



Innst. S. nr. 222

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument nr. 8:45 (2008–2009)

Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Solveig Horne og Jan Arild Ellingsen om bedre oppfølging og beskyttelse for personer som lever i skjul

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Solveig Horne og Jan Arild Ellingsen fremmet 24. februar 2009 følgende forslag:

1. Gjennomgå det nasjonale beskyttelsesprogrammet slik at terskel for innvilgelse av fiktiv identitet senkes.
2. Opprette en offentlig instans med spesialister for å ivareta personer som lever på skjult adresse og med fiktiv identitet.
3. Gjennomgå myndighetenes metoder for å skjule personer og sikre at vernet deres er godt nok.
4. Utvide vitnebeskyttelsesprogrammet til også å gjelde saker i nordisk sammenheng."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, fung. leder Ingrid Heggø og Hilde Magnusson Lydvo, fra Fremskrittspartiet, Knut Werner Hansen, Jan Arild Ellingsen, Solveig Horne og Thore A. Nistad, fra Høyre, Elisabeth Aspaker og André Oktay Dahl, og fra Sosialistisk Ven-

streparti, Akhtar Chaudhry, viser til representantforslaget i Dokument nr. 8:45 (2008–2009). Komiteen mener det er viktig å se på hvordan en best mulig kan hjelpe personer som utsettes for vold og trusler på en slik måte at de føler seg trygge.

Komiteen er kjent med at en i Norge i dag har ulike nivåer for oppfølging og beskyttelse for disse personene. Komiteen mener det som utgangspunkt bør benyttes tiltak som gir god nok sikkerhet på lavest mulig nivå.

Komiteen mener likevel at i arbeidet for å øke tryggheten for ofre for vold og trusler, særlig i saker om vold i nære relasjoner, er det behov for forsterkede virkemidler. Disse virkemidlene bør i større grad rettes inn mot å innskrenke trusselutøverens, og ikke den truedes, bevegelsesfrihet. Typisk vil dette dreie seg om besøksforbud og bruk av elektronisk merking (omvendt voldsalarm). Dette er tiltak justisdepartementet nå jobber aktivt med.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at for mennesker som lever i skjul, fører livet med fiktiv identitet og skjult bostedsadresse til en stor tilleggsbelastning. De personer som lever i skjul har ofte blitt, eller står i fare for å bli, utsatt for alvorlig kriminalitet. Ofrene i slike saker føler selve tilværelsen med skjult identitet eller andre beskyttelsestiltak som en heldagsjobb i seg selv. Dette illustrerer hvilken skjebne disse ofrene er stilt overfor. Disse medlemmer vil påpeke at i mange tilfeller opplever de som har skjult adresse at vernet deres er for dårlig, slik at overgriperen klarer å finne dem. Disse medlemmer mener dette er uakseptabelt og viser hvor viktig det er å ivareta ofrenes vern godt nok.

Ad forslag 1: Gjennomgå det nasjonale beskyttelsesprogrammet slik at terskel for innvilgelse av fiktiv identitet senkes

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, mener fiktiv identitet er svært omfattende for den det gjelder, som da må bryte fullstendig med sitt tidligere liv. Siden Norge er et lite land, medfører det ofte at de må flytte utenlands.

Flertallet mener at fiktiv identitet som beskyttelsestiltak reiser en rekke problemstillinger. Flertallet ser at dette tiltaket åpenbart er den mest effektive form for beskyttelse i den forstand at vedkommende ikke lenger vil kunne spores i offentlige registre og således være "slettet". For at fiktiv identitet som beskyttelsestiltak skal ha den tilsktede effekt, er det imidlertid påkrevd at den som skal beskyttes, bryter enhver kontakt med tidligere liv, omgangskrets og familie. Flertallet ser at et identitetsskifte dermed vil innebære store psykososiale konsekvenser for den trusselutsatte.

Flertallet ser det som krevende totalt å måtte endre på sitt liv, og konstant tenke på og ikke avdekke sitt tidligere liv for nye venner og bekjente. Det at det også kan være barn som er med en av foreldrene som skifter identitet, gjør det ekstra utfordrende for de berørte.

Flertallet viser til at en slik total begrensning av livsutfoldelsen representerer et betydelig inngrep.

