



Innst. O. nr. 113

(2004-2005)

Innstilling til Odelstinget
fra justiskomiteen

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005)

**Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven
og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler
for å forhindre alvorlig kriminalitet)**

Innhold

		Side			Side
1.	Hovedinnholdet i proposisjonen ...	5	4.1.4.2	Om etterforskningsbegrepet og grensen mot annen politivirksomhet	12
1.1	Sammendrag	5	4.1.4.3	Om vilkårene for å iverksette etterforskning	12
1.1.1	Oversikt over departementets forslag	5	4.2	Komiteens merknader	13
1.1.2	Målrrettede lovtiltak	5	5.	Valg av modell, lovstruktur og ansvarsspørsmål	13
1.1.3	Økt bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning	5	5.1	Sammendrag	13
1.1.4	Romavlytting	6	5.1.1	Oversikt - begrepsbruk	13
1.1.5	Særlig om Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	6	5.1.2	Valg av lovstruktur og modell	13
1.1.6	Et nytt lovutvalg	6	5.1.2.1	Hovedtrekk i forslaget fra Pedersen, With og Lunde	13
1.2	Komiteens merknader	6	5.1.2.2	Hovedtrekk i forslaget fra Sigmond og Slettemark	13
2.	Bakgrunnen for forslaget	8	5.1.2.3	Hovedtrekk i forslaget fra Kvande ..	14
2.1	Sammendrag	8	5.1.2.4	Departementets vurdering	14
2.1.1	Politimetodeutvalget	8	5.1.3	Ansvar, beslutningskompetanse og kontroll	14
2.1.2	Lundutvalget	8	5.1.4	I hvilken lov bør de nye bestemmelsene plasseres?	15
2.2	Komiteens merknader	9	5.2	Komiteens merknader	15
3.	Utgangspunkter	9	6.	Vilkår for bruk av tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet	15
3.1	Sammendrag	9	6.1	Sammendrag	15
3.1.1	Om adgangen til å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler etter gjeldende rett	9	6.1.1	Oversikt - begrepsbruk	15
3.1.1.1	Anvendelse av tvangsmidler med sikte på strafforfølgning	9	6.1.2	Kriminalitetskrav	16
3.1.1.2	Anvendelse av tvangsmidler for å avverge kriminalitet	9	6.1.2.1	Utvalgets forslag	16
3.1.2	Forholdet til folkeretten, særlig EMK artikkel 8	9	6.1.2.2	Departementets vurdering	16
3.1.3	Om behovet for å utvide adgangen til å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler. Særlig om kriminalitetsutviklingen	9	6.1.3	Mistankekrav	17
3.1.3.1	Politimetodeutvalgets trusselvurdering og vurdering av endringer i kriminalitetsbildet	9	6.1.3.1	Utvalgets forslag	17
3.1.3.2	Departementets vurdering	10	6.1.3.2	Departementets vurdering	17
3.2	Komiteens merknader	10	6.1.4	Ytterligere vilkår: indikasjonkrav og subsidiaritetskrav	17
4.	Om etterforskningsbegrepet og vilkårene for å sette i verk etterforskning	11	6.1.4.1	Utvalgets forslag	17
4.1	Sammendrag	11	6.1.4.2	Departementets vurdering	18
4.1.1	Problemstillingen	11	6.1.5	Krav om forholdsmessighet og særlige grunner	18
4.1.2	Nærmere om flertallets syn	11	6.1.5.1	Utvalgets forslag	18
4.1.3	Nærmere om mindretallets syn	12	6.1.5.2	Departementets vurdering	18
4.1.4	Departementets vurdering	12	6.1.6	Betydningen av tidligere straffbare forhold	18
4.1.4.1	Oversikt - betydningen av spørsmålene som drøftes	12	6.1.7	Saksbehandlingsregler	19
			6.1.7.1	Kompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler	19
			6.1.7.2	Underretning	19
			6.1.7.3	Den som tvangsmidlet retter seg mot, har status som siktet	20

	Side		Side
6.1.7.4	20	9.1.3	30
6.2	20	9.1.3.1	30
7. Romavlytting	22	9.1.3.2	30
7.1	22	9.1.3.3	32
7.1.1	22	9.1.3.4	33
7.1.2	22	9.2	33
7.1.3	22	10. Andre endringer i straffe-	
7.1.4	23	prosessloven	37
7.1.4.1	23	10.1	37
7.1.4.2	24	10.1.1	37
7.1.4.3	24	10.1.2	38
7.1.4.4	25	10.1.3	38
7.1.4.5	25	10.1.4	38
7.2	25	10.1.5	38
8. Identifisering av telefoner og andre kommunikasjonsanlegg ved hjelp av teknisk utstyr	26	10.2	38
8.1	26	11. Spørsmål som vil bli fulgt opp i andre sammenhenger	38
8.1.1	26	11.1	38
8.1.2	26	11.1.1	38
8.1.2.1	26	11.1.2	39
8.1.2.2	27	11.2	39
8.2	27	12. Økonomiske og administrative konsekvenser	39
9. Særlig om Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	28	12.1	39
9.1	28	12.2	40
9.1.1	28	13. Forslag fra mindretall	40
9.1.2	28	14. Komiteens tilråding	41
9.1.2.1	28	Vedlegg	45
9.1.2.2	29		
9.1.2.3	29		



Innst. O. nr. 113

(2004-2005)

Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005)

Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)

Til Odelstinget

1. HOVEDINNHOLDET I PROPOSISJONEN

1.1 Sammendrag

1.1.1 Oversikt over departementets forslag

Proposisjonen inneholder forslag om å gi politiet tilgang til to nye etterforskningsmetoder. Viktigst er forslaget om at domstolene på strenge vilkår skal kunne tillate romavlytting som ledd i etterforskningen av terrorhandlinger og de mest alvorlige formene for organisert kriminalitet. Den andre nye metoden som departementet foreslår å gi politiet tilgang til, åpner for identifisering av mobiltelefoner og andre kommunikasjonsanlegg ved hjelp av teknisk utstyr. De øvrige lovforslagene som fremmes i proposisjonen, har det til felles at de utvider anvendelsesområdet for dagens etterforskningsmetoder.

