Utvalget mener imidlertid at avlytting på offentlig sted reiser færre alvorlige motforestillinger enn avlytting mot private områder, og at det derfor kan forsvares benyttet ved etterforskning av andre alvorlige lovbrudd.

Utvalget vil sammenligne avlytting på offentlig sted med telefonkontroll og foreslå at slik avlytting kan foretas ved etterforskning av de samme forbrytelser som kan begrunne telefonkontroll, det vil si forbrytelser som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9.

6.4.4 Innføring som en prøveordning

En innføring av annen teknisk avlytting som etterforskningsmiddel innebærer en vesentlig utvidelse av politiets fullmakter som ikke er ubetenkelig. Utvalget vil av denne grunn foreslå at ordningen innføres midlertidig. Prøveperioden må imidlertid ikke være for kort da det vil ta tid å trekke de nødvendige erfaringer, ikke minst fordi adgangen forutsettes å bli benyttet i et mindre antall saker. Utvalget antar at en passende prøveperiode vil være tre år. I løpet av denne perioden må det foretas en evaluering av metodens nytteverdi og de rettssikkerhetsspørsmål som melder seg.

6.4.5 Prosessuelle spørsmål

Tillatelse til annen avlytting må i gis av retten ved kjennelse på tilsvarende måte som for telefonkontroll. Kompetansen til å begjære rettens kjennelse bør være lik som for telefonkontroll. Utvalget vil likeledes foreslå at det oppnevnes en advokat for den mistenkte på tilsvarende vis og med samme begrunnelse som ved telefonkontroll. Ordningen bør være underlagt kontroll fra et særskilt kontrollutvalg.

Utvalget har vurdert om det – som for telefonkontroll – bør innføres en adgang for påtalemyndigheten til å iverksette avlytting der etterforskningen vil lide skade ved å avvende rettens beslutning. Utvalget finner at det åpenbart vil kunne være et behov for dette, på samme vis som for telefonkontroll. Også retsteknisk kunne det vært en fordel med likelydende regler for telefonkontroll og annen avlytting. På den annen side er det utvalgets oppfatning at romavlytting og annen avlytting på privat område i utgangspunktet er vesentlig mer inngripende enn telefonkontroll. På denne bakgrunn og sett hen til at man foreløpig foreslår ordningen innført som en prøveordning, finner utvalget ikke grunn til å foreslå en slik adgang.

Derimot finner utvalget å ville foreslå en slik adgang når det gjelder avlytting på offentlig sted. Utvalget viser til at vi finner dette mindre inngripende og foreslår at adgangen her skal være tilsvarende som for telefonkontroll. I tillegg kommer at behovet for avlytting på et bestemt offentlig sted oftere vil oppstå plutselig, slik at ordningen vil kunne være særlig praktisk.

Selve den praktiske gjennomføringen av slik kontroll reiser også sentrale rettssikkerhetsspørsmål. Anbringelsen av utstyret må ofte innebære en uberettiget inntrenging på privat eiendom. Adgangen til dette må implisitt følge av rettens tillatelse til avlytting. Det tekniske utstyret som benyttes må i best mulig grad være sikret mot «lekkasjer», f eks ved at det slår inn på radioapparater i nabolaget. Etter

utvalgets oppfatning må det lages retningslinjer for godkjenning av hvilket utstyr som kan benyttes, hvorledes utstyret kan anbringes, samt regler for opplæring og autorisasjon av personell som skal utføre avlyttingen. Disse spørsmål bør det overlates til Riksadvokaten å avgjøre ved instruks.

6.4.6 Tillatelsens lengde

Rettsteknisk sett ville det være en fordel å gi en tilsvarende regel som for telefonkontroll, med en hovedregel om at tillatelsen ikke kan gis for lengre tidsrom enn fire uker om gangen. Siden annen avlytting, særlig annen avlytting av rom, etter sin art er en mer inngripende etterforskningsmetode enn telefonkontroll, foreslår utvalget at rettens tillatelse maksimalt skal kunne gis for inntil 14 dager ad gangen.

6.4.7 Andre spørsmål

Når det gjelder adgangen til å benytte opplysninger fra avlytting som bevis under hovedforhandling, bruk av overskuddsinformasjon, og om mistenktes og hans forsvarers rett til innsyn, viser utvalget til tilsvarende drøftelser i forbindelse med telefonkontroll. Utvalget mener at disse spørsmål bør reguleres tilsvarende ved annen avlytting.

6.5 UTSATT UNDERRETNING VED RANSAKING, BESLAG OG UTLIVERING MV

6.5.1 Generelt

Ransaking, beslag og utleveringspålegg utløser en underretningsplikt. Som beskrevet i "[Gjeldende etterforskningsmetoder](#)" i kapittel 4, er det etter gjeldende rett ikke anledning til å utsette underretningen av hensyn til etterforskingen. I Sverige er det hjemmel for å utsette underretningen. I Danmark er det ikke en lovhjemlet adgang til dette, men – etter det utvalget har fått opplyst – forekommer det at retten gir tillatelse til å utstede slik underretning på de vilkår som er knyttet til romavlytting.

For etterforskingen vil det kunne være av stor verdi å foreta en slik ransaking uten umiddelbar plikt til å gi underretning. Det kan gi avgjørende kunnskap i forhold til å kunne være på rett tid til rett sted.

I NOU 1993:3, om strafferettslige regler i terroristbekjempelsen, foreslår Sikkerhetsutvalget at det bør åpnes for en begrenset adgang til ransaking uten underretning i saker vedrørende terrorisme og rikets sikkerhet. Etter sitt mandat skulle dette utvalget kun vurdere forholdet til terroristbekjempelse. Det er imidlertid mye som tyder på at det også kan foreligge et sterkt behov for å kunne tillate dette i enkelte andre typer alvorlige forbrytelser.

At ransaking uten at det gis underretning kan være nyttig for sakens oppklaring er Treholt-saken et eksempel på. Under etterforsking av denne saken foretok man en ransaking av hans leilighet uten å underrette ham eller noen fra hans hustsand om at dette var foretatt. Herunder fikk man tilgang til hans planer om møter med hemmelige agenter, og fikk sikret seg bevis for at hadde mottatt penger fra sine sovjetiske oppdragsgivere.

Man kan tenke seg saker som gjennom internasjonalt politisamarbeid etterforskes samtidig i flere land, og hvor en bekjentgjørelse av ransaking i et land kan ødelegge muligheten for å sikre bevis i de øvrige.

Et annet eksempel kan være at man i etterforsking av en narkotikasak ransaker uten å finne et parti narkotika man ikke vet sikkert om er kommet frem. Dersom man hadde mulighet til å utsette underretningen om ransakingen, kunne man avven-

tet situasjonen, ransaket på nytt og hatt muligheten til å oppklare saken. Ved at det ikke er anledning til utsette underretning av hensyn til etterforskningen, vil mistenkte varsles om at han er under etterforskning og kunne forspille bevis. Et annet utslag av dette vil være at politiet ikke får beslag i narkotikaen, som da må antas å nå ut i markedet på annet vis.

I saker om hvitvasking av penger eller bedragerisaker kan forholdet være at man ved å innhente kontoopplysninger over tid uten at den mistenkte gjøres kjent med dette, kan avdekke de avgjørende bevis for en straffbar handling.

Politiets adgang til å kunne gjøre sine undersøkelser uten at den eller de mistenkte er kjent med dette, vil kunne være avgjørende for mulighetene for å oppklare straffbare forhold. Særlig gjelder dette straffbare forhold som ikke er avsluttet. Ransaking, beslag og utleveringspålegg er inngrep i den private sfære. Dette reiser rettssikkerhets- og personvernsspørsmål, men utvalget finner imidlertid ikke at disse motforestillingene kan anses som så tungtveiende at det bør være utelukket å kunne foreta ransaking uten å gi underretning om dette umiddelbart.

Hvor inngripende en manglende underretning vil være, vil variere etter det tvangsmiddel som anvendes.

6.5.2 Ransaking

Ransaking er et betydelig inngrep i den enkeltes private sfære, og dette gjelder særlig der den det ransakes hos ikke blir gjort kjent med dette før i ettertid. Utvalget finner det rimelig å sammenligne dette med telefonkontroll, og vil således foreslå at det åpnes adgang til å utsette underretning i saker som kan medføre mer enn 6 års fengsel og i saker vedrørende overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9, på tilsvarende vis som utvalgets forslag i forhold til utvidet adgang til telefonkontroll.

6.5.3 Beslag

Det er utvalgets syn at et beslag som den siktede ikke underrettes om, er et mindre inngripende tiltak enn at han ikke får vite om at det har vært ransaket. Beslag er etter sin art et mindre inngripende tvangsmiddel enn ransaking, noe som f eks viser seg ved at de materielle vilkår for å iverksette beslag ikke er så strenge som for ransaking.

Beslag vil ofte være en følge av ransaking. I så fall vil underretningsplikten følge allerede av dette. Beslaget kan også være en følge av politiets alminnelige etterforskning, f eks på et åsted, eller politiet kan besitte beslaget av andre grunner.

Hvor inngripende en manglende underretning vil være vil variere etter forholdene. Momenter i vurderingen er f eks hva som er i beslag, eller hvilken tilknytning den som ikke underrettes har til det beslaglagte. Hvorledes politiet har fått befatning med det beslaglagte kan også ha betydning. Hvis f eks en person har mistet en notisblokk og regner den for tapt, er det mindre inngripende å utsette underretning om at den er beslaglagt enn hvis samme notisblokk beslaglegges i posten.

Utvalget anser behovet for å kunne utsette underretning ved beslag som like stort som ved ransaking. Videre må utsatt underretning om beslag regnes som et mindre inngripende tiltak enn utsatt underretning om ransaking. Utvalget vil her peke på at det etter gjeldende lovgivning er adgang til å utsette underretning ved beslag i postsaker, jf straffeprosessloven § 211, som regnes som mer inngripende enn vanlig beslag etter straffeprosessloven § 203.

Utvalget er kommet til at det i forhold til beslag ikke er behov for å oppstille krav om noen bestemt strafferamme for å unnlate å gi underretning. Grunnvilkåret må være at det er nødvendig for at ikke etterforskningen skal bli skadelidende. For

øvrig må avveiningen av om hensynet til sakens oppklaring kan tilsi utsatt underretning måtte bero på en forholdsmessighetsvurdering.

6.5.4 Utleveringspålegg

Det ligger i utleveringsinstituttets natur at man må underrette besitteren om utleveringspålegg. Utleveringspålegget kan aldri rettes mot mistenkte. Mistenkte vil imidlertid ofte rammes av utleveringspålegget og derved ha krav på underretning.

Det er utvalgets syn at slik underretning må kunne unnlates på samme vis som for ransaking og beslag. Det vises videre til de foreslåtte regler om utsatt underretning om ransaking og beslag som foreslås gitt tilsvarende anvendelse ved utleveringspålegg.

6.5.5 Lengden av underretningsutsettelsen

Underretning må gis så snart som dette kan skje uten at etterforskningen blir skadelidende. Politiet må også pålegges å ha en så rask fremdrift i etterforskningen at denne perioden blir kortest mulig. I utgangspunktet mener utvalget at underretningsplikten ikke bør kunne utsettes mer enn 2 måneder om gangen.

Viser det seg at det etter 2 måneder fortsatt er behov for å utsette underretningen, må domstolen kunne forlenge fristen. I enkelte sakstyper vil det allerede i utgangspunktet være klart at behovet for å unnlate underretning vil strekke seg utover 2 måneder. Utvalget vil derfor foreslå at det innføres en unntaksvis adgang til å sette en lenger frist etter den tilsvarende ordning som gjelder ved fengslingskjennelser.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå at det gis adgang for at det aldri skal underrettes. Her finner man likevel grunn til å foreslå en særordning når det gjelder etterforskning av overtredelser av straffeloven kapittel 8 og 9. Disse kapitlene omhandler «*Forbrytelser mot Statens Selvstændighed og Sikkerhed*» og «*Forbrytelser mot Norges Statsforfatning og Statsoverhoved*». Dette er av de mest vesentlige samfunnsinteresser, og utvalget finner at det i denne type saker må kunne bestemmes at underretning overhodet ikke skal gis. Etterforskningen i denne type saker vil ofte kunne strekke seg over mange år, og i de fleste tilfeller vil det være en fremmed stat som står bak. I de tilfellene vil en plikt til å gi underretning om resultatløse undersøkelser kunne gi den fremmede stats etterretningstjeneste viktig informasjon om hvorledes norsk kontraetterretningstjeneste arbeider.

Utvalget vil her vise til at det allerede i de gjeldende regler om telefonkontroll i narkotikasaker er hjemmel for helt å unnlate underretning, jf straffeprosessloven § 216 j tredje ledd. Saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9 kan være av langt mer samfunnsskadelig art enn narkotikasaker.

6.5.6 Kompetansebestemmelser

Kompetanse til å beslutte utsatt underretning bør legges til retten.

På samme vis som ved telefonkontroll, se nedenfor, vil utvalget foreslå at det skal oppnevnes en advokat forut for rettens behandling av spørsmålet om slik tillatelse skal gis.

Det er likevel et spørsmål om ikke påtalemyndigheten bør kunne beslutte at underretning ikke skal gis i saker der det ikke er tid til å avvente rettens beslutning uten fare for etterforskningen.

Behovet for å foreta en ransaking det ikke bør underrettes om, kan ofte oppstå plutselig uten at det er tid til å avvente rettens beslutning. Dette utvalget mener at

det bør være mulig for påtalemyndigheten å kunne beslutte å utsette underretningen uten forutgående domstolsbehandling, men med etterfølgende domstolskontroll. Utvalget forutsetter da at spørsmålet skal bringes inn for retten så snart som mulig, slik at det aldri kan bli tale om å utsette underretningen i lengre tid uten at retten har besluttet dette.

I forhold til ransaking som må anses som det mest inngripende av disse tiltak, vil spørsmålet kun oppstå der det ikke er tid til å innhente rettens tillatelse til selve ransakingen. En unnlattelse av å underrette med hjemmel i en slik beslutning av påtalemyndigheten kan derfor ikke skje lenger enn til det er praktisk mulig å få forelagt spørsmålet for retten, som tar stilling til om underretning fortsatt kan unnlates. I regelen vil dette innebære neste virkedag og utvalget kan ikke se nevneverdige betenkeligheter med dette.

For utleveringspålegg og beslag som foretas hos tredjemenn, foreslår utvalget at det må kunne gis et pålegg til besitteren om å bevare taushet overfor mistenkte. Et slikt pålegg må være begrunnet i hensynet til etterforskningen og være tidsbegrenset. En slikt pålegg må for å fylle sin funksjon straffesanksjoneres. Utvalget har således funnet det nødvendig å foreslå en hjemmel for å straffesanksjonere brudd på et slikt pålegg om taushet.