Flertallet mener dette er en belastning svært få er innstilt på å bære, og tiltaket bør derfor kun benyttes i helt ekstraordinære tilfeller der alle andre beskyttelsestiltak er vurdert og funnet ikke å kunne gi tilstrekkelig beskyttelse.

Flertallet viser videre til bredden av de tiltak man kan iverksette, som i mange tilfeller vil kunne skreddersys som beskyttelsestiltak som fullt ut vil være tilstrekkelige.

Flertallet er ikke kjent med at noen av de trusselutsatte som har inngått i det nasjonale vitnebeskyttelsesprogrammet, noen gang er avdekket av trusselutøvere eller andre.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at på denne bakgrunn bør man generelt ikke senke terskelen for bruk av fiktiv identitet, men heller se på hvilke andre tiltak som kan oppnå samme beskyttelsesgrad for den volds- eller trusselutsatte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, er kjent med tall fra Politidirektora-

tet som viser at fra 2004 til i dag er 16 søknader om fiktiv identitet med hjemmel i politiloven kapittel IIa mottatt fra politidistriktene. Av disse 16 søknadene er 7 søknader innvilget, 3 søknader trukket, 4 søknader avslått, mens 2 søknader per i dag er til behandling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremholder at man må ha en gjennomgang med tanke på å senke terskelen for hvem som innvilges skjult identitet. Det vises i denne sammenheng til at 16 personer har søkt om denne type beskyttelse, men bare 7 har fått det innvilget. Disse medlemmer innser at skjult identitet innebærer store omveltninger i livet til de det gjelder. Dette må imidlertid ikke bli et argument mot innvilgelse til dem som faktisk trenger det.

I denne forbindelse viser disse medlemmer til tilsvarende ordning i Sverige hvor et forholdsvis større antall personer er innvilget skjult identitet.

På denne bakgrunn opprettholder disse medlemmer forslaget:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere å gjennomgå det nasjonale beskyttelsesprogrammet slik at terskel for innvilgelse av fiktiv identitet senkes."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har med bekymring sett en rekke oppslag i media om situasjonen for mennesker som lever i skjul i Norge. Å sikre tryggheten til personer som lever med trusler om vold eller overgrep, er en viktig oppgave for velferdssamfunnet. Disse medlemmer støtter derfor den foreslåtte gjennomgangen av det nasjonale beskyttelsesprogrammet. Disse medlemmer mener at en grundig gjennomgang av hvordan ordningen fungerer i dag, vil være et viktig skritt på veien for å gjøre ordningen bedre og mer treffsikker. Også andre tiltak enn beskyttelsesprogrammet må vurderes for å beskytte personer som lever med trusler om vold og overgrep. Gjennomgangen bør også inneholde en vurdering av hvordan det nordiske samarbeidet om vitnebeskyttelse fungerer. Disse medlemmer mener imidlertid at gjennomgangen av beskyttelsesprogrammet bør foretas før det konkluderes med at terskelen for å inkluderes i programmet skal senkes.

Komiteens medlemmer fra Høyre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om en gjennomgang av det nasjonale beskyttelsesprogrammet for innvilgelse av fiktiv identitet."

Ad forslag 2: Opprette en offentlig instans med spesialister for å ivareta personer som lever på skjult adresse og med fiktiv identitet

Gjennom en rapport utarbeidet på oppdrag av Justisdepartementet i 2007, "Skjerming av trusselutsattes personopplysninger", er komiteen gjort kjent med at det forekommer "lekkasjer" i ordningen med adressesperre. Det vil si at opplysninger som i utgangspunktet ikke skulle være tilgjengelige for andre enn en svært begrenset krets (kode 6), allikevel er gitt ut, både til offentlige og private aktører gjennom folkeregisterbasen. Omfanget av dette er ikke kjent, men uansett mener komiteen at dette er et alvorlig problem som svekker adressesperre som beskyttelsestiltak.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at i rapporten "Å leve på sperret adresse" som ble utarbeidet på oppdrag fra Justisdepartementet i 2007, ble det gitt en nærmere beskrivelse av situasjonen for personer som er innvilget sperret adresse. Flere av informantene i denne studien gir uttrykk for at situasjonen oppleves vanskelig.