Departementet foreslår ikke å fravike regelen om at tvangsmidler bare skal kunne anvendes når vilkårene for å iverksette etterforskning er oppfylt. Selv om formålet er å avverge en straffbar handling, skal tvangsmidler derfor bare kunne brukes når det er rimelig grunn til å undersøke om det allerede er begått en straffbar handling. I tillegg må det ifølge forslaget være grunn til å tro at noen kommer til å begå en alvorlig straffbar handling. Departementet foreslår at retten bare skal kunne gi tillatelse til bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en terrorhandling, et drap for å motarbeide rettsvesenet eller som ledd i organisert kriminalitet, eller et grovt ran eller en særlig grov

narkotikaforbrytelse som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Forslaget forutsetter at all bruk av tvangsmidler - også hvor formålet er å avverge en straffbar handling - skal skje som ledd i etterforskning.

Fra hovedregelen om at all bruk av tvangsmidler skal skje som ledd i etterforskning, er det gjort ett mindre unntak, som knytter seg til den forebyggende virksomheten til Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Unntaket er begrunnet med at tjenesten er tillagt andre oppgaver enn politiet for øvrig, og har et større behov for å kunne gripe inn med tvangsmidler uten at vilkårene for å iverksette etterforskning er tilfredsstillende. Tvangsmidler skal likevel bare kunne anvendes for å undersøke om noen forbereder terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet eller voldshandlinger eller trusler rettet mot blant annet representanter for Kongehuset, Stortinget, Høyesterett eller regjeringen.

1.1.2 Måltrettede lovtiltak

Forslagene om å tillate romavlytting og bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler for å avverge straffbare handlinger er gitt et meget begrenset anvendelsesområde. Bare terrorhandlinger, drap for å motarbeide rettsvesenet eller som ledd i organisert kriminalitet, samt grove ran og de alvorligste narkotikaforbrytelsene når disse begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, skal kunne gi grunnlag for romavlytting eller bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed. Dette svært begrensede anvendelsesområdet reduserer faren for at lovlydige borgere vil bli utsatt for integritetskrekkende metodebruk.

1.1.3 Økt bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning

Departementet er bekymret over kriminalitetsutviklingen, og ønsker å møte den med mottiltak. Det

foreslås derfor at det inntas en ny bestemmelse i straffeprosessloven (§ 222 d), som på strenge vilkår gir politiet anledning til under en pågående etterforskning å søke å avverge alvorlige straffbare handlinger ved å nytte tvangsmidler. Det nye er at mistankekravet for bruk av disse tvangsmidlene endres fra et vilkår om at noen mest sannsynlig har begått en straffbar handling, til et krav om at det må være grunn til å tro at noen kommer til å begå en nærmere bestemt alvorlig straffbar handling.

1.1.4 Romavlytting

Når departementet har kommet til at det nå er et tilstrekkelig behov for å gi en hjemmel som i meget begrenset grad åpner for bruk av romavlytting, så skyldes det i hovedsak utviklingen i trussel- og kriminalitetsbildet i de senere år. At dagens metoder er utilstrekkelige, skyldes at forbudet mot romavlytting skaper "fristeder" for kommunikasjon mellom forbrytere. Samfunnets interesse av å bekjempe kriminalitet på noen utvalgte områder er etter departementets syn så stor at romavlytting kan forsvares, men da i meget begrenset utstrekning.

Forslaget bygger på lovutkastet som ble utarbeidet av mindretallet i Lundutvalget, som foreslo å åpne for romavlytting som ledd i etterforskningen av terrorhandlinger og terrorfinansiering. Departementet har vurdert spørsmålet i en bredere sammenheng, og går inn for at retten skal kunne tillate romavlytting også ved skjellig grunn til mistanke om forsettlig eller overlatt drap, grovt ran eller særlig grov narkotikaforbrytelse. I disse sakene er det imidlertid en forutsetning at handlingen er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe eller som ledd i motarbeiding av rettsvesenet (dette alternativet gjelder bare ved mistanke om drap). I motsetning til mindretallet i Lundutvalget går departementet ikke inn for å tillate romavlytting som ledd i etterforskning av finansiering av terrorisme

1.1.5 Særlig om Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Som utgangspunkt og hovedregel bør ikke PST kunne bruke tvangsmidler hvor det ikke er grunnlag for å åpne etterforskning. Som utgangspunkt bør også vilkårene være de samme som ved annen avvergende bruk av tvangsmidler. På grunn av de spesielle utfordringene PST står overfor, foreslår imidlertid departementet at PST skal kunne nytte tvangsmidler for å avverge flere typer straffbare handlinger enn det som skal gjelde for det alminnelige politiet. Forslaget åpner for bruk av tvangsmidler for å avverge de alvorligste handlingene i straffeloven kapittel 8 og 9 (forbrytelser mot rikets sikkerhet), terrorhandlinger, terrorfinansiering, spredning av masseødeleggelsesvåpen, de alvorligste sabotasjehandlingene og grov

vold eller tvang som retter seg mot representanter for de øverste statsmyndighetene eller utenlandske representanter for tilsvarende organer.