6.6 UTLEVERINGSPÅLEGG FREMOVER I TID

Som det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett, ovenfor er utvalget av den oppfatning at gjeldende rett ikke gir hjemmel for å pålegge løpende utlevering av informasjon.

Utvalget har vurdert hvorvidt det bør gis hjemmel for å pålegge utlevering fremover i tid. Behovet for en slik etterforskningsadgang er ikke vanskelig å påpeke. Som eksempel kan nevnes en drapssak med kjent gjerningsmann som ikke er pågrepet. Et pålegg om løpende utlevering av opplysninger om hans bruk av mobiltelefon og betalingskort vil kunne gi politiet muligheter for å lokalisere ham og gå til pågripelse.

Et annet eksempel er i tilknytning til telefonkontroll hvor innhenting av trafikkdata er et mindre inngripende tiltak enn avlytting, og kan f.eks. ønskes benyttet i en tidligere fase i etterforskningen for å få vurdert om det er nødvendig å gå til mer drastiske tiltak i form av avlytting.

Ved etterforskning av økonomisk kriminalitet er det ofte behov for å kunne følge med på bevegelser på en bestemt bankkonto over tid for å skaffe seg tilstrekkelig informasjon for å kunne avgjøre om det foreligger et straffbart forhold. Et eksempel kan være når finansieringsinstitusjoner innrapporterer mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Den enkelte transaksjon gir ofte i seg selv lite informasjon, mens det mønsteret som flere transaksjoner over noe tid kan danne vil kunne være avklarende. Dette forutsetter selvsagt at den mistenkte ikke varles om at slik informasjon gis til politiet.

Dagens bruk av betalingskort, moderne kommunikasjonsteknologi m.v. gir ofte opplysninger som kan benyttes til å etterspore hvor en person er. Forholdet omtales nærmere nedenfor som teknisk sporing. Etter gjeldende rett er det hjemmel i reglene om telefonkontroll for å kunne utlevere trafikkdata løpende. Når det gjelder bruk av betalingskort og annet som ikke innbefattes av regelen om telefonkontroll, må opplysningen innhentes i form av utleveringspålegg. Som nevnt ovenfor finner utvalget at det i dag ikke er hjemmel for å gi dette med virkning frem i tid.

Politiet kan ved å begjære hyppige utleveringspålegg i praksis, oppnå en tilnærmet løpende kontroll av f.eks. benyttelsen av en persons betalingskort. Utvalget mener likevel at det er grunnlag for å gi hjemmel for å kunne gi pålegg om at denne

type informasjon skal gis til politiet løpende. Man vil her særlig peke på at det kan synes lite rimelig at det er hjemmel for å innhente opplysninger som kan lokalisere en person hvis det er tale om bruk av telekommunikasjonsutstyr, men at det ikke er en slik adgang hvis det er bruk av betalingskort el.

Selv om teknisk sporing av f eks mobiltelefoner i dag skjer etter reglene om telefonkontroll, skiller denne etterforskningen seg i art fra annen telefonkontroll. Det interessante for politiet i denne sammenheng er hvor en person er lokalisert, og ikke hva han benytter telefonen til.

Dersom utvalgets forslag om innføring av en mer generell hjemmel for å gi pålegg om informasjon til politiet innføres, bør derfor også disse opplysningene innhentes i form av denne bestemmelse og ikke reglene om telefonkontroll.

Opplysninger om en persons flyreiser kan være et annet eksempel på opplysninger det kan være av svært stor betydning for politiet å få følge med på under etterforskning. Innhenting av informasjon etter utvalgets forslag til ny bestemmelse må avgrenses mot kommunikasjonskontroll. Innholdet av kommunikasjon samt hvem man kommuniserer med må anses som sensitiv informasjon. Dersom formålet med opplysningene er å kontrollere innholdet av kommunikasjon eller bruken av kommunikasjonsutstyr, reguleres dette av regelen om kommunikasjonskontroll som er behandlet ovenfor.

Utvalget finner det klart at det ofte er nødvendig for politiet å kunne følge en sak ved løpende innhenting av informasjon uten at den mistenkte får kjennskap til dette.

Selve utleveringsinstituttet bygger på vitneplikten. Eventuelle utleveringspålegg frem i tid må løsrives fra dette idet det for utvalget synes åpenbart at man ikke kan tenke seg en løpende vitneplikt. En slik plikt ville måtte innebære at vitnet blir politiets aktive medhjelpere og pålegges en form for overvåkingsfunksjon.

Utvalget finner av denne grunn å foreslå at det skal kunne gis pålegg om at opplysninger skal gis politiet løpende uten at det gis underretning, uten at dette betegnes som utlevering.

Utvalget foreslår at slikt pålegg skal kunne gis ved etterforskning av saker som kan medføre høyere straff enn fengsel i 3 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162 eller noen av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 eller 9.

Det generelle krav til en strafferamme på mer enn 3 års fengsel er valgt fordi det må være mistanke om alvorlig kriminalitet før slikt pålegg gis. Grensen vil samsvare med det alminnelige skillet i vinningskriminalitet mellom simple og grove forbrytelser, slik at de simple vinningsforbrytelser ikke vil gi hjemmel for slike pålegg.

Etterforskes det f eks en helerisak, kan det være aktuelt å be en avis gi opplysninger om den mistenktes bruk av annonser. Etter utvalgets forslag vil det kun være i de tilfeller mistanken gjelder grovt heleri, jf straffeloven § 317 tredje ledd, det vil være hjemmel for å pålegge avisen å gi opplysninger om dette.

Pålegget bør ikke kunne gis til personer som er fritatt for vitneplikt, tilsvarende som for utleveringspålegg, jf straffeprosessloven § 210.

Primærkompetansen til å gi pålegg om utlevering av informasjon bør legges til retten. Påtalemyndigheten bør dog kunne treffe slik beslutning hvis det er fare ved å avvente rettens beslutning. Det foreslås tilsvarende regler som for beslag vedrørende adgang til å utsette underretning, kompetanse, oppnevning av advokat og pålegg om taushet.

Unnlatelse av å etterkomme slike pålegg må straffesanksjoneres på samme måte som overtredelse av pålegg om taushet i forhold til beslag og utleveringspålegg der det er besluttet utsatt underretning.

6.7 UTLEVERINGSPÅLEGG – PÅTALEMYNDIGHETENS KOMPETANSE

Utleveringspålegg etter straffeprosessloven § 210 gis av retten. Påtalemyndigheten er ikke gitt kompetanse til å fatte slik beslutning, selv når det er fare for at formålet med utleveringspålegget vil forspilles ved å avvente rettens kjennelse.

Bevis kan forspilles fordi rettens kjennelse ikke lar seg innhente på det tidspunktet behovet oppstår. De moderne kommunikasjonsformer mv antas å innebære en økning i de tilfeller hvor tidsaspektet er avgjørende for at bevis kan sikres. I så måte skiller ikke utleveringspålegg seg fra andre etterforskningsmetoder.

Begrunnelsen for at påtalemyndigheten ikke er gitt kompetanse til å fatte beslutning om utlevering er at utleveringspålegg bygger på vitneplikten. Vitneplikten er overfor retten, ingen har plikt til å forklare seg for politet.

Utvalget vil imidlertid peke på at slik hastekompetanse foreligger i forhold til utlevering i forbindelse med telefonkontroll. Med hjemmel i straffeprosessloven § 216 b kan teleoperatør pålegges å utlevere trafikkdata. Med hjemmel i straffeprosessloven § 216 d første ledd kan slikt pålegg gis av påtalemyndigheten dersom etterforskingen vil lide ved opphold.

Utlevering av trafikkdata i medhold av straffeprosessloven § 216 b er ellers undergitt langt strengere vilkår enn utleveringspålegg etter § 210. Utvalget vil videre vise til at det er en rekke andre tvangstiltak som må regnes som mer inngripende enn utleveringspålegg hvor påtalemyndigheten er gitt kompetanse til å fatte beslutning dersom etterforskingen vil bli skadelidende som følge av å avvente rettens beslutning.

Er det fare ved opphold kan påtalemyndigheten fatte beslutning om ransaking, jf straffeprosessloven § 197 annet ledd. I realiteten vil som oftest påtalemyndigheten kunne sikre seg de samme bevis som ønskes utlevert i form av tredje-mannsransaking og beslag. For et vitne vil et utleveringspålegg være mer skånsomt enn ransaking.

Utvalget foreslår at det åpnes for at påtalemyndigheten gis hjemmel for å fatte utleveringspålegg hvis det er fare ved å avvente rettens beslutning. Det forutsettes at slik beslutning må forelegges retten så snart som mulig. En etterfølgende domstolskontroll vil begrense faren for at ordningen misbrukes

6.8 TEKNISK SPORING

Utvalget fremhever at teknisk sporing (lokalisering ved hjelp av elektroniske sendere ol) ved hjelp av peilesendere som utplasseres av politiet har vist seg som et nyttig etterforskningsmiddel. Hovedbegrunnelsen for at politiet i sin tid ønsket å ta i bruk denne metoden, var at det i forbindelse med narkotikainnførsel og annen alvorlig kriminalitet viste seg stadig vanskeligere å benytte tradisjonell spaning ved at man fysisk fulgte involverte kjøretøy mv. En stor del av de som ble skygget innrettet sin atferd som om de uansett var skygget. I organiserte og avanserte kriminelle miljø er sikkerhetsbevisstheten svært høy, med aktive mottiltak for å hindre avsløring, som f eks kontraspaning. Dette ga seg bl a utslag i kjøring med svært høye hastigheter, kjøring mot rødt lys, brudd på vikepliktsregler, og hvor det var vanskelig for politiet å følge etter, særlig uten å bli oppdaget.

En tett skygging vil under slike forhold være meget ressurskrevende, men også farefull for den alminnelige ferdsel, for politiet og selvsagt for de som er gjenstand for skygging. I tillegg vil utvalget i samsvar med kriminalitetsbeskrivelsen i "[Kriminalitetsutviklingen mv](#)" i kapittel 3, peke på at kriminalitetsutviklingen har gitt større innslag av kriminelle som er i besittelse av skytevåpen. Reelt sett øker dette faren for politispanere som må befinne seg i fysisk nærhet av spaningsobjektene,

ofte uten kolleger i nærheten. I dag anvendes teknisk sporing i en del tilfeller hvor ivaretagelsen av egen og andres sikkerhet ville innebære at tradisjonell spaning ikke kunne iverksettes eller måtte innstilles. Teknisk sporing benyttes imidlertid også for å følge båter og for å spore gods, f.eks. et narkotikaparti.

Et forbud mot å anvende teknisk sporing ville i en del tilfeller ville innebære at etterforskning ble umulig, og etter utvalgets oppfatning kan man innskrenke den gjeldende adgang til å anvende teknisk sporing.

6.8.1 Lovregulering av metoden

Det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett at politiets nåværende bruk av elektronisk peileutstyr under etterforskning er regulert ved instruks av 30. januar 1990 fra riksadvokaten. Bruken er undergitt begrensninger som gjør at metoden ikke krever hjemmel i lov, slik den praktiseres i dag.

Utvalget har vurdert om det vil være hensiktsmessig å lovregulere metoden selv om dette ikke er påkrevd. En fordel med lovregulering av spørsmålet er at man øker borgernes tilgang til regelsettet. Interne instruks vil være vanskeligere å skaffe seg oversikt over og kjennskap til, selv om de offentliggjøres.

Både i straffeprosessloven og påtaleinstruksen finnes flere eksempler på regulering av politiets etterforskningsmetoder utover det som er påkrevd av hensyn til legalitetsprinsipp og menneskerettighetskonvensjonen.

Ved innføringen av bruken av peileutstyr i Norge var metoden ikke allment kjent. Man var redd for at offentliggjøring av metoden ville redusere nytteeffekten og riksadvokatens instruks er ikke offentliggjort. Metoden er i dag godt kjent blant allmennheten og i hvert fall i de kriminelle miljøer. Utvalget vil likevel presisere at de nærmere omstendigheter rundt utstyrets anvendelighet, funksjon m.v. vil ha betydning for plassering og andre taktiske vurderinger og slike opplysninger bør i størst mulig grad holdes innenfor politiet. Offentlig tilgjengelig regulering av metoden bør av denne grunn ikke gjøres for detaljert. Et annet argument mot å lovregulere metoden, kan være at man mister fleksibilitet i forhold til å endre på regelverket dersom teknologisk utvikling eller endringer i kriminalitetstrusselen tilsier dette. Dette argumentet ikke tillegges stor vekt, og taper uansett noe av sin effekt dersom man påser at lovreguleringen ikke gjøres for detaljert.

For lovregulering taler etter utvalgets oppfatning det forhold at utviklingen medfører at peileutstyret stadig blir mer effektivt og «peileobjektet» kan følges på lengre avstander.

Utvalget finner grunn til å foreslå en viss utvidelse av adgangen til å anvende metoden og da slik at dette krever hjemmel i lov. Begrunnelsen fremkommer nedenfor, men her fremhever utvalget at det synes lite hensiktsmessig at deler av metodens anvendelsesområde lovreguleres og andre deler ikke.

På denne bakgrunn vil utvalget foreslå at bruken av teknisk peileutstyr lovreguleres.

6.8.2 Utvidelse av dagens adgang til teknisk sporing

Etter riksadvokatens instruks er det fastslått at det i narkotikasaker skal dreie seg om overtredelse av straffeloven § 162 annet ledd som har en strafferamme på 10 års fengsel, før teknisk sporing kan iverksettes. For andre typer kriminalitet er det ikke fastsatt krav om noen bestemt øvre strafferamme, men det forutsettes at det dreier seg om «*alvorlig kriminalitet*» og henvisningen til § 162 annet ledd i narkotikasaker er en indikasjon på hvor nivået må ligge.

Noe mer enn en indikasjon er dette ikke, det kan godt dreie seg om «*alvorlig kriminalitet*» selv om strafferammen er under 10 års fengsel. Ulovlig frihetsberøvelse har f eks etter straffeloven § 223 en strafferamme på 5 års fengsel, men kan åpenbart danne grunnlag for bruk av teknisk sporing.

De retningslinjer som riksadvokaten har gitt på området er retningslinjer som er bindende for politi og påtalemyndighet, men de kan fravikes av riksadvokaten i enkelttilfeller, forutsatt at man holder seg innenfor de rammer som følger av EMK, legalitetsprinsippet og domstolsavgjørelser.

Utvalget mener at teknisk sporing fortsatt bør forbeholdes for alvorlig kriminalitet, men synes gjeldende retningslinjer bør modereres noe. Etter utvalgets oppfatning vil teknisk sporing av kjøretøy og gods under transport være et mindre inngripende etterforskningsmiddel enn telefonavlytting. Metoden for å plassere selve senderutstyret vil også ha betydning. Teknisk sporing der hvor utstyret plasseres ved inntrengen i låst bil eller en låst garasje, vil ha likhetstrekk med såkalt hemmelig ransaking.