Flertallet er videre kjent med at begge de to ovennevnte rapportene nå følges opp gjennom tiltak i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner "Vendepunkt". En sentral del av denne oppfølgingen er knyttet opp mot å overføre beslutningsmyndigheten for vedtak om adressesperre fra Sentralkontoret for folkeregistrering til politiet.

Flertallet ser det verken som hensiktsmessig eller ønskelig at dagens ordning videreføres, der det er Sentralkontoret for folkeregistrering som foretar vurderinger av trusselbildet rettet mot en person og innvilger eller avslår søknaden om adressesperre. Flertallet mener beslutningsmyndigheten bør tillegge politiet, både fordi spørsmålet om adressespering må vurderes i sammenheng med andre mulige beskyttelsestiltak som besøksforbud, voldsalarm og lignende, og fordi det er mest hensiktsmessig at én myndighet gjør en samlet vurdering av hvilke tiltak som bør iverksettes. Politidirektoratet legger nå, i samarbeid med Skattedirektoratet, til rette for at en slik overføring av beslutningsmyndighet kan finne sted.

Flertallet viser også til at beskyttelsen av trusselutsatte i dag er etablert i to ansvarsnivåer med Kripos som nasjonalt nivå.

Flertallet er kjent med at noen trusselutsatte i dag kun er innvilget adressesperre fra Sentralkontoret for folkeregisteret uten at man har vært i kontakt med politiet. Etter overføringen av beslutningsmyndigheten og den såkalte "postkassefunksjonen" som er knyttet til ansvaret for postformidling med bak-

grunn i en adressesperre, ser flertallet det som viktig at den trusselutsatte får politiets hjelp til å vurdere behov for ytterligere tiltak fra politiets side, men også råd om egentiltak.

Flertallet viser til at overføring av beslutningsmyndighet til politiet dessuten vil kunne bidra til at rutiner for informasjon og oppfølging fra politiets side, som gjelder for eksempel voldsalarm, også vil kunne gjøres gjeldende ved bruk av adressesperre. Den praktiske endringen mht. beslutningsmyndighet er tenkt gjennomført ved at Kripos får ansvaret for denne type beslutninger.

Flertallet peker på at sett i sammenheng med de øvrige oppgaver Kripos har med hensyn til vitnebeskyttelse, vil det bety at man ikke bare styrker kompetansen på nasjonalt nivå, men også har et nasjonalt kontaktpunkt som andre deler av politiet vil kunne rådføre seg med når det gjelder praktisk gjennomføring av beskyttelsestiltak.

Dette arbeidet er svært viktig, og de rutiner som nå er under utarbeidelse, vil etter flertallets oppfatning være bedre egnet til å ivareta sikkerheten til trusselutsatte, også på et lokalt nivå. Dette vil, etter flertallets mening, samlet sett ivareta de samme hensyn som ligger til grunn for forslaget, og betyr at man ikke trenger bygge opp noen ny nasjonal instans for disse spørsmålene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener dagens ordning ikke ivaretar ofrene på en god nok måte og viser til at ofrene mange ganger har tatt opp at møtet med det offentlige er vanskelig, da saksbehandlere sjelden forstår problemstillingene knyttet til det å leve i skjul. Disse medlemmer viser også til at mange unge innvandrere som trenger beskyttelse fra familien sin, ikke ønsker kontakt med politiet og er redd for konsekvensene ved at politiet tar over adressesperre.

Disse medlemmer er positive til at Regjeringen nå signaliserer at det verken er hensiktsmessig eller ønskelig at dagens ordning videreføres.

Disse medlemmer registrerer at Regjeringen nå vil overføre beslutningsmyndighet til politiet ved at Kripos får ansvaret for denne type beslutninger. Disse medlemmer mener en slik omlegging kan være det som skal til for å gi et bedre vern og beskyttelse for de personer som trenger slik hjelp. Disse medlemmer vil imidlertid påpeke at en slik omlegging må evalueres for å se om dette er den beste løsningen for personer som lever i skjul. På denne bakgrunn opprettholder disse medlemmer likevel sitt forslag:

"Stortinget ber Regjeringen opprette en offentlig instans med spesialister for å ivareta personer som lever på skjult adresse og med fiktiv identitet."