For noen få, utvalgte straffbare handlinger går departementet dessuten inn for at PST - i motsetning til det alminnelige politiet - også skal kunne nytte tvangsmidler i forebyggende øyemed, det vil si uten at det er grunnlag for å iverksette etterforskning og uten at det kan bevises at det er grunn til å tro at noen kommer til å begå den straffbare handlingen. Forslaget gjelder kun tre typer saker: Terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet og de mest alvorlige formene for vold eller trusler mot representanter for våre øverste statsmyndigheter eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

1.1.6 Et nytt lovutvalg

Politiet og påtalemyndigheten har ved endringer av straffeprosessloven fått tilgang til en rekke nye metoder for å bekjempe kriminalitet. I tillegg er det vedtatt lovendringer for å beskytte kilder, informanter og vitner i straffesaker. Et premiss for innføringen av nye metoder har vært at det, noen år etter at lovendringene ble satt i kraft, skal vurderes (etterkontrolleres) om etterforskningsmetodene har hatt den betydningen for etterforskningen som ble forutsatt da de ble innført, og om hensynene til personvern og rettsikkerhet overfor den mistenkte og andre berørte er tilstrekkelig varetatt. Departementet vil oppnevne et eget utvalg som vil få i oppgave å utrede disse spørsmålene.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Anne Helen Rui og Knut Storberget, fra Høyre, lederen Trond Helleland, Linda Cathrine Hofstad og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad, fra Kristelig Folkeparti, Einar Holstad og Finn Kristian Marthinsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, viser til den fremlagte proposisjonen om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet), samt brev fra Justisdepartementet til komiteen av 29. april 2005 som følger vedlagt denne innstilling.

Komiteen viser til at proposisjonen er en oppfølging av Politimetodeutvalgets forslag i NOU 2004:6 Mellom effektivitet og personvern og Lundutvalgets forslag til endringer i straffeprosessloven i NOU 2003:18 Rikets sikkerhet.

Komiteen mener proposisjonen reiser mange viktige problemstillinger og vanskelige dilemmaer.

Loven løfter vanskelige avveininger mellom personvern og hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Dette stiller store krav til den nærmere utformingen av loven. Komiteen mener det er viktig å komme frem til løsninger som balanserer samfunnets behov for å avverge og avdekke kriminalitet på en effektiv måte, med hensynet til borgernes rettssikkerhet og personvern.

Komiteen viser til at kriminalitetsutviklingen de senere årene har gått i retning av økt samarbeid mellom kriminelle nettverk, som er bedre organisert og mer lukket enn tidligere. De benytter seg av mer avansert teknologi med en økende brutalitet og økt spesialisering, og vi ser en større sammenblanding av legale og illegale miljøer - der ulovlige handlinger blir fordekt som lovlige. Det er i dag stor bevegelsesfrihet på tvers av landegrensene, noe som gjør oss mer sårbare for kriminelle nettverk som opererer i flere land.

Komiteen mener det er av stor verdi at politiet, påtalemyndigheten og PST nyter tillit i befolkningen. Det er derfor nødvendig med en grundig avveining mellom behovet for en effektiv forebygging av alvorlig kriminalitet og personvern hensyn. Bruken av metoder som griper vesentlig inn i den enkeltes private sfære skal være begrenset og gjøres så målrettet som overhode mulig.

Komiteen anser domstolskontrollen med politimyndighetenes bruk av tvangsmidler som en særlig viktig rettssikkerhetsgaranti. Komiteen ber i den forbindelse departementet, i samarbeid med Domstolsadministrasjonen, sørge for tilstrekkelig opplæring av dommere i tilknytning til lovendringene i proposisjonen.

Komiteen viser til at de senere årene er vedtatt en rekke endringer i straffeprosessloven som har til hensikt å sette politiet og påtalemyndigheten bedre i stand til å møte dagens kriminalitetsbilde. Dette omfatter blant annet tilgang til nye metoder, muligheter for anonym vitneførsel og begrensninger i dokumentinnsyn og bevisførsel for å beskytte vitner og informanter.

Disse endringene har, i likhet med forslagene i den foreliggende proposisjonen, reist mange vanskelige prinsipielle problemstillinger og dilemmaer. Komiteen mener derfor det er svært viktig med en etterkontroll av metodene og lovendringene. Det er etter komiteens mening både nødvendig å kontrollere om endringene har virket etter sin hensikt, og om rettssikkerheten er ivaretatt slik at lovlydige borgere skjermes. Komiteen er derfor tilfreds med at Regjeringen vil oppnevne et eget utvalg for å evaluere og etterkontrollere betydningen av lovendringene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at Politimetodeutvalgets analyse og trusselvurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) tilsier at terrortrusselen mot Norge har økt i den senere tid. Flertallet erkjenner at utviklingen bør møtes ved å bedre politiets mulighet til å gripe inn i forkant, og forhindre at alvorlige straffbare handlinger finner sted. Samtidig vil flertallet sterkt understreke at utviklingen i kriminalitetsbildet skal møtes på rettsstatens grunn ved at politiets og PSTs metoder skal være lovregulert, domstolskontrollert og etterprøvbare.

Flertallet støtter departementets forslag til utvidelser i metodebruken, som omfatter nøye utvalgte og svært få, alvorlige kriminelle handlinger. Flertallet støtter også innføringen av de to nye metodene, identifisering av kommunikasjonsanlegg og romavlytting. Flertallet er tilfreds med at departementet i motsetning til Politimetodeutvalget, har valgt å benytte straffeprosessloven som hovedspor. Ved å velge et hovedspor innen straffeprosessloven, fremfor politiloven, styrkes kontrollen med metodebruken. Domstolene har en viktig rolle i å ivareta personvern og rettssikkerhetsgarantier. I debatten etter fremleggelsen av proposisjonen har enkelte påpekt en bekymring for om domstolene er i stand til å fylle denne oppgaven særlig i de forebyggende sakene. Flertallet har tillit til domstolene, men har for å imøtekomme bekymringen gjort noen klargjøringer i lovteksten.