Teknisk sporing er en etterforskningsmetode som er av en slik karakter at den bør kunne tillates ved etterforskning av lovbrudd som kan gi anledning til å benytte andre og mer inngripende metoder. Og som tidligere fremhevet vil den innebære at sikkerheten til involvert politipersonell, de som det spanes på og allmennheten øker fordi spaningen ikke behøver å skje så tett som ellers måtte være tilfellet.

Utvalget er, som nevnt, av den oppfatning at teknisk sporing er et mindre inngripende tiltak enn telefonkontroll. De forhold som kan danne grunnlag for telefonkontroll bør derfor gi muligheter for teknisk sporing. Men spørsmålet er om grensen bør trekkes «lavere», slik at andre og mindre alvorlige straffbare forhold kan gi grunnlag for anvendelse av denne metode. Utvalgets oppfatning – etter å ha vurdert hvor inngripende metoden er opp mot de fordeler den gir – er at også andre forhold enn de som kan begrunne telefonkontroll, må komme i betraktning.

Spørsmålet blir hvor denne grensen i så fall bør settes. Metoden er i bruk i Danmark og i Sverige uten å være lovregulert, og uten at det er satt bestemte krav til lovbruddets alvor eller karakter. I Finland er metoden lovregulert i Tvångsmedelslagen § 4 tredje ledd, hvor det er angitt at mistanken må gjelde lovbrudd med høyere strafferamme enn 6 måneders fengsel. Senderutstyret kan da festes på kjøretøy eller på det «*varuparti som utgör föremålet för brottet.*»

Prinsipielt sett kunne man tenke seg at denne type utstyr kunne benyttes ved etterforskning av enhver type lovbrudd. Praktisk sett ville det ligge en reell begrensning i det faktum at teknisk sporing er en meget ressurskrevende form for etterforskning.

Utvalget er likevel av den oppfatning at det bør fastsettes bestemte krav til hvilke saker som kan etterforskes på denne måte og det må tas utgangspunkt i strafferammen, selv om dette gir vanskelige avgrensninger i forhold til enkelte lovbrudd. Heleri har eksempelvis en strafferamme på 3 års fengsel jf straffeloven § 317 1 ledd, og grovt heleri har etter straffeloven § 317 tredje ledd en strafferamme på inntil 6 års fengsel. Bruk av teknisk peiling kan f eks være aktuelt der politiet oppdager tyvegods under «lagring», og kan plassere en sender for å følge det frem til mottakeren. Utvalget finner grunn til å presisere at utvalget mener at man uten hjemmel i lov vil ha anledning til å plassere sendere på tyvegods, hvis man får innhentet rette eiers samtykke. Det er imidlertid ikke alltid det vil være praktisk å få innhentet rette eiers samtykke.

Stjeles et parti med videospillere på vei fra importør til detaljist og politiet finner hvor partiet er gjemt, vil politiets plassering av en sender i partiet utvilsomt være et effektivt middel for å avdekke de videre formidlings- og mottakerledd.

I vinningskriminaliteten går det et generelt skille mellom grove og simple forbrytelser, se eksempelvis straffeloven § 255 og 256, 257 og 258, eller § 317 første og tredje ledd. De simple forbrytelsene av denne karakter kan straffes med inntil tre års fengsel og de grove med inntil 6 års fengsel. Utvalget er av den oppfatning at teknisk sporing bør kunne anvendes ved etterforskning av den grove vinningskriminalitet, og vil på det grunnlag anbefale at teknisk sporing kan benyttes under etterforskning av saker som kan medføre mer enn 3 års fengsel. I praksis vil ikke dette innebære noen utvidelse i forhold til dagens regler.

6.8.3 Plassering av peileutstyr

Etter de gjeldende retningslinjer er det ikke anledning til å feste senderen til person eller til håndbagasje som denne bærer med seg. Hovedargumentet bak denne begrensningen er at en slik kontroll vil være et så inngripende virkemiddel at det må antas å kreve hjemmel i lov.

Når metoden nå foreslås lovregulert faller selvsagt dette argumentet bort. Rett nok vil det være slik at peiling av hvor en person befinner seg er en langt mer inngripende form for etterforskning enn der hvor kjøretøy spores.

Utvalget mener likevel at opplysninger om en persons lokalisering er mindre sensitive i sin karakter enn de detaljopplysninger som kan fremkomme gjennom kameraovervåking og teknisk avlytting. Utvalget er av den oppfatning at det bør gis hjemmel for å plassere senderutstyret i bagasje som mistenkte bærer med seg, eksempelvis en håndveske.

Den tekniske utvikling har medført at det aktuelle utstyr stadig blir mindre og lettere å skjule. Dette er en utvikling som må forventes å fortsette. Utvalget antar at dette innebærer at spørsmålet om det bør være anledning til å plassere senderutstyr på person kan bli mer aktuelt enn det er i dag. Plassering av senderutstyr på person vil reise vanskelige spørsmål, og utvalget foreslår at dagens praksis om at peileutstyr ikke kan plasseres på person opprettholdes.

Plassering av senderutstyr i klesplagg er på mange vis en mellomting mellom plassering i gjenstander vedkommende bærer med seg som håndvesker, og plassering på person. Klær skiftes og plassering i et klesplagg vil derfor i hvert fall ikke over tid medføre noen kontinuerlig overvåking. På den annen side antas det at plassering i klær i en del tilfeller kan være et særlig effektivt, over kortere tid. Eksempelvis at man plasserer en sender i mistenktes ytterjakke som henger i restaurantgarderober for å finne ut hvor han tar veien etterpå. Hvor inngripende teknisk sporing er vil i hovedsak bero på en avveining av peilingens intensitet og varighet. Det må antas at en sender som er plassert i et klesplagg ikke vil kunne sende kontinuerlig over lengre tid. Utvalgets oppfatning er at slik plassering bør kunne tillates på nærmere angitte vilkår.

6.8.4 Anbringelse av utstyret

Etter gjeldende instruks er det en forutsetning at utstyret anbringes på en måte som ikke er i strid med gjeldende lovgivning. Dette følger av det faktum av unntak fra lov må ha hjemmel i lov. Hvis metoden nå gjøres til gjenstand for lovregulering, er det ikke selvsagt at en slik begrensning bør opprettholdes.

Elektronisk peileutstyr viser hvor en person befinner seg. Etter utvalgets oppfatning er dette som nevnt et mindre inngripende etterforskningsmiddel enn avlytting og teleovervåking på privat område, i hvert fall som et utgangspunkt. Men det er neppe slik i alle tilfeller. Dette vil avhenge av andre omstendigheter som peileutstyrets plassering, varigheten av kontroll mv. De fleste vil antakelig anse det som langt

mer inngripende hvis politiet har fulgt med i alle ens bevegelser 24 timer i døgnet over en periode på 6 måneder, enn om man har avlyttet telefonen i en periode.

Slik er det ved enhver vurdering av de ulike tvangsmidlers grad av inngripen. Det er f eks ikke tvil om at romavlytting generelt må anses som mer inngripende enn telefonavlytting, men i de enkelte tilfeller vil vurderingen bero på omstendigheter som hva slags rom det er som avlyttes, hvem som benytter den aktuelle telefon, hva telefonen benyttes til, kontrollenes varighet mv.

De nærmere omstendighetene utgjør viktige momenter i de vurderinger som må gjøres forut for at det gis tillatelse til å anvende metoden i den enkelte sak. Utvalget er kommet til at det ikke bør trekkes noen bestemt grense for hvor utstyret kan plasseres, utover forbud på person.

6.8.5 Kompetanse

Etter de någjeldende regler treffes beslutning om teknisk avlytting av politimesteren i distriktet. (I Oslo også av fagsjef) Utvalget er kommet til at denne ordningen bør bestå også ved lovregulering av metoden, for teknisk sporing som foretas innenfor dagens retningslinjer. Utvalget peker på at det er tale om en metode som ut fra legalitetsprinsippet ikke trenger hjemmel i lov og at metoden har vært benyttet siden 1985 uten at utvalget er kjent med at det er påpekt uheldig praksis. Når metoden benyttes innenfor disse rammer, kan det også fremheves at metoden kun innebærer bruk av ny teknologi til tradisjonell spaningsvirksomhet som alltid har vært iverksatt av politiet.

Dersom utstyret plasseres ved en ellers straffbar handling, f eks ved innbrudd, får metoden en annen og mer inngripende karakter. Ettersom det er en forutsetning for metodens benyttelse at den mistenkte ikke gjøres kjent med sporingen, kan han heller ikke på etterforskingstadiet underrettes om at politiet har vært i hans låste garasje eller låste bil. Her ser utvalget likhetstrekk med såkalt hemmelig ransaking.

Teknisk sporing hvor peileutstyret plasseres i mistenktes klær eller håndbagasje eller anbringes på en ellers straffbar måte, bør etter utvalgets oppfatning undergis domstolskontroll. Behovet for teknisk sporing kan oppstå raskt, og situasjonen være den at det ikke er tid til å avvente rettens beslutning om slik kontroll. På tilsvarende vis som for telefonkontroll og hemmelig ransaking vil utvalget foreslå at påtalemyndigheten bemyndiges til å treffe beslutningen under slike forhold. Forutsetningen er da at spørsmålet bringes inn for retten for eventuell opprettholdelse og etterfølgende kontroll, selv om sporingen er avsluttet i mellomtiden.

6.8.6 Tillatelsens varighet

Utvalget finner ikke grunnlag for å foreslå at det fastsettes en bestemt grense for hvor lenge politiets beslutning om å anvende teknisk sporing, uten at den anbringes på person eller bagasje den fører med seg, kan gjelde for. Utvalget nøyer seg her med å vise til at det er tale om en bruk av metoden som ikke i seg selv krever hjemmel i lov, og som kun er en videreføring av den gjeldende ulovfestede praksis. I normaltilfellene vil dette dreie seg om kortvarige operasjoner.

Når det gjelder de tilfeller hvor det foreslås at beslutningen skal treffes av retten, er utvalget kommet til at det bør settes en bestemt tidsbegrensning for sporingen, som selvsagt kan forlenges.

I de tilfeller hvor utstyret plasseres ved en ellers straffbar metode, men for øvrig benyttes i samsvar med den gjeldende ulovfestede praksis, blir det liten forskjell fra den sporing politet selv kan beslutte når utstyret først er anbrakt. Slik sett kunne det

argumenteres for at det ikke er behov for noen særkilt tidsbegrensning i disse tilfellene. Utvalget er likevel av den oppfatning at det bør fastsettes en lengstetid.

I praksis vil teknisk sporing sjelden være aktuelt over lengre perioder. Av hensyn til sammenhengen med de gjeldende regler om telefonkontroll, foreslås lengstetiden som hovedregel satt til fire uker. Utvalget vil imidlertid foreslå at tidsfristen kan settes lengre der etterforskingens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter fire uker vil være uten betydning, på tilsvarende vis som dagens regler for fengsling og slik utvalget foreslår for telefonkontroll. Retten må fastsette fra hvilket tidspunkt fristen begynner å løpe, normalt bør dette være beslutningstidspunktet.

Utvalget vil presisere at det med fristens lengde tenkes på hvor lenge utstyret kan benyttes til peiling. Det vil ofte være slik at utstyret fysisk sett ikke kan fjernes før på et senere tidspunkt. Så lenge utstyret ikke anvendes mener utvalget at dette må kunne skje uavhengig av den frist som er satt. Men fristen bør regnes fra det tidspunktet domstolen treffer sin avgjørelse.

6.8.7 Underretning

Det ligger i sakens natur at underretning på etterforskingstadiet ville forspille effekten av bruken av dette etterforskningsmiddel. Teknisk sporing må betraktes som en form for hemmelig etterforsking som ikke bør meddeles mistenkte før dette kan skje uten skade for etterforskingen. Beslutning om å iverksette slik etterforsking bør ikke medføre status som siktet.

Dersom det ikke reises straffesak må det, der rettens kjennelse har vært innhentet, underrettes etter tilsvarende regler som for ransaking med utsatt underretning. Teknisk sporing som er besluttet av politiet bør ikke gi slik underretningsplikt.

I de tilfeller hvor rettens kjennelse skal innhentes, vil utvalget på samme måte som ved de øvrige etterforskingsskritt som besluttet av i rettsmøte uten at mistenkte kan være til stede, foreslå at det oppnevnes en egen advokat. Det vises til utvalgets særlige drøftelse vedrørende dette.

6.8.8 Bevisføring

Teknisk sporing kan gi bevis som kan ha betydning for sakens opplysning i en hovedforhandling. Slik bevisførsel bør tillates ført og den naturlige konsekvens av dette er da også at mistenkte og hans forsvarer gis tilgang til opplysningene som er fremkommet. På tilsvarende måte som ved avlytting bør det imidlertid ikke gis adgang til nærmere detaljer om utstyrets beskaftenhet, plassering mv, da dette vil kunne skade politiets fremtidige etterforsking i andre saker.

6.8.9 Oppsummering

Utvalget vil således foreslå at det innføres lovregulering av metoden kalt teknisk sporing. Ved lovreguleringen finner utvalget det hensiktsmessig at man i forhold til de nærmere materielle vilkår og kompetansebestemmelser skiller metoden i to hovedgrupperinger.

Den først grupperingen er en videreføring av de gjeldende retningslinjer hvor senderutstyret ikke tillates plassert på person eller i bagasje denne bærer med seg og hvor det forutsettes at utstyret ikke plasseres på en måte som ellers er straffbar. Metoden som sådan krever ikke hjemmel i lov. Utvalget foreslår likevel at metoden lovreguleres, særlig av hensyn til oversikt over regelverket. Det vil være uheldig å bare lovfeste deler av metoden og lovregulering gir økt forutberegnelighet for borg-

erne. Utvalget foreslår en generell adgang til å anbringe og anvende peileutstyr i etterforskning av saker med mer enn 3 års strafferamme, under ellers samme forhold som etter gjeldende retningslinjer for slik etterforskning. På grunn av at det – undergitt disse begrensninger – er tale om en metode som ikke trenger hjemmel i lov og under henvisning til den gjeldende praksis, som det etter det utvalget er kjent med, ikke er reist nevneverdige innvendinger mot, vil utvalget foreslå at kompetansen til å iverksette elektronisk peiling under disse omstendigheter fortsatt bør tilligge påtalemyndigheten. Utvalget foreslår at beslutningen som hovedregel skal fattes av politimester eller visepolitimester. I politimesterens fravær må beslutningen kunne treffes av politimesterens faste stedfortreder eventuelt andre av påtalemyndighetens tjenestemenn i ledende stillinger, tilsvarende bestemmelsen i straffeprosessloven § 216 d annet ledd.