Ad forslag 3: Gjennomgå myndighetenes metoder for å skjule personer og sikre at vernet deres er godt nok

Slik komiteen ser det, vil overføringen av beslutningsmyndighet til politiet kunne bidra til at rutiner for informasjon og oppfølging fra politiets side, som gjelder for eksempel for tildeling av voldsalarm, også vil kunne gjøres gjeldende ved bruk av adressesperre. Bedre ivaretagelse og oppfølging fra politiets side, også når det gjelder råd om egentiltak, vil langt på vei kunne bidra til å avhjelpe den vanskelige situasjonen den trusselutsatte befinner seg i.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, viser også til at Justisdepartementet i løpet av våren vil legge fram en ny lov om hvordan politiet skal håndtere sine forskjellige registre. Dette går blant annet på tilgang til sporbarhet i registrene. Dette vil også begrense hvem i etaten som har tilgang på hvilke registre. Dette vil også eliminere tilsiktede og utilsiktede lekkasjer. Parallelt gjennomgår Politidirektoratet arbeidsgrupperapporten "Skjerming av trusselutsattes personopplysninger", for å kunne gi en nærmere anbefaling til departementet om det er ytterligere tiltak som bør vurderes for implementering og hvordan dette kan gjøres.

Komiteen vil også vise til at Regjeringen har utvidet tiden fra når man må søke på nytt om å beholde beskyttelsen fra 1 til 3 år. Komiteen ser på dette som et viktig tiltak for at trusselutsatte skal få ro i sine nye tilværelser under beskyttelsesprogram.

Komiteen ønsker å vise til Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) som inneholder en endring i staffeloven og straffeprosessloven som omhandler kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingensreglene for besøksforbud mv.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det ikke er tid til å vente til en ny lov trer i kraft før man kvalitets-sikrer metodene. Disse medlemmer mener ofrene som er innvilget en eller annen form for beskyttelse har krav på at metodene kvalitetssikres så fort som overhodet mulig.

På denne bakgrunn opprettholder disse medlemmer sitt forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomgå myndighetenes metoder for å skjule personer og sikre at vernet deres er godt nok."

Ad forslag 4: Utvide vitnebeskyttelseprogrammet til også å gjelde saker i nordisk sammenheng

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er kjent med at det i dag foregår et samarbeid mellom nordiske politimyndigheter på en rekke områder. Når det gjelder vitnebeskyttelse, er det etablert en arbeidsgruppe for å harmonisere og utvikle rettslige og praktiske tiltak og prosedyrer med hensyn til for eksempel relokalisering innenfor de nordiske landene, oppfølging av politiet, sosiale ytelser, identitetsskifte med mer.

Flertallet ser derfor ikke et påtrengende behov for en slik utvidelse av vitnebeskyttelseprogrammet som forslaget legger opp til.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til problemstillingen knyttet til saker med grenseoverskridende tilsnitt. Kriminelle grupper holder til i flere av de nordiske landene, noe som gjør at norsk vitnebeskyttelse i noen saker blir utilstrekkelig. Disse medlemmer registrerer at det foregår et samarbeid mellom nordiske politimyndigheter på en rekke områder og at det er etablert en arbeidsgruppe, men vil likevel opprettholde forslaget om å utvide vitnebeskyttelsesprogrammet til også å gjelde saker i nordisk sammenheng.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utvide vitnebeskyttelsesprogrammet til også å gjelde saker i nordisk sammenheng."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå myndighetenes metoder for å skjule personer og sikre at vernet deres er godt nok.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen utvide vitnebeskyttelsesprogrammet til også å gjelde saker i nordisk sammenheng.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen vurdere å gjennomgå det nasjonale beskyttelsesprogrammet slik at terskel for innvilgelse av fiktiv identitet senkes.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen opprette en offentlig instans med spesialister for å ivareta personer som lever på skjult adresse og med fiktiv identitet.

Forslag fra Høyre:

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen om en gjennomgang av det nasjonale beskyttelsesprogrammet for innvilgelse av fiktiv identitet.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:45 (2008–2009) – representantforslag fra Solveig Horne og Jan Arild Ellingsen om bedre oppfølging og beskyttelse for personer som lever i skjul – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 5. mai 2009

Jan Arild Ellingsen

fung. leder

Hilde Magnusson Lydvo

ordfører