Flertallet vil fremheve viktigheten av en evaluering av de utvidelser i politiets adgang til metoder som er gitt i løpet av de siste årene, inkludert utvidelsene omtalt i denne innstillingen. Det er bare gjennom en slik samlet evaluering at en får dannet seg et dekkende inntrykk av den totale bruken av tvangsmidler. Utvidelsen av metodebruken etter denne innstillingen vil omfatte et lite antall saker, og flertallet vil peke på at det derfor vil kunne gå noe tid før en har nok tilfeller til å kunne foreta en evaluering. Til tross for dette ønsker flertallet at det settes ned et utvalg som starter evalueringsarbeidet innen ett år etter ikrafttreddelsen av de lovendringer som følger av denne innstillingen.

Flertallet mener det bør foretas en særskilt evaluering både av romavlytting og tvangsmidler brukt av PST i forebyggende øyemed. I evalueringen bør det ses på omfanget, typer saker og om det for PST har ledet til resultater som ikke kunne ha blitt avdekket ved bruk av tvangsmidler i etterforskningssporet.

Flertallet viser til at politiet har en plikt etter straffeprosessloven § 216 g om snarest mulig å tilintetgjøre overskuddsinformasjon. Flertallet er svært opptatt av en streng praktisering av reglene om kassering av overskuddsinformasjon. I departemen-

tets arbeid med ny politiregisterlov er det viktig at dette hensynet ivaretas og at reglene tilstrekkelig ivaretar personvern hensyn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at departementet har kommet frem til gode løsninger, som ivaretar de kryssende hensyn på en tilfredsstillende måte. Disse medlemmer vil også understreke at styrket bekjempelse av kriminalitet betyr en styrking av ofrenes personvern og rettsikkerhet.

Disse medlemmer er glad for de forslag til oppgradering og innføring av nye politimetoder som her fremmes. Dersom man forventer at politiet skal være i stand til å forebygge og forhindre grov samfunnsskadelig kriminalitet må det foregå en kontinuerlig vurdering av hvilke politimetoder som skal kunne benyttes. På motsatt side står rettsvernet og integriteten til det enkelte individ som kun i særskilte tilfeller bør kunne tillates satt til side.

Disse medlemmer er dog opptatt av et overordnet samfunnsmessig perspektiv i forhold til å beskytte det norske folk mot hendelser slik som blant annet bombeangrepene i Madrid. Disse medlemmer støtter derfor Regjeringens forslag men ser også behov for at metodebruken utvides noe. Formålet må være å forhindre terror og grov kriminalitet mot befolkningen og norske interesser. Disse medlemmer viser til sine merknader under punkt 9.2.

Disse medlemmer vil videre påpeke behovet for opplæring i bruken av nye metoder og ber Regjeringen sørge for at det avsettes nødvendige midler til dette arbeidet, samt at viktigheten påpekes som en del av rettsikkerheten til den enkelte borger.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at den norske rettstradisjonen bygger på at bruk av tvangsmidler må begrunnes med stadig høyere grad av mistanke om straffbare forhold ettersom hvor inngripende tvangsmiddelet er. Lovforslaget fra Regjeringen bryter med dette prinsippet på flere punkter, dels ved at mistankekravet foreslås svekket, dels ved at nye og mer inngripende metoder foreslås tillatt. Dette medlem mener det er grunn til å utvise en viss nøkternhet når det gjelder beskrivelsen av kriminalitetsbildet, slik Oslo statsadvokatembete i sin høringsuttalelse til NOU 2004:6 oppfordrer til, hvor det blant annet står:

"Dersom man eksempelvis sammenlikner situasjonen i Norge med resten av Europa, må det konstateres at kriminaliteten i Norge er lavere, og gjennomgående vesentlig lavere enn i de fleste andre land. Det er derfor ikke dekning for å hevde at situasjonen i Norge er spesielt dramatisk eller at utviklingen skulle begunne særlige tiltak hos oss."

Dette medlem viser til at den norske rettstradisjonen med milde straffereaksjoner og tilbakeholdenhet med hensyn til å tillate bruk av tvangsmidler i etterforskning av straffbare handlinger således ikke har medført økende kriminalitet i Norge sammenliknet med andre europeiske land.

Likevel mener dette medlem at det er grunn til bekymring for utviklingen innen den organiserte og internasjonaliserte kriminaliteten. Teknologisk utvikling, økt reisevirksomhet og globalisering representerer utfordringer også for kriminalitetsbekjempelsen. I denne sammenheng vil dette medlem vise til at Sosialistisk Venstreparti har advart sterkt mot nedbyggingen av grensekontrollen som Schengen-avtalen medfører. Det ble advart mot faren for en fri flyt av kriminalitet innenfor Schengen-området som konsekvens av nedbyggingen av grensekontroller. I møte med grenseoverskridende kriminalitet mener dette medlem at politiet har behov for et bredt spekter av ressurser og virkemidler. Det må imidlertid ikke krenke personvernet og ivareta uskyldige enkeltmenneskers beskyttelse mot overgrep fra staten.

Lovforslaget har møtt sterke reaksjoner utenfor Stortinget. Aftenpostens politiske redaktør oppsummerer det slik:

"Rammene er for vide. Kravet til mistanke for generelt. Og det magiske ord "forebygging" for altomfattende."

Dette er en kritikk som dette medlem er enig i.

2. BAKGRUNNEN FOR FORSLAGET

2.1 Sammendrag

2.1.1 Politimetodeutvalget

Politimetodeutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. juli 2001 for å utrede og fremme forslag til regler om politiets bruk av metoder i forebyggende øyemed. Politimetodeutvalgets avga 29. mars 2004 sin utredning som NOU 2004:6 Mellom effektivitet og personvern. Justisdepartementet sendte 4. juni 2004 Politimetodeutvalgets utredning på høring med frist 1. oktober 2004.