Den andre grupperingen er der hvor man foretar en utvidelse av gjeldende ordning. Plasseres utstyret ved bruk av metoder som ellers ville være straffbare, som innbrudd eller skadeverk, vil dette i seg selv kreve hjemmel i lov. Videre vil plassering av utstyret i en persons klær eller på bagasje han bærer med seg kunne innebære en såvidt nærgående overvåking av hans bevegelser at dette krever hjemmel i lov. Utvalget er av den oppfatning at peileutstyr bør kunne festes på personlig bagasje og i klær, men ikke på personen som sådan.

Kompetansen til å beslutte plassering av utstyr som innebærer en utvidelse i forhold til dagens regelverk, bør undergis domstolskontroll.

6.9 BRUK AV KILDER

6.9.1 Generelt

Som det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett er politiets bruk av kilder uregulert. Det er store forskjeller mellom ulike typer kilder og hvorledes deres samarbeid med politiet er.

Politiet er helt avhengig av å benytte seg av og samtale med ulike typer kilder. Detaljregulering av kildekontakt, etablering, styring og kontroll vil i praksis lett skape vansker både for politiets muligheter for å skaffe seg kilder og for anvendelsen av disse. Hensynet til kildenes sikkerhet og polititaktiske hensyn tilsier desuten at opplysninger om kilder må beskyttes i ikke uvesentlig grad.

På den annen side reiser politiets bruk av kilder problemer som forutsetter at det må foreligge en viss notoritet over kontakten. Kildenes opplysninger kan f.eks. vise seg å være uriktige og danne grunnlag for etterforskning mot uskyldige. Kilden kan komme med uriktige beskyldninger om polititjenestemenn han har kontakt med. Forholdet har også et sikkerhetsmessig aspekt. Av hensyn til såvel kildens som polititjenestemanns sikkerhet, bør det i politiet være tilgang til opplysninger om hvilken kilde det er tale om, hvor møtet finner sted, vurderinger av kildens troverdighet etc.

Det er uheldig at det ikke foreligger slike opplysninger ved alle tjenestesteder. Utvalget finner det vanskelig å foreslå felles detaljerte regler for kildebehandling. Utvalget vil anbefale at alle tjenestesteder sikrer den nødvendige notoritet, i form av lokalt kilderegister eller annen ordning som gjør at det ved behov kan etterspores hvem den enkelte kilde er og hvilken kontakt han har med politiet. Samtidig må ordningen ivareta kilden og politiets behov for konfidensialitet. Utvalget finner her grunn til å understreke at det er tale om politiets kilder og ikke den enkelte polititjenestemanns private kilde. Ansvar for at det utarbeides tilfredstillende rutiner for kildebruk på de ulike tjenestesteder må således tillegges de respektive politisjefer. At et slikt arbeide er gjennomført, bør bli gjenstand for kontroll ved inspeksjoner, både av Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet.

6.9.2 Vederlag til kilder

Politiet gir i dag som hovedregel ikke annet økonomisk vederlag til kilder enn dekning av påløpte utgifter.

Det er utvalgets oppfatning at endringer i kriminalitetssituasjonen har økt behovet for å kunne tilby en viss betaling eller annet vederlag for informasjon til politiet som avdekker straffbare forhold.

Det å gi politiet opplysninger om alvorlige straffbare forhold kan langt på vei – som et utgangspunkt anses som en borgerplikt. Økt internasjonal kriminalitet, økt reisetrafikk mv kan imidlertid medføre potensielle informanter som ikke føler noen form for tilhørighet til og lojalitet overfor det norske samfunn. Det «normale» incitament for å kontakte myndighetene og gi den informasjon man sitter inne med kan da mangle, selv om de aktuelle personer ikke er kriminelle. Som et eksempel kan man tenke seg en fisker om bord på en russisk tråler som anløper norsk havn. Hvis han blir oppmerksom på at kolleger smugler narkotika, vil neppe moralsk forargelse over dette og hensynet til norsk ungdom være tilstrekkelig til at han går til norske myndigheter med sin viten. En økonomisk godtgjørelse kan være av betydelig større interesse.

Et annet moment for å i større grad gi vederlag er at det i forhold til visse typer kriminelle må antas å være forbundet med større risiko å være kilde for politiet nå enn tidligere.

En viss adgang til å kunne gi økonomisk vederlag vil dessuten lette den praktiske kildebehandling der det i dag gis dekning for påløpte utgifter. For mindre beløp kan man da refundere kilden uten vurdering av hvor meget som er påløpt av utgifter, hvilket for en kilde kan virke smålig.

Utvalget vil foreslå at den nåværende praksis med kun å dekke påløpte utgifter endres slik at det kan utbetales mindre pengebeløp til kilder der politiet mener dette er nødvendig eller fortjent. For at en slik praksis skal ha praktisk betydning, må dette kunne besluttes av den enkelte politimester. Under henvisning til det som er anført som praksis i Danmark og Finland, mener utvalget at en slik fullmakt til å betale for opplysninger bør begrenses oppad til 15 000 kr. Beløp i denne størrelsesorden bør det bare rent unntaksvis bli aktuelt å utbetale.

Det er fare for at muligheter for økonomisk gevinst medfører at det gis uriktige opplysninger. Beløpene som nå foreslås er langt mindre enn hva som er tilfelle der belønning tilbys av utenforstående, f eks fra banker etter ran. Politiet må alltid være oppmerksomme på denne problemstillingen og kildeopplysninger må betraktes kritisk og søkes verifisert. Den økning som utvalget nå foreslår anses ubetenkelig. Det vises for øvrig til det som er anført om dette i beskrivelsen av gjeldende rett.

Utvalget vil presisere at en slik endring i praksis ikke krever noen lovhjemmel, og at det vil være full anledning til at politiet kan gi vederlag i større utstrekning enn den praksis utvalget her vil foreslå, forutsatt at dette skjer i overensstemmelse med overordnet påtalemyndighet og bevilgende myndigheter.

6.9.3 Annet vederlag

En kilde som selv er under straffeforfølgning vil i henhold til gjeldende rettspraksis kunne oppnå reduksjon i straffutmålingen, hvis han har bidratt til sakens oppklaring. Det samme gjelder hvis han bidrar til å oppklare annen alvorlig kriminalitet.

Et problem som melder seg er at vedkommende ofte vil vite konkret hva han kan oppnå før han bestemmer seg for et samarbeid med politiet. Det vil ikke være mulig for politiet på forhånd å inngå avtaler med kilden om hva han kan oppnå ved å bidra med sine opplysninger, og neppe heller ønskelig.

Høyesterett har fastslått at slikt samarbeid med politiet skal tillegges vekt i formildende retning. Dette gir ikke grunnlag for å kunne inngå noen form for avtale om hvilken vekt dette skal tillegges.

I en del land, bl a Tyskland, har man «kronvitner» som gis hel eller delvis immunitet mot å vitne mot andre. Andre land har ordninger hvor påtalemyndigheten kan inngå avtaler om en subsumsjon eller straffutmåling som er bindende for domstolen, f eks såkalt «plea-bargain».

Slike ordninger reiser en rekke prinsipielle spørsmål som må utredes bredt og nøye før de eventuelt innføres i Norge. Dette utvalget kan vanskelig se at det i dagens situasjon finnes noe utbredt behov for slike ordninger her. De finnes heller ikke i de øvrige nordiske land.

6.9.4 Beskyttelse av kilder

Det er anført i gjeldende rett at utvalget anser politiets rettslige grunnlag for å kunne holde kilder – som ikke er vitner – utenfor saken som i hovedsak tilfredsstillende.

Fra enkelte politihold har det vært fremhevet som et problem at politiet må avvente rettens etterfølgende avgjørelse. Ut fra synsvinkelen at man bør kunne forklare en person konsekvensene av hans samarbeid med politiet før vedkommende beslutter hva han vil gjøre, hadde det vært ønskelig å få noe mer forutberegnelighet i forhold til når en kilde kan regne med å være anonym.

Utvalget er av den oppfatning at slike ordninger reiser en rekke kompliserte spørsmål. Man finner ikke grunn til å foreslå noen generelle regler om dette. På et særlig område ønsker man likevel å styrke mulighetene for å holde personer ute av saken, nemlig politiets adgang til å unnlate å svare på spørsmål *hvorfra* en observasjon er gjort.

Som redegjort for under gjeldende rett kan det være tvil om någjeldende straffeprosesslov § 292 annet ledd annet alternativ gir hjemmel for å nekte å oppgi observasjonsposter for spaning, selv der denne opplysning ikke er nødvendig for rettens vurdering av skyldspørsmålet.

Utvalget kan vanskelig se nevneverdige betenkeligheter ved at tiltalte ikke får vite selve observasjonstedet, hvis først retten legger til grunn at dette er uten betydning for skyldspørsmålet. Hensynet til tredjemanns frykt for represalier og fremtidig bruk av observasjonstedet bør tillegges avgjørende vekt. Utvalget viser også til det unntak utvalget foreslår fra innsynsrett i f eks materialet fra telefonkontroll.

På denne bakgrunn foreslås det en presisering av straffeprosessloven § 292 annet ledd annet alternativ.

6.9.5 Anonyme vitner

Etter gjeldende rett antas det ikke å være anledning til å anvende anonyme vitner i norsk rett, men i visse tilfeller kan et vitne få forklare seg uten at tiltalte får være til stede.

Det kan stilles spørsmål om hvor stor prinsipiell forskjell det er på at tiltalte ikke selv får være til stede når et vitne forklarer seg og det at tiltalte ikke får vite vitnets identitet. Når et vitne kan forklare seg uten at tiltalte er til stede, vanskeliggjør dette kontradiksjon. Normalt vil innholdet av en vitneforklaring ha større betydning for tiltalte enn vitnets identitet. Den usikkerhet som knytter seg til at tiltalte ikke kjenner vitnets identitet, vil kunne ha forskjellig betydning avhengig av sakens og vitneforklaringens karakter. Men i utgangspunktet er dette forhold som svekker vitneforklaringens bevisvekt.

Etter utvalgets syn er det grunn til å vurdere nøye om bruk av anonyme vitner er påkrevd. Til nå har ikke represalier mot vitner vært noe stort problem i den norske strafferettspleien, selv om unntak finnes. Endringer i kriminalitetssituasjonen kan forandre dette slik at det oppstår behov for større adgang til å kunne føre vitner uten at tiltalte blir kjent med vitnets identitet. I denne sammenheng bør det ses hen til den rettslige situasjonen i andre land. Det må også tas i betraktning at det norske samfunnet er lite og gjennomsliktig slik at etterfølgende vitnebeskyttelse i form av endret oppholdsted og «ny» identitet vil være lite praktisk. Dermed blir den beskyttelse som ligger i anonymitet under rettssaken viktigere.

Dersom saken ikke lar seg tilstrekkelig opplyse på annen måte, må påtalemyndigheten i dag vurdere hensynet til sakens oppklaring opp mot hvilke risiko vitnet utsettes for. Foreligger det en reell fare for et vitnes sikkerhet, kan dette innebære at man unnlater å reise straffesak og gjennom dette gir etter for vold og terror.

Anonyme vitner kan også være aktuelt der politifolk har infiltrert kriminelle miljøer, eller arbeidet med provokasjonslignende tiltak. Avsløring av polititjenestemennenes identitet vil kunne være ødeleggende for andre pågående saker og for muligheter for å arbeide på tilsvarende vis i fremtiden. I spesielle saker kan det også foreligge en særlig frykt for represalier.

Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg har berørt spørsmålet om hvor langt den nasjonale lovgivning kan gå i å innrømme vitner anonymitet.

I sak sveitsisk borger Lüdi anla mot den sveitsiske stat (dom av 15. juni 1992, case number: 17/1991/269/340), hevdet Lüdi at det var et brudd på hans krav på «fair trial» at han ikke fikk vite identiteten til en polititjenestemann som vitnet mot ham. Polititjenestemann hadde arbeidet «under cover» og vært med på et provokasjonslignende opplegg overfor Lüdi. Domstolen uttalte at den finner det akseptabelt at vitnets identitet holdes skjult for Lüdi og fremholdt at

«the person in question was a sworn police officer whose function was known to the investigating judge». (Dommens avsnitt 49)

Retten fremholdt at dette gjorde at saken skilte seg fra to andre dommer avsagt av menneskerettighetsdomstolen (Dom av 20. november 1989, Kostyovski mot staten Nederland og dom av 27. september 1990, Windisch mot staten Østerrike)

Retten fant likevel ut at var brudd på Lüdis krav på «fair trial» at han ikke hadde fått tilfredstillende mulighet til kontradiksjon i forhold til politimannens vitneprov, til tross for at dette ville vært mulig uten å risikere å avsløre politimannens identitet og derved muligheten for å bruke ham på tilsvarende måte i fremtiden.

I dom av 26. mars 1996 Doorsen mot Nederland godtok domstolen at identiteten til flere kjøpere av narkotika ble holdt hemmelig for tiltalte. Vitnene var avhørt av en dommer uten at tiltalte hadde fått være til stede eller på annen måte hadde fått adgang til kontradiksjon. Retten uttalte at en domfellelse ikke kunne baseres utelukkende eller hovedsakelig på anonyme utsagn, men fastslo at så ikke var tilfelle i den konkrete sak.

Det kan på denne bakgrunn slås fast at føring av anonyme vitner ikke uten videre vil være brudd på Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon. Men en domfellelse må ikke baseres utelukkende eller i avgjørende grad på denne type vitner.

EU har i resolusjon av 23. november 1995 (95/C 327/04) kommet med tilsvarende anbefaling, her heter det i svensk oversettelse:

«Rådet uppmanar medlemsstaterna at tillförsäkra vittnen lämplig skydd genom att beakta följande riktlinjer: ... «6. Behörig myndighet bör ges möjlighet att på eget initiativ eller på vittnets begäran besluta att hemvist och

allt som kan identifiera denne inta skall komma til någons annan kännedom än de berörda myndigheternas.»

Noen land har tatt forbehold når det gjelder vitnets identitet.

Det forventes at Europarådet vil gi en tilsvarende rekommandasjon på forsommern 1996.

Anledning til å benytte anonyme vitner vil innebære noe helt nytt i norsk straffeprosess. Retten til å vite hvem som opptrer under domstolsbehandlingen er ansett som en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti.

På den annen side må man vektlegge den internasjonale utvikling i kriminalitet og kriminalitetsbekjempelse. Mange land har innført adgang til slik vitneførsel.

Tenker man seg en flykapring utført av en godt organisert terroristorganisasjon, anses faren for represalier mot vitnene normalt som meget stor. Det kan være helt nødvendig for gjennomføringen av straffeforfølgning mot flykaprerene at noen vitner står frem, samtidig som passasjerantallet kan være såpass stort at det ikke vil være mulig for terroristene å avsløre hvem av passasjerene dette er, forutsatt anonymitet.

Et annet eksempel kan være saker som gjelder krigsforbrytelser. Ikke minst på bakgrunn av hendelser i det tidligere Jugoslavia kan det tenkes at man vil måtte forfølge saker om krigsforbrytelser her i Norge. Også her må det kunne antas at det kan bli svært vanskelig, kanskje umulig å få vitner til å stå frem under riktig identitet.