2.1.2 Lundutvalget

Justisdepartementet oppnevnte ved kongelig resolusjon 21. desember 2001 et utvalg for å gjennomgå reglene i blant annet straffeloven kapittel 8 og 9 og utarbeide et forslag til en ny, tidsmessig lovgivning. I tillegg fikk utvalget i oppgave å vurdere om det er behov for å endre reglene om etterforskningsmetoder for de aktuelle typer av forbrytelser og/eller for saker om terrorisme. Lundutvalget la 30. juni 2003 frem

sin utredning NOU 2003:18 Rikets sikkerhet. Lund-utvalgets utredning ble sendt på høring 13. oktober 2003 med høringsfrist til 15. januar 2004.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til proposisjonen og har ingen ytterligere merknader.

3. UTGANGSPUNKTER

3.1 Sammendrag

3.1.1 *Om adgangen til å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler etter gjeldende rett*

3.1.1.1 ANVENDELSE AV TVANGSMIDLER MED SIKTE PÅ STRAFFORFØLGNING

Som ledd i etterforskningen av straffbare handlinger kan politiet benytte seg av tvangsmidler. Felles for disse tvangsmidlene er at det som regel stilles krav om at den som tvangsmidlet rettes mot, med skjellig grunn kan mistenkes for å ha begått en forbrytelse med en nærmere bestemt strafferamme. Utgangspunktet er derfor at tvangsmidlene først kan tas i bruk etter at den straffbare handlingen mest sannsynlig er gjennomført. Det følger av ulovfestet rett at politiet også kan infiltrere kriminelle miljøer og foreta etterforskning med provokasjonstilnitt. Høyesterett har imidlertid slått fast at politiet ikke kan provosere frem en straffbar handling som ellers ikke ville ha blitt begått.

3.1.1.2 ANVENDELSE AV TVANGSMIDLER FOR Å AVVERGE KRIMINALITET

Utgangspunktet er at tvangsmidlene bare kan tas i bruk dersom noen med skjellig grunn kan mistenkes for en straffbar handling som er påbegynt eller allerede fullført, og ikke for å forebygge handlingen allerede under forberedelsen. Dette utgangspunktet må likevel nyanseres noe.

Lovgiverne har kriminalisert enkelte handlinger som ikke i seg selv er særlig samfunnsskadelige, men som kan tjene som forberedelse til mer alvorlige straffbare handlinger. Dersom vilkårene ellers er oppfylt, kan tvangsmidlene tas i bruk når noen med skjellig grunn mistenkes for slike straffbare forberedelseshandlinger.

Dersom det er skjellig grunn til mistanke om at noen forsøker å begå en straffbar handling som oppfyller strafferammekravet i en av bestemmelsene i straffprosesslovens fjerde del, kan tvangsmidlet brukes før den straffbare handlingen er fullbyrdet. Ettersom den nedre grensen for forsøk ofte ligger tett opp til gjennomføringen, vil imidlertid forsøksbestemmelsen som regel bare gi grunnlag for tvangsmiddelbruk like i forkant av fullbyrdelsen.

Straffeprosessuelle tvangsmidler kan også brukes for å avverge ytterligere lovbrudd dersom gjerningspersonen begår et fortsatt straffbart forhold. Unntaksvis kan også de alminnelige reglene i straffeloven om nødrett i ekstraordinære situasjoner åpne for bruk av tvangsmidler og andre inngripende etterforskningsmetoder, også for romavlytting.

3.1.2 *Forholdet til folkeretten, særlig EMK artikkel 8*

I den grad nye tvangsmidler eller utvidet bruk av allerede eksisterende tvangsmidler griper inn i den enkeltes personlige integritet, må inngrepet vurderes opp mot menneskerettighetene, og særlig den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Det er særlig EMK artikkel 8 om retten til privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse som setter grenser for hvor langt en stat kan gå i å tillate inngripende etterforskningsmetoder.

Etter departementets vurdering ligger lovforslagene som fremmes i proposisjonen godt innenfor de rammer våre folkerettslige forpliktelser trekker opp. Departementet vil understreke viktigheten av at våre folkerettslige forpliktelser også respekteres ved praktiseringen av reglene. Forslaget griper ikke inn i eller endrer disse forpliktelsene, jf. også straffeprosessloven § 4.

3.1.3 *Om behovet for å utvide adgangen til å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler. Særlig om kriminalitetsutviklingen*

3.1.3.1 POLITIMETODEUTVALGETS TRUSSELVURDERING OG VURDERING AV ENDRINGER I KRIMINALITETSBIKDET

Politimetodeutvalget vurderer både kvantitative og kvalitative endringer i kriminalitetsbildet, og fokuserer særlig på organisert kriminalitet og internasjonalisering. Utvalget oppsummerer redegjørelsen for de kvalitative endringene i kriminalitetsbildet slik:

"Dagens kriminalitetsbilde sammenlignet med kriminaliteten for ti år siden har enkelte betenkelige trekk ved seg som forventes å forsterke seg ytterligere i årene fremover. De generelle kjennetegn som i økende grad forventes å prege den fremtidige grove kriminaliteten, kan oppsummeres med følgende stikkord:

- bedre organisering og økt fleksibilitet med større grad av samarbeid mellom ulike kriminelle nettverk
- økt internasjonalisering gjennom den økte mobiliteten
- økt bruk av avansert teknologi
- økt spesialisering og profesjonalisering
- økt sammenblanding mellom illegal og legal virksomhet
- fare for økt brutalitet."

3.1.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

I lys av utredningen og synspunktene som har kommet frem under høringen, legger departementet til grunn at den alvorlige og organiserte kriminaliteten utgjør en større trussel i dag enn for bare få år siden. Mange kriminelle synes å ha blitt mer profesjonelle, og stadig flere straffbare handlinger utøves på en brutal og hensynsløs måte ved rå bruk av makt, trusler eller våpen. Disse og andre årsaksfaktorer har samlet sett gjort det vanskeligere for politiet å komme den grove kriminaliteten til livs.

Sammenliknet med en rekke andre land har norske myndigheter tradisjonelt utvist tilbakeholdenhet med å ta i bruk inngripende etterforskningsmetoder. Departementet ønsker å holde fast ved denne tradisjonen. Dersom det skal innføres nye og inngripende metoder, eller anvendelsesområdet for eksisterende metoder skal utvides, må kriminalitetsutviklingen gi klare indikasjoner i retning av at det eksisterer et behov for slike lovendringer. Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet og krav på personvern tilsier at lovgiverne bare bør utvide bruken av tvangsmidler på områder hvor kriminalitet utgjør en alvorlig trussel, og hvor politiet ikke kan bekjempe denne trusselen effektivt med allerede tillatte virkemidler.

Departementet legger stor vekt på å utforme eventuelle bestemmelser som åpner for utvidet bruk av eksisterende tvangsmidler eller innfører nye, så målrettet som mulig. Det er først og fremst de organiserte kriminelle miljøene som skal rammes av utvidelsene. Inngripende tvangsmidler som rom- og kommunikasjonsavlytting bør bare kunne brukes for å forebygge, avverge eller strafforfølge bestemte former for kriminalitet, som samfunnet har en særlig interesse av å bekjempe. Det bør stilles krav til grunnlaget for mistanken, og etter departementets syn bør det også stilles krav om at det må være påvist et konkret behov for at tvangsmidler skal kunne brukes (et såkalt indikasjonskrav).

Adgangen til å anvende tvangsmidler bør ikke utvides uten at det tas tilbørlig hensyn til rettssikkerhet og personvern. Departementet vil særlig framheve viktigheten av forholdsmessighetsprinsippet - som gjelder ved all bruk av tvangsmidler - samt av at metodebruken undergis gode og effektive kontrollordninger.

3.2 Komiteens merknader

Sammenliknet med mange andre land har norske myndigheter tradisjonelt vist en tilbakeholdenhet med å ta i bruk inngripende etterforskningsmetoder. Komiteen mener at hensyn til personvernet fremdeles skal veie tungt og at bruken av inngripende metoder skal være begrenset til kun å benyttes når det er strengt nødvendig.

Komiteen er enig med departementet i at en utvidelse av adgangen til å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler må begrunnes i et konkret behov. Det må være et sentralt krav at lovendringene reelt sett vil kunne effektivisere kriminalitetsbekjempelsen og at politiet ikke er i stand til å avverge eller oppklare de meste alvorlige former for kriminalitet med dagens tilgjengelige tvangsmidler.

Det foreligger en grundig analyse av trusselbildet og vurdering av endringene i kriminalitetsbildet i Politimetodeutvalgets utredning. Komiteen viser til at det særlig pekes på en utvikling i retning av økt samarbeid mellom kriminelle nettverk som er bedre organisert og preget av økt internasjonalisering og mobilitet. De benytter seg av mer avansert teknologi, de er mer brutale og det foregår en større sammenblanding av legal og illegal virksomhet. Komiteen har merket seg at de fleste høringsinstansene slutter seg til det bildet som tegnes av kriminalitetsutviklingen.

Komiteen viser også til Riksadvokatens høringsuttalelse der det gis uttrykk for et presserende behov for å utvide adgangen til å innhente informasjon som kan brukes for å avverge kriminalitet.

Komiteen vil understreke at menneskerettserklæringer vedtatt i FN og Europarådet gir individer og grupper rettigheter som ikke skal krenkes. Det er helt sentralt at menneskerettighetene danner klare rammer og begrensninger for lovgivning og praksis, og komiteen vil understreke den særlige betydning de har i forhold til bruken av tvangsmidler. Komiteen har merket seg at departementet har vurdert forholdet til menneskerettighetene grundig, og konkludert med at lovforslagene som fremmes ligger godt innenfor rammen av våre folkerettslige forpliktelser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at dagens lovverk i liten grad åpner for bruk av tvangsmidler i forebyggende eller avvergende øyemed.

Terrorangrepene mot World Trade Center og Pentagon 11. september 2001 er den enkelthendelsen som har endret den internasjonale sikkerhetsagendaen mest siden murens fall i 1989. Flertallet viser til at terrorisme i dagligtalen kan være et upresist og politisert begrep, og vil legge til grunn for sin forståelse av begrepet handlinger som ligger under straffeloven § 147 a. Flertallet vil videre vise til at man i Norge har valgt ikke å definere grovt skadeverk med hensikt å påvirke myndigheters beslutninger, som en terrorhandling. Flertallet viser videre til at den økende faren for terrorangrep er noe Norge deler med de fleste vestlige land. Sikkerhetstruslene mot Norge må i dag ansees som mindre enn under den kalde krigens tid. Det er etter flertallets syn like-

vel grunn til å legge vekt på at Politimetodeutvalget og PST mener terrortrusselen mot Norge har økt den senere tid.