Det kan også nevnes at det ved forhandlinger i krigsforbryterdomstolen i Haag etter domstolens prosessordning er adgang til å beskytte vitner ved hemmeligholdelse av vitnets navn og enhver annen identifiserende informasjon.

Innføringen av en adgang til bruk av anonyme vitner i norsk straffeprosess vil kreve en bred utredning om de spørsmål som melder seg. Det bør f.eks. innhentes nærmere opplysninger om hvorledes ordningen fungerer i de land som har den og hvilke rettssikkerhetsmessige spørsmål som har oppstått i praksis.

Under henvisning til den senere tids internasjonale utvikling, særlig de ovennevnte dommene i menneskerettighetsdomstolen og rekommandasjonen fra EU og den forventede fra Europarådet, vil utvalget anbefale at man vurderer å utrede spørsmålet om anonyme vitner nærmere. Det bør i tilfelle gjøres av et bredt sammensatt utvalg.

6.9.6 Vitnebeskyttelse

Som anført i beskrivelsen av gjeldende rett har politiet plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å ivareta sikkerheten til vitner. Fremveksten av organisert kriminalitet generelt sett, og særlig den kriminalitet som knytter seg til internasjonale kriminelle organisasjoner, har økt faren for at vitner utsettes for fare.

En del land har utarbeidet egne vitnebeskyttelsesprogram. Utvalget anser det som på det rene at vi i dag har kriminelle miljøer som kan utgjøre en slik trussel mot et vitnes liv, helse eller frihet at det kan være nødvendig å relokalisere et vitne og gi det en ny identitet. Ved vurderingen av om slike tiltak skal iverksettes, må man ikke bare vurdere den trussel som foreligger opp mot kostnadene med å iverksette slike tiltak. Det må også tas i betraktning at skifte av identitet og oppholdsted er en betydelig belastning på den det gjelder og dennes nærmeste. Erfaringer fra utlandet viser f.eks. at de psykiske belastninger blir for store og at slike opplegg av den grunn mislykkes.

Det må antas at det bare rent unntaksvis kan oppstå behov for så drastiske virkemiddel. Disse forhold må da vurderes nøye og individuelt. Av den grunn anbefaler

ikke utvalget at det skal utvikles noen egne programmer eller generelle rutiner for dette. Dersom behovet oppstår må det finnes en løsning i den konkrete sak.

Utvalget finner likevel grunn til å påpeke at en effektiv relokalisering oftest må antas å innebære at det tas opphold i utlandet. Dette krever ikke noen bestemt lovhjemmel fra norske myndigheters side. Imidlertid må Norge være forberedt på at man kan få tilsvarende forespørsler fra andre land.

I en slik sammenheng kan det oppstå flere vanskelige problemstillinger i forhold til hvem som skal underettes om personen reelle identitet og bakgrunn. Hensynet til vedkommendes sikkerhet tilsier at tilgangen til disse opplysningene begrenses mest mulig. En rekke offentlige etater har behov for personopplysninger om personer som har opphold her i landet. Det vil ikke være mulig å la alle disse få tilgang til de reelle opplysninger, uten at den beskyttelse som skal ligge i ny identitet blir fiktiv.

Stort sett må det antas at disse forhold ikke reiser spørsmål av direkte rettslig art. I Sverige har man innført en lov om fingerte personopplysninger som regulerer forhold som dette. Dette utvalget mangler oversikt over de praktiske og forvaltningsrettslige spørsmål som her kan reise seg, og vil foreslå at spørsmålet eventuelt undersøkes nærmere.

Utvalget finner ikke grunnlag for å anbefale utarbeidelse av særskilte rutiner eller programmer for vitnebeskyttelse.

6.10 SPANING, INFILTRASJON, KONTROLLERTE LEVERANSER OG PROVOKASJONSLIGNENDE TILTAK

6.10.1 Spaning og infiltrasjon

Utvalget vil ikke foreslå endringer i dagens regler om spaning og infiltrasjon. Det vises dog til merknader foran om økte vederlag til kilder og presisering av straffeprosessloven § 292 annet ledd i forbindelse med observasjonssted.

Bruk av uriktig legitimasjon under infiltrasjonsoppdrag bør kunne skje med de begrensninger som gjelder i dag. Langvarig infiltrasjonsoppdrag, såkalt «deep undercover», er neppe særlig aktuelt i Norge og reiser en rekke motforestillinger av alvorlig karakter.

6.10.2 Kontrollerte leveranser og provokasjonslignende tiltak

Kontrollerte leveranser er regulert gjennom nordisk samarbeid og etter utvalgets mening er dette hensiktsmessig. Metoden benyttes i et internasjonalt samarbeid, hvor gjerne flere land deltar, og nasjonale retningslinjer som ikke er tilpasset nabolandene vil ha mindre betydning forutsatt at metoden aksepteres. Utvalget har ikke negative merknader til de retningslinjer som gjelder på dette området i dag.

Ved provokasjonslignende tiltak oppstår spørsmålet om metoden bør lovreguleres. I Danmark lyder retsplejeloven § 754 a slik:

«Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen, med mindre:

- 1) der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt,*
- 2) andre etterforskingsskridt ikke ville være egnede til at sikre bevis i sagen, og*

3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en overtrædelse af straffelovens § 289, 2. pkt.»

Bestemmelsen suppleres av § 754 b:

*«De foranstaltninger som er nævnt i § 754 a, må ikke bevirkes en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.
stk. 2. Foranstaltningerne må alene udføres af polititjenestemænd.»*

Fra dansk politi og påtalemyndighet mottok utvalget entydige opplysninger om at denne lovreguleringen medførte at man i dag i Danmark i liten grad benytter provokasjonslignende tiltak ved etterforskning. Så vidt utvalget forstår har dette sammenheng med bl a kildeproblematikk; det er blitt vesentlig vanskeligere å unngå at bakgrunnsinformasjon kommer frem og kildens identitet røpes. En tilsvarende lovregulering med samme resultat i Norge vil innebære at politiet får økte vanskeligheter med å avdekke alvorlig kriminalitet, særlig i narkotikasaker. Slik kriminalitetstrusselen bedømmes av dette utvalg, vil det være en lite ønsket situasjon.

Utvalget er av den mening at med de retningslinjer og kontrolltiltak som i dag gjelder, bør provokasjonslignende etterforskning kunne benyttes i fremtiden. Det er hevet over tvil at dette i praksis er av stor betydning ved bekjempelse av narkotikakriminalitet.

Et annet spørsmål er om metoden bør tillates benyttet på andre områder, herunder datakriminalitet, sedelighetsforbrytelser mot barn, pengeforfalskninger, spritkriminalitet osv. Som tidligere nevnt er gjeldende retningslinjer restriktive. Utvalget er av den oppfatning at metoden bør kunne gis anvendelse på enkelte andre kriminalitetsområder enn narkotika. Dette har også sammenheng med det utvalget tidligere har fremhevet, aktive kriminelle er i mindre grad «spesialiserte», tilbud og etterspørselsmekanismer styrer aktivitetene fra område til område. Men en vesentlig utvidelse av denne etterforskningsmetoden, slik at den i gitte situasjoner kan benyttes ved annen kriminalitet, bør først skje etter at politiske myndigheter har gitt sin tilslutning. Deretter vil riksadvokaten som i dag, kunne utarbeide detaljerte retningslinjer til politi og påtalemyndighet.

6.11 UTVALGETS FORSLAG OG FORHOLDET TIL MENNESKERETTIGHETSKONVENSJONEN

Utvalget har vurdert sine forslag i forhold til EMK.

De endringer og utvidelser i politiets etterforskningsmuligheter som utvalget finner å foreslå vil gripe inn de rettigheter som er omhandlet i EMK artikkel 8 nr 1. Bestemmelsen beskytter personers privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse.

I annet ledd forutsettes det imidlertid at offentlige myndigheter kan tillates å gripe inn i disse rettighetene når dette er

«... i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».

Utvalget har ikke foreslått noen endring i etterforskningsmetoder utover det man mener å ha dokumentert et behov for i den rådende kriminalitetssituasjon. Utvalget foreslår videre endringer i lov som vil ivareta kravet til lovhjemmel.

De mest inngripende av utvalgets forslag er romavlytting og utvidet adgang til telefonkontroll. Disse metodene er velkjente fra utlandet, også fra våre naboland.

Metodene begrunnes i alvorlig kriminalitet og foreslås hjemlet i formell lov. Personvern- og rettssikkerhetshensyn ivaretas videre gjennom domstolskontroll, med kontradiktorisk saksbehandling.

Gitt disse betingelser, finner man det åpenbart at utvalgets forslag ikke kan komme i konflikt med EMK artikkel 8.

Utvalget har imidlertid også vurdert om forslagene samlet sett og sammenholdt med de øvrige etterforskningsmetoder, kan være problematiske i forhold til EMK. Utvalget finner at så ikke er tilfelle. Riktignok kan man ved å tenke seg at alle metoder anvendt samtidig mot samme mistenkte vil en altomfattende og særdeles inngripende etterforskning. I praksis vil imidlertid ikke dette kunne skje. Bare av praktiske grunner er det neppe mulig å tenke seg at alle eller de fleste benyttes samtidig mot samme mistenkte. Derest vil det følge av de ulike vilkår for å anvende den enkelte metode at de sjelden vil være rettslig grunnlag for å anvende alle. Sist men ikke minst, vil forholdsmessighetsvurderingen sette grenser for hvor inngripende etterforskning som kan tillates.

6.12 VURDERING AV TILTAK SOM IKKE ER ETTERFORSKING

Utvalget har tolket sitt mandat slik at det er politiets etterforskningsmetoder som skal vurderes. Den materielle strafferett faller utenfor mandatet. Det er imidlertid nær sammenheng mellom de materielle og prosessuelle regler og utvalget finner grunn til kort å beskrive to forhold som har hatt relevans for utvalgets vurderinger. Det er spørsmålet om straffeansvar for forberedelseshandlinger og særlige strafferettslige regler for å motvirke utviklingen i de kriminelle motorsykkelmiljøer.

6.12.1 Straff for forberedelseshandlinger

I hvilken grad forberedelseshandlinger er gjort straffbare har indirekte betydning for utvalgets oppgave med å belyse politiets metodebruk. Som det fremgår av beskrivelsen av gjeldende rett, kan straffeprosessuelle tvangsmidler først tas i bruk etter at grensen for straffbart forsøk er overtrådt.

Sikkerhetsutvalget som vurderte de strafferettslige regler i terroristbekjempelsen, jf NOU 1993:3, pekte på at det karakteristiske for mange terrorhandlinger er at de krever grundig og lang planlegging og forberedelser. Ofte med mange personer involvert. Sikkerhetsutvalget stilte spørsmål om hvor langt man burde gå i å straffe forberedelseshandlinger og hvor langt dagens straffebud rekker i så måte.

Vi har i dag enkelte straffebestemmelser som rammer det å inngå forbund med sikte på å foreta eller medvirke til visse straffbare handlinger. Sikkerhetsutvalget pekte på det paradoks at straffeloven ikke har bestemmelser som rammer forberedelser (inngåelse av forbund) til drap, samt en rekke andre alvorlige straffebud som er praktiske i terrorsammenheng. Sikkerhetsutvalget foreslo derfor at det tas inn i straffeloven en særskilt bestemmelse som rammer det å inngå forbund for å begå visse nærmere angitte straffbare handlinger, nemlig tvang, frihetsberøvelse, grov legemsbeskadigelse, drap, og grovt skadeverk. Bestemmelsen ble foreslått plassert som tilføyelser i straffeloven § 159. Videre ble straffeloven § 161 annet ledd foreslått endret slik at den også omfatter anskaffelse av skytevåpen og ammunisjon til bruk for straffbare handlinger.

Et problem i sammenheng med forberedelseshandlinger er at den alminnelige strafferett ikke har noen generell definisjon av forsøk, og at grensen mellom forsøk og straffri forberedelse i praksis er lagt forholdsvis høyt, nærmest som et krav om at planleggingsfasen må være avsluttet, og at gjerningsmannen skrider til verket.

Dette spørsmålet ble ikke berørt i Straffelovkommisjonens utredning NOU 1992:23 Ny straffelov – alminnelige bestemmelser.

Det kan reises spørsmål om det i norsk rett er behov for en alminnelig regel om straffeansvar for forberedende handlinger, så som planlegging, inngåelse av forbund, konspirasjon, anskaffelse av våpen og annet utstyr etc, med sikte på å begå grove forbrytelser. Særlig i forhold til grove forbrytelser mot liv, legeme og helbred kan det være et slikt behov, men også i forhold til grove narkotikaforbrytelser og økonomisk kriminalitet, herunder planlegging av korrupsjon.

Særlig i forhold til terror og organisert kriminalitet hvor de som står bak opererer med hierarki, kommandosystem og spesialisering, ser man svakhetene i dagens materielle strafferett på dette området. Medvirkningslæren gir et for svakt strafferettslig vern mot terror og organisert kriminalitet. Skillet mellom straffbarhet og straffrihet synes i dag noe tilfeldig. Det er straffbart å inngå forbund for å begå ran, men ikke for å begå drap. Videre er det straffbart å inngå forbund for å foreta kapring av fly og skip, men ikke for å ta gisler i en bygning.

Forslagene fra Sikkerhetsutvalget vil i vesentlig grad kunne rette opp de nåværende svakheter på området. Systematisk planlegging av forbrytelser forekommer i økende grad og dagens rettsregler er ikke i samsvar med den reelle kriminalitetssituasjon. En rekke land har vedtatt et temmelig vidtgående strafferettslig ansvar for forberedelseshandlinger («criminal conspiracy»). Slike bestemmelser anses som et viktig element i kampen mot terror og organisert kriminalitet.

Norsk politi og påtalemyndighet vil kunne komme i en vanskelig situasjon i det internasjonale samarbeid mot kriminalitet så lenge forhold som straffes strengt i andre land er straffrie i Norge, selv om det gjelder handlinger som det på internasjonal basis synes enighet om å bekjempe. Det kan f.eks. ha konsekvenser i rettshjelpssammenheng ved anmodning om bistand i form av straffeprosessuelle tvangsmidler. Hvis handlingene er straffrie i Norge, kan vi ikke etterkomme andre lands anmodning om bistand, jf. utleveringslovens bestemmelser om dette.

Utvalget har funnet grunn til å fremheve de ovennevnte betraktninger ut fra de behov som synes å foreligge. I forhold til mandatet er det som innledningsvis nevnt ikke grunn til å gå nærmere inn på disse materiellrettslige forhold. Utvalget er imidlertid kjent med at Straffelovkommisjonen for tiden vurderer om disse spørsmål bør gjøres til gjenstand for en spesialutredning. Dette utvalget vil anbefale det.