Flertallet vil vise til at en utvidelse av adgangen til bruk av metoder i avvergende og forebyggende øyemed vil kunne hindre terrorangrep mot Norge eller norske interesser i utlandet, og bidra til å forhindre at terrorangrep mot andre land planlegges og utføres med base i Norge. Til tross for dette vil flertallet understreke at det ikke vil være mulig å avverge alle alvorlige kriminelle handlinger, selv om politiet og PST gis utvidet adgang til bruk av tvangsmidler av en slik art som nå foreslås.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil nyansere påstanden om at dagens lovverk i liten eller ingen grad åpner for bruk av tvangsmidler i forebyggende eller avvergende øyemed. Flere forberedelseshandlinger er kriminalisert den senere tid, og i Innst. O. nr. 72 (2004-2005), straffeloven, ba en enstemmig komité om at departementet kommer tilbake til Stortinget med forslag om å forby forberedelse av en rekke særlig alvorlige kriminelle handlinger. Komiteen nevnte som eksempel krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten, høyforræderi, angrep mot de høyeste statsorganenes virksomhet eller inngrep overfor andre viktige samfunnsinstitusjoner, kapring, sabotasje mot infrastrukturen, grov frihetsberøvelse, avtale om slaveri, drap eller om betydelig legemsbeskadigelse, avtale om brannstiftelse, annen særlig farlig ødeleggelse eller avtale om ran. Mange av disse forberedelseshandlingene vil belegges med såpass strenge strafferammer at tvangsmidler vil kunne tas i bruk i den hensikt å avverge handlingene.

Dette medlem viser videre til at det skjer en økning i deler av den organiserte, internasjonale kriminaliteten. Organisert kriminalitet er imidlertid ikke et nytt fenomen. Oslo statsadvokatembeters høringsuttalelse viser til at for eksempel innførsel og omsetning av narkotika alltid vil være organisert. Det er heller ikke noe nytt at det hersker hard indre justis i dette miljøet, eller at slik kriminalitet er internasjonal. Derimot uttrykker de bekymring for økningen av visse voldsforbrytelser, grove ran, menneskesmugling og "trafficking".

Når det gjelder spionasje og ulovlig etterretningsvirksomhet, er det lite som tyder på at situasjonen er betydelig forverret de siste år. Terrortrusselen er riktignok endret, men karakteriseres likevel fortsatt som lav av PST. Dette er en vurdering som bl.a. deles av Lundutvalget, mindretallet i Metodeutvalget og Oslo statsadvokatembeter. Trusselbildet tilsier ikke etter dette medlems mening at nye inngripende tvangsmidler tas i bruk, eller at terskelen for å anvende tvangsmidler senkes i forebyggende øye-

med. Selv om trusselsituasjonen kan forandre seg i negativ retning, er dette lite sannsynlig i den nærmeste fremtid. Det er allerede forbudt å planlegge og forberede en terrorhandling, og det er anledning til å anvende tvangsmidler i slike saker.

Dette medlem peker på mindretallet i Metodeutvalgets vurderinger (utvalgsmedlemmene Sigmond og Slettemark) om at vi må ta utgangspunkt i dagens situasjon når trusselvurderinger gjøres, og at det er risikabelt å forskuttere fremtidig utvikling i negativ retning med påfølgende metoder.

Dette medlem vil understreke at vi aldri vil kunne forebygge eller avverge enhver form for alvorlig kriminalitet, selv med utstrakt bruk av tvangsmidler. De omfattende innskrenkninger i personlig frihet som er kommet til som følge av innføringen av Patriot Act i USA, bør ikke tjene som mal for den norske kriminalitetspolitikken. Det er etter dette medlems syn en selvmotsigelse å beskytte demokratiet ved å uthule rettsstatens prinsipper.

4. OM ETTERFORSKINGSBEGREPET OG VILKÅRENE FOR Å SETTE I VERK ETTERFORSKING

4.1 Sammendrag

4.1.1 Problemstillingen

Politimetodeutvalget er delt i synet på hvor grensen skal trekkes mellom etterforskning og forebygging, og er heller ikke enig om hvilke vilkår som gjelder for å iverksette etterforskning. Uenigheten preger de forskjellige fraksjonenes vurdering av behovet for å gi politiet adgang til å anvende tvangsmidler i sin forebyggende virksomhet, uten at vilkårene for å iverksette etterforskning er oppfylt. Flertallet i utvalget tar utgangspunkt i at tiltak som settes inn før politiet har fått mistanke om at et straffbart forhold er begått, er å anse som forebyggende virksomhet, mens tiltak som settes inn etter dette, utgjør en del av etterforskningen. Dersom politiet ikke har holdepunkter for at det er begått en straffbar handling, gjør flertallet gjeldende at det heller ikke er adgang til å iverksette etterforskning. Mindretallet i utvalget mener at grensen mellom etterforskning og forebygging må trekkes ut fra formålet med tiltaket, og at all virksomhet som har som formål å innhente informasjon av betydning for behandlingen av en straffesak, er å anse som etterforskning.

4.1.2 Nærmere om flertallets syn

Flertallet legger til grunn at gjerningstidspunktet danner skjæringspunktet mellom etterforskning og forebygging. Dette innebærer at tiltak som settes inn før politiet har fått mistanke om et straffbart forhold, i utgangspunktet er å anse som forebyggende virk-

somhet. Flertallet sier seg uenig i at tiltak for å hindre planlagte terroraksjoner må betraktes som etterforskning selv om siktemålet er forebyggende.

Flertallet fremholder at det er bred enighet om at etterforskning er en formålsstyrt prosess. Når grensen mellom forebygging og etterforskning skal trekkes, må man derfor ikke bare foreta en tidsmessig avgrensning, men også en saklig avgrensning. Avgrensningen reiser særlige spørsmål når det settes inn tiltak i situasjoner hvor politiets virksomhet har et dobbelt formål.

4.1.3 *Nærmere om mindretallets syn*

Mindretallet i utvalget (Kvande) hevder at flertallet tar feil når de legger til grunn at gjerningstidspunktet er avgjørende for grensedragningen mellom forebygging og etterforskning. Etterforskning er en formålsstyrt virksomhet og etter Kvandes syn er det formålet som styrer om en virksomhet er å anse som etterforskning eller forebygging: Er siktemålet å avklare om straffbart forhold er begått eller begås, er virksomheten å anse som etterforskning.