6.12.2 Særlovgivning for bekjempelse av MC-kriminalitet

Som det fremgår av beskrivelsen av kriminalitetssituasjonen i "[Kriminalitetsutviklingen mv](#)" i kapittel 3 er den kriminalitet som bedrives i og i tilknytning til bestemte motorsykkelmiljøer svært alvorlig.

Det har i løpet av de par siste årene utviklet seg en konflikt mellom kriminelle som tilhører ulike motorsykkelorganisasjoner, hvor det benyttes de mest brutale midler. Det begås drap og drapsforsøk med metoder som i høy grad utsetter også andre for fare. Eksempelvis kan nevnes bruk av militære sprenglegemer ved attentater.

Dette problemet er felles i hele Norden. I Danmark har disse problemene medført at man har den 10. oktober 1996 vedtatt en særskilt lov om «*forbud mot opphold i bestemte ejendomme*». Bakgrunnen for loven var at fare for at attentater mot steder hvor de aktuelle motorsykkelklubber har tilhold også utsetter omgivelsene for fare.

Loven hjemler at det nedlegges forbud mot opphold på et bestemt sted. Det må dreie seg om et sted som tjener som tilholdssted for en gruppe. Forbudet må gis til den enkelte, og forutsetningen er at dennes tilhold på stedet og omstendighetene for øvrig antas å innebære risiko for angrep som vil være til fare for personer som bor

eller befinner seg i nærheten av eiendommen. Overtredelse av slikt forbud kan straffes med fengsel i inntil 2 år.

Det er for tidlig å si hvilken effekt loven har. Etter lovens ikrafttreden er det gitt en rekke slike pålegg og dette har medført at festningslignede klubblokaler i boligstrøk er fraflyttet. Slik sett minsker risikoen for andre som bor i det aktuelle området. På den annen side kan det tenkes at man bare flytter problemet til et annet sted og at oversikten over miljøene det er tale om blir mindre fordi de går «under jorden». Konflikten mellom de kriminelle motorsykelorganisasjonene synes ikke å ha minsket etter lovens ikrafttreden, det har bl a i den senere tid forekommet angrep mot et fengsel ved bruk av panservernrakett.

Etter norsk rett har vi ingen tilsvarende bestemmelser. Riktignok kan man etter straffeprosessloven § 222 a på nærmere angitte vilkår forby en person å oppholde seg på et bestemt sted. Den prinsipielle forskjell i forhold til den danske lov er imidlertid at det da kreves at det må være grunn til å anta at den forbudet gis, ellers ville ha begått et straffbart forhold. Etter den danske lov gis forbudet til en antatt fornærmet. Det er faren for at den som mottar forbudet vil kunne tiltrekke seg et rettstridig angrep (som utsetter også andre for fare) som er begrunnelsen for forbudet. Noen slik hjemmel finnes ikke i Norge, bortsett fra at man ved konkrete holdpunkter for at et angrep er i gjære kan forby opphold i bestemte områder med hjemmel i politiloven § 7 annet ledd.

Et annet tiltak for å bekjempe motorsykelkriminalitet er å forby organisasjonen. Dette er problematisk, bl a av hensynet til foreningsfriheten og det faktum at det ikke er klubbene i seg selv som er kriminelle men endel – eller endog de fleste – av medlemmene. Utvalget er ikke kjent med at noe land har fattet noe direkte forbud mot noen av motorsykelorganisasjonene. I delstaten Hamburg i Tyskland forbød man bruk av ryggmerker fra motorsykelklubbene «Hells Angels». Slike forbud reiser blant annet spørsmål om forholdet til ytringsfriheten.

Det ligger utenfor dette utvalgets mandat å gå nærmere inn på disse spørsmål. Utvalget vil fremheve at det ved regulering av etterforskningsmetoder må tas hensyn til den kriminalitetstype som er begått, uavhengig av hvem som har begått den. Særlige fullmakter til å anvende bestemte metoder i forhold til bestemte miljøer reiser alvorlige betenkeligheter av rettssikkerhetsmessig art. I tillegg kommer at de måtte gis ved retts teknisk vanskelige tilleggskriterier som «kriminell motorsykelorganisasjon», «organisert kriminalitet» eller lignende. Slike begreper er etter utvalgets oppfatning lite egnet som vilkår for straffeprosessuelle tvangsmidler, fordi de er vage, skjønnspregede og fordi sammenhengen mellom en kriminell handling og en organisasjon som regel først vil vise seg når saken er oppklart.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå noen særbestemmelser for motorsykelkriminalitet. Utvalget vil imidlertid påpeke at man etter gjeldende rett har enkelte virkemidler som kan synes særlig aktuelle i straffesaker mot kriminelle med tilknytning til motorsykkelmiljøer. Utvalget tenker da særlig på å benytte straffelovens alminnelige bestemmelser om inndragning og foretaksstraff. I særlige tilfeller kan man også tenke seg å anvende rettighetstap mot enkeltmedlemmer.

KAPITTEL 7

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene**7.1 ØKONOMISKE KONSEKVENSER**

Utvalgets forslag til lovendringer og andre tiltak har som formål å etablere bedre og mer effektive etterforskningsmetoder i saker som er vanskelige å etterforske og der dagens etterforskningsmetoder har vist seg ikke å strekke til. De foreslåtte etterforskningsmetoder må således ses som tiltak i samfunnets bestrebelser på å bekjempe alvorlig kriminalitet.

Den organiserte kriminalitet kjennetegnes av at de som er involvert driver kriminell virksomhet på områder hvor det er muligheter for stor profitt, som f.eks. innførsel og omsetning av narkotika og sprit, hvitvasking av penger, vinningskriminalitet, våpenhandel og menneskesmugling. Dette er alle kriminalitetstyper som har betydelige negative konsekvenser for et samfunn og som fører til store økonomiske tap og utgifter både for enkeltmennesker og det offentlige.

Det er imidlertid ikke mulig å anslå med noen særlig grad av nøyaktighet i hvilken grad utvalgets forslag vil føre til økonomiske besparelser for samfunnet.

Flere av utvalgets forslag vil medføre økte utgifter. Utvalgets forslag om at det skal oppnevnes advokat til å ivareta interessene til de som blir utsatt for bruk av visse typer etterforskningsmetoder, vil medføre økte utgifter til advokatsalær. Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor store disse utgiftene kan bli.

Som eksempel kan det nevnes at man i 1995 hadde ca 200 telefonkontrollsaker i forbindelse med etterforskning av slike saker. Dersom man f.eks. antar at det i gjennomsnitt vil medgå 5 advokattimer i forbindelse med hver av disse telefonkontrollsakene, vil kostnadene bli kr 575 000,- med dagens salærsatser.

Ved at utvalget foreslår bruk av advokater også ved andre etterforskningsmetoder enn telefonkontroll, må nødvendigvis kostnadene bli noe høyere uten at man kan anslå dette nøyaktig.

Ved at utvalget foreslår at flere av de omhandlede etterforskningsmetoder skal underlegges domstolskontroll, vil det bli en økning i antall rettsmøter. Arbeidsbelastningen for den enkelte domstol vil neppe øke i særlig grad, og utvalget antar at det heller ikke vil påløpe betydelige kostnader for domstolene på grunn av utvalgets forslag.

Utvalget foreslår ikke endring i nåværende kontrollutvalgsordning. Kontrollutvalgene vil imidlertid, om utvalgets forslag blir vedtatt, få seg forelagt flere saker til behandling. Dette vil føre til økte kostnader uten at utvalget kan angi slike økte kostnader med særlig grad av sikkerhet.

Flere av de foreslåtte etterforskningsmetodene vil være ressurskrevende for politiet. Både telefonkontroll, romavlytting og bruk av peileutstyr er metoder som krever betydelige personellressurser, og i noen grad også nytt materiell. I mange sammenhenger vil ressursbehovet begrense bruken av slike metoder. Dette har også vært situasjonen i dag ved bruk av telefonkontroll. Begrensede ressurser medfører normalt at man ikke uten videre ber om tillatelse til å igangsette telefonkontroll. Det er utvalgets syn at politiets bruk av ressurser til de foreslåtte etterforskningsmetodene i første omgang må prioriteres innenfor tilgjengelige ressurser.

7.2 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Utvalget foreslår at det etableres en ordning med oppnevning av advokat tilsvarende den danske ordningen. I saker som omhandler rikets sikkerhet eller av andre grunner omfatter sikkerhetsgradert materiale, må det være en forutsetning at det oppnevnes en advokat som er sikkerhetsklarert for det aktuelle nivå. Det må derfor etableres et eget utvalg av advokater som kan oppnevnes i denne type saker.

For øvrig vil forslagene kunne medføre forskjellige administrative konsekvenser av mindre omfang i politiet og påtalemyndigheten.

KAPITTEL 8

Kommentarer til de enkelte paragrafene i lovutkastet**8.1 1915-LOVEN**

Det vises til innstillingen "*Saklig anvendelsesområde*" i pkt 6.2.1. Loven foreslås opphevet slik at post- og telegrafkontroll må skje i medhold av bestemmelsene i straffeprosessloven § 211 og 212. Reglene om telefonkontroll foreslås inkorporert i straffeprosessloven, gjennom endringer i § 216 a. En konsekvens av utvalgets forslag er at rammen for telefonkontroll blir noe innskrenket i forhold til den gjeldende lov. Det materielle grunnvilkår endres til skjellig grunn til mistanke og enkelte av de lovovertridelser som i dag kan begrunne telefonkontroll vil ikke kunne gjøre dette etter utvalgets forslag. Dette gjelder overtridelser som ikke har strafferamme høyere enn 6 års fengsel eller rammes av bestemmelser i straffeloven kapittel 8 eller 9. På den annen side bortfaller tilleggskravet om at kontrollen skal anses påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet.

8.2 LOV OM KONTROLL MED ETTERRETNINGS- OVERVÅKNINGS- OG SIKKERHETSTJENESTENE**§ 7**

Bestemmelsen foreslås opphevet og det vises til merknadene til straffeprosessloven nytt "*Forslag til lovendringer*" i kapittel 9 b.

8.3 STRAFFELOVEN*Ny § 132 a:*

Det vises til innstillingen "*Kompetansebestemmelser*" i pkt 6.5.6. Utvalget foreslår at det skal være en viss adgang til å foreta beslag, gi utleveringspålegg og pålegge personer å gi til politiet ting som man i fremtid vil få, uten at den mistenkte underrettes om dette, før dette kan skje uten skade for etterforskingen. Hensynet til etterforskingen forutsetter også at ikke tredjemann ansvarsfritt kan gi disse opplysningene til den mistenkte. Av denne grunn foreslås det en straffehjemmel for den som bryter pålegg om taushet fastsatt av retten eller påtalemyndigheten.

8.4 STRAFFEPROSESSLOVEN*§ 82 tredje ledd*

I tilknytning til utvalgets forslag om bruk av tvangsmidler uten samtidig underretning til mistenkte, foreslås det at slik beslutning ikke skal medføre at mistenkte får status som siktet, på samme måte som det i dag er for telefonkontroll i medhold av straffeprosessloven § 216 a.

*Nytt "*Forslag til lovendringer*" i kapittel 9 b*

Det vises særlig til innstillingen "*Bruk av overskuddsinformasjon*" i pkt 6.2.9. Utvalget foreslår en ordning hvor det skal oppnevnes advokat forut for rettens behandling av begjæring om tillatelse til å utsette underretning til mistenkte om bruk av tvangsmidler mot ham. Dette innebærer f.eks at det ikke skal oppnevnes advokat forut for rettens behandling av begjæring om beslutning om ransaking,

mens det skal oppnevnes advokat hvis det anmodes om at ransakingen skal kunne gjennomføres med utsatt underretning.

Forslaget bygger på den ordning man har i Danmark. Advokaten skal ha rett til å uttale seg forut for rettens avgjørelse, ha tilgang til politiets materiale og varsles om alle rettsmøter i saken. Advokaten må ikke sette seg i forbindelse med mistenkte. Det at advokaten ikke kan konferere med mistenkte gjør at advokatens rolle i disse sakene vil avvike betydelig fra den tradisjonelle forsvarerrolle. Selv om behovet for hemmelighold overfor mistenkte senere vil falle bort, vil det etter utvalgets syn kunne være uheldig om samme advokat på et senere tidspunkt oppnevnes som forsvarer. Dette bør som hovedregel ikke skje. Utvalget har likevel ikke funnet det nødvendig å foreslå et lovforbud mot dette.

I saker som omfatter sikkerhetsgradert materiale, må det være en forutsetning at det oppnevnes en advokat som er sikkerhetsklarert for det aktuelle nivå. Det må av den grunn bli et eget utvalg av advokater som kan oppnevnes i denne type saker.

Forslaget innebærer at det blir praktisk mulig å påkjære også denne type kjennelser og etter utvalgets syn bortfaller da behovet for en egen kjæremålsadgang for kontrollutvalgene.

§ 200 a

Det vises til innstillingen "[Generelt](#)" i pkt 6.5.1 og "[Ransaking](#)" i 6.5.2. Utvalget foreslår en adgang for retten til å beslutte ransaking uten samtidig underretning til den mistenkte. Avgjørelsen om utsatt underretning skal treffes ved kjennelse, og det skal oppnevnes en advokat forut for rettens avgjørelse. Beslutningen om å utsette underretning kan bare gis for inntil 2 måneder om gangen, men kan forlenges av domstolen hvis det fortsatt er behov for dette. For saker som gjelder overtredelse av bestemmelser i straffeloven kapittel 8 eller 9, foreslår utvalget en mer vidtgående hjemmel idet det her åpnes adgang for at retten kan beslutte at det ikke skal gis underretning i det hele tatt.

§ 200 b

Det vises til innstillingen "[Kompetansebestemmelser](#)" i pkt 6.5.6. Utvalget foreslår at påtalemyndigheten kan treffe beslutning om utsatt underretning ved ransaking i saker hvor det ikke er tid til å innhente rettens beslutning. En slik beslutning skal snarest mulig forelegges retten for etterfølgende kontroll og for avgjørelse av om utsatt underretning fortsatt kan finne sted. Utsatt underretning besluttet av påtalemyndigheten er således bare aktuelt inntil retten kan ta stilling til spørsmålet. For å sikre notoritet er det inntatt en henvisning til straffeprosessloven § 197 tredje ledd som angir at beslutningen såvidt mulig skal være skriftlig, og at en eventuell muntlig ordre snarest mulig skal nedtegnes.

§ 202 b

Det vises til innstillingen "[Teknisk sporing](#)" i pkt 6.8. Bestemmelsen regulerer peiling ved hjelp av senderutstyr som er plassert av politiet. I visse sammenhenger kan man også foreta peiling ved hjelp av utstyr som den mistenkte selv har satt seg i besittelse av. Disse spørsmål drøftes i merknadene til § 210 b og 216 b.

Utvalgets forslag innebærer dels en lovfesting av teknisk sporing slik den praktiseres av politiet i dag og dels en utvidelse av adgangen til å anvende teknisk peileutstyr ved etterforskning.

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å foreslå at også den bruk av metoden som ikke krever hjemmel i lov, lovreguleres. Utvalget er av den oppfatning at dagens bruk av metoden må kunne besluttes av påtalemyndigheten og uten å utløse noen underretningsplikt til mistenkte. I samsvar med gjeldende praksis har utvalget funnet at kompetansen bør legges på et høyt nivå i påtalemyndigheten. —

Straffeprosessloven § 216 d annet ledd gis tilsvarende anvendelse. Dette innebærer at kompetansen som hovedregel tilligger politimester eller visepolitimester. Faste stedfortredere kan treffe avgjørelsen i politimesterens fravær, og politimesteren kan med skriftlig samtykke fra førstestatsadvokaten gi tilsvarende kompetanse til andre av påtalemyndighetens tjenestemenn i ledende stillinger. Overvåkningssjefen har samme kompetanse som politimester. Utvalget finner ikke grunnlag for å foreslå at det fastsettes en bestemt grense for hvor lenge politiets beslutning om å anvende teknisk sporing kan gjelde for.

Utvalgets forslag innebærer også en utvidelse i forhold til gjeldende praksis. Teknisk sporing hvor peileutsstyret plasseres i mistenktes klær eller håndbagasje eller anbringes ved innbrudd vil kreve hjemmel i lov, og utvalget foreslår at dette undergis domstolskontroll. Innbrudd forstås her på samme måte som i straffeloven § 147. På tilsvarende vis som for telefonkontroll og hemmelig ransaking vil utvalget foreslå at påtalemyndigheten bemyndiges til å treffe beslutningen hvis det er fare for at formålet med undersøkelsen forspilles hvis man må avvente domstolsbehandling.

Rettsens tillatelse skal som hovedregel ikke gis for mer enn 4 uker om gangen. Utvalget presiserer at denne fristen gjelder aktiv bruk av peileutstyret og at fristen ikke er til hinder for at det først senere lar seg gjøre å fjerne det utstyret man har plassert. Teknisk sporing er en form for etterforskning som ikke kan meddeles mistenkte før dette kan skje uten skade for etterforskningen. Forut for rettsens avgjørelse skal det derfor oppnevnes advokat på tilsvarende vis som for telefonkontroll mv.

§ 208 a

Det vises særlig til innstillingen "[Beslag](#)" i pkt 6.5.3 samt merknadene til § 200 a. Bestemmelsen er et unntak fra underretningsplikten ved beslag, jf straffeprosessloven § 208 første ledd annet punktum.

§ 210 nytt annet ledd

Det vises til innstillingen "[Utleveringspålegg – påtalemyndighetens kompetanse](#)" i pkt 6.7. Utvalget foreslår her at det gis en subsidiær kompetanse for påtalemyndigheten til å gi pålegg om utlevering der det er fare ved å avvente rettsens beslutning. Slik kompetanse har påtalemyndigheten ikke i dag. Forslaget må ses i sammenheng med utvalgets øvrige forslag samt det faktum at den teknologiske utvikling medfører at f eks transaksjoner kan skje så raskt at det oftere enn tidligere ikke vil være tid til å avvente rettsens beslutning.

§ 210 a

Det vises til innstillingen "[Utleveringspålegg](#)" i pkt 6.5.4. samt merknadene til § 200 a og 208 a.

§ 210 b

Det vises til innstillingen "[Utleveringspålegg fremover i tid](#)" i pkt 6.6. Utvalget antar at gjeldende rett ikke gir hjemmel for å kunne pålegge løpende utlevering av

informasjon. Utvalget er imidlertid kjent med at det motsatte er lagt til grunn i en ikke rettskraftig kjennelse fra Borgarting lagmannsrett.

Forslaget innebærer at det gis hjemmel for å gi pålegg om at ting den pålegget rettes mot vil få og som antas å ha betydning som bevis skal gis til politiet. Ordningen er nær beslektet med utlevering. Ting skal forstås på samme måte som i forhold til straffeprosessloven § 203 og 210 og vil også omfatte datalagret informasjon. Betydning som bevis henspiller ikke bare på bevis for den straffbare handling eller for hvem som har begått den, men også på opplysninger som er nødvendige for å kunne gå til pågripelse.

Slikt pålegg skal ikke kunne gis til personer som er fritatt for vitneplikt, jf straffeprosessloven § 117 til 125.

Primærkompetansen til å gi pålegg om utlevering av informasjon bør legges til retten. Påtalemyndigheten bør dog kunne treffe slik beslutning hvis det er fare ved å avvente domstolsbehandling. Det foreslås tilsvarende regler som for beslag om adgang til å utsette underretning, kompetanse, oppnevning av advokat og pålegg om taushet. Unnlattelse av å etterkomme slike taushetspålegg må straffesanksjoneres, jf utkastet til ny straffeloven §§ 132 a.

På samme vis som for utlevering av historiske data i medhold av straffeprosessloven § 210 foreligger det her en dobbelthjemmel i forhold til innhenting av trafikkdata med hjemmel i straffeprosessloven § 216 b. Når det gjelder løpende kontroll med bruk av kommunikasjonsmidler finner utvalget at en slik dobbelthjemmel er uheldig. Forholdet vil i så fall være at valget av hjemmel vil være avgjørende for om metoden faller inn under tilsyn av de særskilte kontrollutvalg. Utvalget foreslår derfor at det uttrykkelig fastsettes at løpende utlevering av trafikkdata kun skal kunne skje i medhold av straffeprosessloven § 216 b.

Løsningen blir da en annen enn når det gjelder historiske trafikkdata hvor det fortsatt vil foreligge en dobbelthjemmel. Utvalget ser ikke de samme betenkeligheter i forhold til utlevering av historiske data som ved den løpende samtidige kontroll.

Kapittel 16 a

Kapitteloverskriften foreslås endret idet utvalget foreslår endringer i lovteksten som følge av at bestemmelsen også regulerer annen kommunikasjon enn den som skjer via telelinjer.

§ 216 a

Det vises til innstillingen "*Saklig anvendelsesområde*" i pkt 6.2.1. Det foreslås en utvidelse av det saklige virkeområdet for § 216 a som i dag er begrenset til narkotikaforbrytelser og narkotikaheleri. Utvalget foreslår at 1915-loven oppheves og at adgangen til å benytte telefonkontroll i saker som angår rikets sikkerhet overføres til § 216 a. I tillegg foreslås en generell adgang til å anvende telefonkontroll i saker som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år.

Utvalget er av den oppfatning at det er kommunikasjonens art som bør være avgjørende for politiets adgang til kontroll, og det er av den grunn foretatt endringer i bestemmelsen for å fange opp nye former for kommunikasjonstjenester. Etter gjeldende rett vil f.eks. det være adgang til å kontrollere datakommunikasjon over Internett fordi denne nå går over telelinjer. Den tekniske utvikling er allerede i ferd med å forlate denne forutsetning.

Endringen innebærer også en adgang til å kunne avlytte telefoner som den mistenkte antas å ville ringe til, jf også utkastet til § 216 c.

I tredje ledd foreslås det inntatt en bestemmelse om at regelen om kontroll gjelder selv om straff ikke kan idømmes fordi slik tilstand som er nevnt i straffeloven § 44 eller § 46 har medført at gjerningsmannen ikke har handlet med den skyld straffebudet krever. Om den generelle begrunnelse vises til omtalen av tilsvarende problemstilling i NOU 1996:21 Mer effektiv inndragning av vinning s 25 annen spalte og s 137 annen spalte.

§ 216 b

Det vises til innstillingen "*Om 1915-loven*" i pkt 6.2.2. Trafikkdata er opplysninger om hvilke telefoner som har vært satt i forbindelse med hverandre, samtalenes varighet mv. Etter gjeldende rett er vilkårene for å innhente slike opplysninger etter reglene om telefonkontroll i utgangspunktet de samme som for avlytting.

Innhenting av trafikkdata er et mindre inngrep enn kontroll med kommunikasjonens innhold, og bør derfor kunne anvendes i større utstrekning. Utvalget har kommet til at innhenting av trafikkdata bør kunne skje i saker med strafferamme på mer enn 3 års fengsel, samt ved overtredelse av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317 jf § 162 eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9.

Bruk av mobiltelefoner og annet kommunikasjonsutstyr kan også benyttes til teknisk peiling av hvor kommunikasjonsutstyret befinner seg. Det vises til utvalgets merknader til 210 b, hvor utvalget kommer til at dette fortsatt bør reguleres av reglene om kommunikasjonskontroll. Dette foreslås presisert av lovteksten i § 216 b ved at det inntas at eier, operatør eller leverandør også plikter å gi andre opplysninger knyttet til kommunikasjon enn trafikkdata i snever forstand.

§ 216 c

Det vises til innstillingen "*Virkeområde for telefonkontroll*" i pkt 6.2.4. og merknadene til § 216 a. Utvalget foreslår at det skal kreves særlige grunner for å kontrollere telefoner det ringes til.

§ 216 f

Det vises til innstillingen "*Behov for å kontrollere telefoner det ringes til*" i pkt 6.2.5. Etter gjeldende rett kan det i narkotikasaker kun gis tillatelse til kontroll i inntil fire uker om gangen. En slik begrensning foreligger ikke i 1915-loven. Særlig av hensyn til saker som gjelder rikets sikkerhet foreslår utvalget, etter mønster av straffeprosessloven § 185 om fengsling, en unntaksvis adgang til å gi tillatelse for et lengre tidsrom, der etterforskingens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter fire uker vil være uten betydning.

§ 216 g

Det vises til innstillingen "*Om mistenktes og hans forsvarers rett til innsyn*" i pkt 6.2.8. Utvalget foreslår en kodifisering av gjeldende rett om bruk av opplysninger til å avverge straffbar handling som nevnt i straffeloven § 139 eller forhindre at noen uskyldig blir straffet. Videre foreslås lovfestet en adgang til å benytte overskuddsinformasjon til å avverge vesentlig forstyrrelse av offentlig ro og orden, og ved personkontroll for å klarere og autorisere personell som skal behandle gradert materiale.

§ 216 h

Som følge av utvalges forslag om at også kontroll i saker som gjelder rikets sikkerhet skal reguleres i straffeprosessloven kapittel 16 a, foreslås det en endring av i § 216 h om Kontrollutvalget. I dag er det ett kontrollutvalg som kontrollerer bruk av telefonkontroll i narkotikasaker og et annet utvalg som kontrollerer de hemmelige tjenester. Utvalget antar at saker om rikets sikkerhet fortsatt bør kontrolleres av kontrollutvalget for de hemmelige tjenester, jf lov av 3. februar 1995 nr 7.

§ 216 i

For endringen i første ledd vises til innstillingen "*Om mistenktes og hans forsvarers rett til innsyn*" i pkt 6.2.8 og merknadene til § 216 g.

Opphevelsen av tredje ledd innebærer at opplysninger fra telefonkontroll skal kunne benyttes som bevis under hovedforhandling. Utvalget viser her til innstillingen "*Tillatelsens lengde*" i pkt 6.2.6. En opphevelse av tredje ledd vil innebære at det også vil være adgang til å benytte opplysninger fra utenlandsk kontroll.

For forslaget om å oppheve fjerde ledd vises til innstillingen "*Adgangen til å benytte opplysninger fra telefonkontroll som bevis under hovedforhandling*" i pkt 6.2.7. Etter gjeldende rett har ikke den mistenkte og hans forsvarer innsynsrett i materialet fra telefonkontroll. Dette har sammenheng med det någjeldende bevisforbudet. Ved en opphevelse av straffeprosessloven § 216 i tredje ledd må hovedregelen bli at mistenkte og hans forsvarer må gis fullt innsyn i materialet slik at de selv kan vurdere om noe av dette har relevans for mistenktes forsvar. Utvalget foreslår visse unntak fra dette i §§ 242 og 264.

§ 216 j

Utvalget foreslår at den gjeldende adgang til helt å unnlate å underrette om foretatt telefonkontroll bortfaller, med unntak for saker som gjelder overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9.

§ 216 l

Det vises til innstillingen "*Saklig anvendelsesområde*" i pkt 6.4.3.1 og "*Stedsmessige begrensninger*" i 6.4.3.2. Utvalget foreslår å åpne adgang til avlytting ved hjelp av tekniske hjelpemidler av samtaler som finner sted på offentlig sted. Offentlig sted skal forstås på som i straffeloven § 7 nr 1, jf også straffeprosessloven § 202 a som bruker samme uttrykk.

§ 216 m

Det vises til innstillingen "*Saklig anvendelsesområde*" i pkt 6.4.3.1 og "*Stedsmessige begrensninger*" i 6.4.3.2. og merknadene til § 216 l. .

Utvalget sonderer mellom samtaler som finner sted på offentlig sted og andre samtaler. Vilkårene for avlytting av samtaler på steder som ikke er å anse som offentlige er etter utvalgets forslag svært strenge.

§ 216 n

Det vises til innstillingen "*Tillatelsens lengde*" i pkt 6.4.6. Utvalget finner at tillatelse til annen teknisk avlytting må være mer kortvarig enn tillatelse til kommunikasjonkontroll i medhold av §§ 216 a eller 216 b. Avlytting på offentlig sted vil

som regel bare være aktuelt i svært begrenset tid, og avlytting som ikke skjer på offentlig sted er meget inngripende. Utvalget foreslår derfor at tillatelse til avlytting kun skal kunne gis for inntil 14 dager, uten adgang til å gi tillatelse for lengre tid av hensyn til etterforskingens art eller andre særlige omstendigheter.

§ 216 o

Det vises til innstillingen "*Innføring som en prøveordning*" i pkt 6.4.4.

§ 242

Det vises til innstillingen "*Adgangen til å benytte opplysninger fra telefonkontroll som bevis under hovedforhandling*" i pkt 6.2.7

§ 264

Det vises til innstillingen "*Adgangen til å benytte opplysninger fra telefonkontroll som bevis under hovedforhandling*" i pkt 6.2.7

§ 292

Det vises til innstillingen "*Beskyttelse av kilder*" i pkt 6.9.4 og "*Spaning og infiltrasjon*" i 6.10.1.

8.5 TELEKOMMUNIKASJONSLOVEN

§ 9-3 nytt tredje ledd.

Det vises til innstillingen "*Hemmelige telefonnummer – vurdering*" i pkt 6.3. Selv om utvalget primært har vurdert politiets behov for slike opplysninger under etterforskning av straffbare forhold, er forslaget ment å dekke et hvert tjenestelig behov hos politiet, f eks i forbindelse med ulykker og redningstjeneste.

KAPITTEL 9

Forslag til lovendringer

Lov 24. juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler oppheves.

I lov 3. februar 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings, overvåkings- og sikkerhetstjeneste gjøres denne endring:

§ 7 oppheves.

I straffeloven av 22. mai 1902 nr 10 gjøres denne endring:

Ny § 132 a skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil 2 år straffes den som handler i strid med pålegg om taushet fastsatt av retten eller av påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven § 208 a, 210 a eller 210 b.

I straffeprosessloven 22. mai 1981 nr 25 gjøres disse endringer:

§ 82 tredje ledd skal lyde:

En mistenkt får ikke stilling som siktet ved at det besluttet å bruke tvangsmidler med utsatt underretning mot ham eller henne i medhold av § 200 a, 202 b, 208 a, 210 a, 210 b eller etter kapittel 16 a eller 16 b.

Nytt "Forslag til lovendringer" i kapittel 9 b skal lyde:

"Forslag til lovendringer" i Kap 9 b. Advokat for mistenkte ved utsatt underretning om tvangsmidler

§ 107 e.

Når en sak er sendt forhørsretten med begjæring om bruk av tvangsmidler mot mistenkte uten samtidig underretning til ham etter § 200 a, 202 b, 208 a, 210 a, 210 b eller etter kap 16 a eller 16 b, skal retten straks oppnevne advokat for mistenkte.

Advokaten skal ivareta mistenktes interesser i forbindelse med rettens behandling av begjæringen. Advokaten skal gjøres kjent med begjæringen og grunnlaget for denne og har rett til å uttale seg før retten treffer avgjørelse. Advokaten må ikke sette seg i forbindelse med mistenkte.

Advokaten skal bevare taushet om begjæringer og beslutninger om slike tvangsmidler som nevnt i første punktum og om opplysninger som fremkommer ved bruk av tvangsmidlet.

Advokaten skal ha godtgjørelse av staten.

§ 200 a skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162, eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, kan retten ved kjennelse beslutte at ransaking kan finne sted uten underretning til den mistanken er rettet mot. Avgjørelsen treffes uten at den mistenkte gis anledning til å uttale seg, og kjennelsen blir ikke meddelt ham eller henne. Likeledes kan retten beslutte at opplysning om ransakingen og resultatet av den heller ikke skal meddeles mistenkte i ettertid. Slik utsatt underretning kan bare besluttet for inntil 2 måneder av gangen. Når tidsfristen for utsatt underretning er utløpt og ikke forlenget, skal den mistenkte gis underretning om kjen-

nelsen og ransakingen og resultatet av denne. Dette gjelder likevel ikke i saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9.

Tillatelse til utsatt underretning om ransaking kan bare gis når det anses strengt nødvendig av hensyn til den videre etterforskning.

§ 200 b skal lyde:

Dersom det ved opphold er stor fare for at formålet med ransakingen ikke kan nås, kan beslutning etter § 200 a første ledd første punktum treffes av påtalemyndigheten. Bestemmelsen i § 197 tredje ledd gjelder tilsvarende. Spørsmålet om beslutningen skal opprettholdes skal snarest mulig bringes inn for retten.

§ 202 b skal lyde:

Når noen med skjellig grunn kan mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 3 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162, eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, kan påtalemyndigheten beslutte at teknisk peileutstyr plasseres på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å klarlegge hvor mistenkte eller gjenstandene befinner seg.

Teknisk peileutstyr kan likevel ikke plasseres i klær eller gjenstander som mistenkte bærer på seg, eller i veske eller annen håndbagasje som mistenkte bærer med seg, uten at retten ved kjennelse har samtykket. Samtykke fra retten kreves også der politiet for å plassere utstyret må foreta innbrudd. Samtykke etter dette ledd kan retten bare gi når mistanken gjelder en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162, eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, og det anses strengt nødvendig av hensyn til den videre etterforskning.

Rettens samtykke etter annet ledd skal gis for et bestemt tidsrom, som ikke må være lenger enn strengt nødvendig. Tillatelsen må ikke gis for mer enn 4 uker om gangen, med mindre etterforskingens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter 4 uker vil være uten betydning. Avgjørelsen treffes uten at den mistenkte gis anledning til å uttale seg, og kjennelsen blir ikke meddelt ham eller henne.

Dersom det ved opphold er stor fare for at formålet med bruk av peileutstyret ikke kan nås, kan beslutning etter annet ledd treffes av påtalemyndigheten. Bestemmelsen i § 197 tredje ledd gjelder tilsvarende. Spørsmålet om beslutningen skal opprettholdes skal snarest mulig bringes inn for retten.

Retten kan ved kjennelse bestemme at mistenkte heller ikke skal underrettes om rettens kjennelse og om bruken av peileutstyr i ettertid. Slik utsatt underretning kan bare besluttes for inntil 2 måneder av gangen. Når tidsfristen for utsatt underretning er utløpt og ikke forlenget, skal den mistenkte gis underretning om kjennelsen og om resultatet av peilingen. Dette gjelder likevel ikke i saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9.

Straffeprosessloven § 216 d annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 208 a skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder, kan retten ved kjennelse beslutte at underretning om beslaget til den mistenkte og andre som rammes av beslaget kan utsettes. Avgjørelsen treffes uten at den mistenkte gis anledning til å uttale seg, og kjennelsen blir ikke meddelt ham eller henne. Tillatelse til utsatt underretning kan bare gis når det anses strengt nødvendig av hensyn til den videre etterforskning og bare for inntil 2 måneder av gangen.

Retten kan ved kjennelse pålegge besitteren å bevare taushet overfor mistenkte om begjæringer og beslutninger etter første ledd og om beslaget. Når særlige grunner tilsier det, kan slikt pålegg også gis til andre.

Dersom det er fare ved opphold, kan påtalemyndigheten treffe beslutning etter første ledd første punktum. Bestemmelsen i § 197 tredje ledd gjelder tilsvarende. Spørsmålet om beslutningen skal opprettholdes, skal snarest mulig bringes inn for retten.

Når tiden for utsatt underretning er utløpt og ikke forlenget, skal den mistenkte og andre som rammes av beslaget, underrettes om kjennelsen og om beslaget og retten etter § 208 til å kreve brakt inn for retten spørsmålet om dette skal opprettholdes. Dette gjelder likevel ikke i saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9.

§ 210 nytt annet ledd skal lyde:

Dersom det er fare ved opphold, kan påtalemyndigheten gi pålegg etter første ledd. Bestemmelsen i § 197 tredje ledd gjelder tilsvarende. Spørsmålet om beslutningen skal opprettholdes skal snarest mulig bringes inn for retten.

§ 210 a skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder, kan retten beslutte at underretning om utleveringspålegg etter § 210 til den mistenkte og andre som rammes av utleveringspålegget kan utsettes. Reglene i § 208 a gjelder tilsvarende.

§ 210 b skal lyde:

Når noen med skjellig grunn kan mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 3 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162, eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, kan retten gi pålegg om at ting som den pålegget retter seg mot vil få og som antas å ha betydning som bevis for den straffbare handling, skal gis til politiet straks tingen mottas. Bestemmelsene i §§ 117 til 125 gjelder tilsvarende. Rettens beslutning må ikke gis for mer enn 4 uker om gangen med mindre etterforskingens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter 4 uker vil være uten betydning.

Retten kan ved kjennelse beslutte at underretning om beslutningen til den mistanken er rettet mot kan utsettes. Avgjørelsen treffes uten at den mistenkte gis anledning til å uttale seg, og kjennelsen blir ikke meddelt ham eller henne. Utsatt underretning kan bare besluttes for inntil 2 måneder av gangen. Når tidsfristen for utsatt underretning er utløpt og ikke forlenget, skal den mistenkte underrettes om beslutningen. Dette gjelder likevel ikke saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9.

Dersom det er fare ved opphold, kan påtalemyndigheten treffe beslutning etter første og annet ledd. Bestemmelsen i § 197 tredje ledd gjelder tilsvarende. Spørsmålet om beslutningen skal opprettholdes, skal snarest mulig bringes inn for retten.

Retten kan ved kjennelse pålegge den som skal gi opplysningene å bevare taushet overfor mistenkte om begjæringer og beslutninger etter første ledd og om de opplysninger som gis til politiet. Når særlige grunner tilsier det, kan slikt pålegg også gis til andre.

Bestemmelsen her gjelder ikke for utlevering av trafikkdata, jf § 216 b.

Overskriften til kapittel 16 a skal lyde:

Kap 16 a. Kommunikasjonskontroll.

§ 216 a skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162, eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon til eller fra bestemte telefoner, data-maskiner eller andre anlegg for telekommunikasjon eller datakommunikasjon (kommunikasjonsanlegg) som den mistenkte besitter eller kan antas å ville bruke eller å ville ringe til eller kommunisere med, uten hensyn til hvem som er eier, operatør eller leverandør av det nett som brukes ved samtalen eller kommunikasjonen. Politiet kan pålegge eier, operatør og leverandør å yte den bistand som er nødvendig ved gjennomføringen av kontrollen.

Forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning. Dersom maksimumsstraffen forhøyes som følge av at straffeloven § 232 får anvendelse, legges den forhøyede maksimumsstraff til grunn.

Reglene om telefonavlytting gjelder selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 44 eller § 46. Det samme gjelder dersom straff ikke kan idømmes fordi slik tilstand som nevnt i straffeloven § 44 eller § 46 har medført at gjerningspersonen ikke har handlet med den skyld straffebudet krever.

§ 216 b skal lyde:

Når noen med skjellig grunn kan mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 3 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162, eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, kan retten ved kjennelse beslutte at ekspedering av samtaler eller annen kommunikasjon til eller fra bestemte telefoner, data-maskiner eller andre kommunikasjonsanlegg som den mistenkte besitter eller kan ventes å ville bruke, skal innstilles eller avbrytes uten hensyn til hvem som er eier, operatør eller leverandør av det nett som brukes ved kommunikasjonen. Videre kan retten ved kjennelse beslutte at det kommunikasjonsanlegg som mistenkte besitter eller kan ventes å ville bruke skal stenges for kommunikasjon, eller at eier, operatør eller leverandør av det nett som benyttes ved kommunikasjonen, skal gi politiet opplysninger om hvilke kommunikasjonsanlegg som i et bestemt tidsrom skal settes eller har vært satt i forbindelse med et bestemt kommunikasjonsanlegg, og andre data knyttet til kommunikasjon.

Reglene i § 216 a annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 216 c annet ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder ved kontroll av telefon som mistenkte antas å ville ringe til, og ved kontroll av telefon som tilhører advokat, lege, prest eller andre som erfaringsmessig fører samtaler av svært fortrolig art over telefon, såfremt vedkommende ikke selv er mistenkt i saken.

§ 216 f første ledd annet punktum skal lyde:

Tillatelsen må ikke gis for mer enn 4 uker om gangen, med mindre etterforskningens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter fire uker vil være uten betydning.

§ 216 g nytt annet og tredje punktum skal lyde:

Opplysningene kan likevel benyttes for å avverge straffbar handling som nevnt i straffeloven § 139 eller vesentlig forstyrrelse av offentlig ro og orden når politiet har fått pålitelig kunnskap om at slik handling er i gjære, og for å forebygge at noen uskyldig blir straffet. Dessuten kan opplysninger fra telefonkontroll i saker som gjelder overtredelse av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, brukes av politiet ved personkontroll i samsvar med instruks fastsatt av Kongen.

§ 216 h første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Dette gjelder likevel ikke saker som gjelder overtredelser av straffeloven kapittel 8 eller 9.

I § 216 i gjøres disse endringer:

Første ledd nytt siste punktum skal lyde:

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysningene brukes som nevnt i § 216 g annet og tredje punktum.

Tredje og fjerde ledd oppheves.

§ 216 j første ledd første punktum og nytt annet punktum skal lyde:

Enhver skal på begjæring gis underretning om hvorvidt han eller hun har vært undergitt telefonkontroll etter dette kapitlet. Dette gjelder likevel ikke saker som gjelder overtredelser av straffeloven kapittel 8 eller 9.

Nåværende annet punktum blir tredje punktum.

Nytt kapittel 16 b skal lyde:

Kap 16 b. Annen avlytting av samtaler ved tekniske midler

§ 216 l.

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 år, eller som rammes av straffeloven § 162 eller straffeloven § 317, jf § 162, eller av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til ved tekniske midler å avlytte andre samtaler hvor mistenkte deltar enn de som er nevnt i kapittel 16 a på offentlig sted når dette vil være av vesentlig betydning for etterforskningen.

Forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning. Dersom maksimumsstraffen forhøyes som følge av at straffeloven § 232 får anvendelse, legges den forhøyede maksimumsstraff til grunn.

Reglene i første ledd gjelder selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 44 eller § 46. Det samme gjelder dersom straff ikke kan idømmes fordi slik tilstand som nevnt i straffeloven § 44 eller § 46 har medført at gjerningspersonen ikke har handlet med den skyld straffebudet krever.

§ 216 m.

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til ved tekniske midler å avlytte andre samtaler hvor mistenkte deltar enn de som er nevnt i kapittel 16 a utenom offentlig sted. Slik tillatelse kan bare gis når dette vil være av vesentlig betydning for etterforskningen og særlige grunner taler for. Bestemmelsen i § 216 l annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 216 n.

Bestemmelsene i § 216 c første ledd og § 216 d – 216 k gjelder tilsvarende, likevel slik at rettens tillatelse ikke kan gis for mer enn 2 uker om gangen, og slik at avlytting av samtale etter § 216 m kun kan skje etter rettens kjennelse.

§ 216 o.

Bestemmelsene i dette kapittel gjelder midlertidig i 3 år fra ikrafttredelsen.

§ 242 første ledd nytt siste punktum skal lyde:

Reglene gjelder heller ikke opptak, notater og andre dokumenter som inneholder opplysninger fra kommunikasjonskontroll etter kap 16 a og 16 b såfremt innsyn kan skade etterforskingen av andre saker.

§ 264 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Såfremt opptak, notater og andre dokumenter som inneholder opplysninger fra kommunikasjonskontroll etter kap 16 a og 16 b åpenbart er uten betydning for tiltaltes forsvar og innsyn kan medføre skade eller fare for etterforskingen av andre saker eller for tredjemann, kan retten bestemme at tiltalte og hans forsvarer helt eller delvis ikke skal gis innsyn.

Nåværende annet punktum blir tredje punktum.

§ 292 annet ledd nytt siste punktum skal lyde:

Retten kan likevel bestemme at bevisførsel om fra hvilket sted politiet har foretatt observasjoner ikke skal tillates, såfremt retten anser dette for å være uten betydning for avgjørelsen av skyldspørsmålet.

I telekommunikasjonsloven av 23. juni 1995 nr 39 gjøres denne endring:

§ 9-3 nytt tredje ledd skal lyde:

Taushetsplikten er ikke til hinder for at det gis opplysninger til politiet om en abonnents telefonnummer eller hvem et bestemt telefonnummer tilhører.

Nåværende tredje ledd blir fjerde ledd.