Ikke sjelden har politiets innhenting av informasjon flere formål. Etter Kvandes oppfatning må politiets virksomhet i slike situasjoner, også den delen av virksomheten som har et forebyggende eller restituerende formål, i sin helhet anses som etterforskning.

4.1.4 *Departementets vurdering*

4.1.4.1 *OVERSIKT - BETYDNINGEN AV SPØRSMÅLENE SOM DRØFTES*

Departementet foreslår ikke - utenfor PSTs ansvarsområde - å gi politiet adgang til å anvende tvangsmidler utenfor etterforskning. Skillet mellom etterforskning og andre sider ved politiets virksomhet blir derfor ikke like sentralt som etter forslaget fra flertallet i utvalget. Etter departementets forslag vil det alminnelige politiets bruk av tvangsmidler per definisjon være etterforskning.

Fordi den nye hjemmelen for bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed bare skal kunne brukes som ledd i etterforskning, kan det være at spørsmålet om hva som kreves for at politiet skal kunne iverksette etterforskning, vil bli satt på spissen noe oftere enn før. Som en generell rettesnor er departementets syn på etterforskningsbegrepet i overensstemmelse med det syn som hevdes av utvalgets mindretall (Kvande), og som under høringen har fått støtte blant annet fra riksadvokaten. Departementet legger til grunn at etterforskning kan iverksettes selv om det ikke foreligger mistanke om at det er begått en straffbar handling.

4.1.4.2 *OM ETTERFORSKINGSBEGREPET OG GRENSEN MOT ANNEN POLITIVIRKSOMHET*

Det som først og fremst skiller etterforskning fra andre sider ved politiets virksomhet, er formålet. Etterforskning er informasjonsinnhenting med nærmere angitte formål, jf. straffeprosessloven § 226. Departementet antar at (det antatte) gjerningstidspunktet ikke bør tillegges avgjørende vekt når grensen skal trekkes mellom etterforskning og annen politivirksomhet. Siktemålet med etterforskningen er nettopp å avdekke om et straffbart forhold er begått, eventuelt om et slikt forhold er i ferd med å bli begått.

Etter departementets syn bør grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet trekkes opp med utgangspunkt i retningslinjene i riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999. Dette innebærer at en virksomhet hvis siktemål er å avklare om et straffbart forhold finner eller har funnet sted, er å anse som etterforskning.

Særlige spørsmål oppstår når politiets virksomhet har to eller flere formål. Er det først åpnet etterforskning, er departementets holdning at politiets bruk av tvangsmidler må anses som en del av etterforskningen, selv om hovedformålet i en bestemt situasjon er å stanse eller avverge en straffbar handling.

Riksadvokaten legger i sitt rundskriv nr. 3/1999 til grunn at det er å anse som etterforskning når politiet innhenter informasjon og ett av flere mulige utfall er at informasjonen kan komme til å bli brukt som ledd i strafforfølgning. Politiets innhenting og sikring av informasjon vil her kunne få betydning i forbindelse med en eventuell strafforfølgning. Virksomheten er derfor å anse som etterforskning, selv om hovedformålet med å bruke tvangsmidler i en bestemt situasjon er å avverge en straffbar handling. Departementet tiltrer forslaget om å endre straffeprosessloven § 226 bokstav a slik at det blir klart at formålet med etterforskningen kan være å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for "å avverge eller stanse straffbare handlinger", men kan ikke se at det er behov for også å endre politiloven § 2 nr. 3.

4.1.4.3 *OM VILKÅRENE FOR Å IVERKSETTE ETTERFORSKING*

Etter straffeprosessloven § 224 foretas etterforskning når det er "rimelig grunn til å undersøke" om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige. For så vidt gjelder forståelsen av uttrykket "rimelig grunn", slutter departementet seg til det som sies i riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999. Det kan ikke av dette uttrykket utledes noe krav om mistanke om en allerede begått straffbar handling.

Departementet kan - i motsetning til utvalgets flertall - ikke se at reelle hensyn taler for å innfortolke et krav om mistanke i straffeprosessloven § 224. At etterforskning iverksettes betyr ikke uten videre at po-

litiet kan benytte seg av tvangsmidler. At det ikke oppstilles noe mistankekrav for å iverksette etterforskning, betyr uansett ikke at politiet står fritt til å foreta etterforskingsskritt.

Dersom det er spørsmål om å ta i bruk tvangsmidler som ledd i etterforskningen, gjelder det dessuten andre og strengere vilkår, herunder om kvalifisert mistanke. Departementets forslag til ny § 222 d (som regulerer adgangen til å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed) åpner bare for å anvende tvangsmidler for å avverge et fåtall spesielt alvorlige forbrytelser.

Oppsummeringsvis er departementet kommet til at det fortsatt bør være slik at sannsynligheten for at det er begått en straffbar handling, inngår som ett av flere momenter i vurderingen av om etterforskning skal kunne iverksettes. Samtidig mener departementet at det ikke - verken etter gjeldende rett eller rettspolitisk - er grunnlag for å oppstille et selvstendig vilkår om at det må foreligge mistanke om en begått straffbar handling. Departementet vil spesielt understreke at forslaget ikke snevrer inn adgangen til å iverksette etterforskning.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til departementets vurdering og har for øvrig ingen merknader.

5. VALG AV MODELL, LOVSTRUKTUR OG ANSVARSSPØRSMÅL

5.1 Sammendrag

5.1.1 Oversikt - begrepsbruk

Spørsmålene som drøftes av utvalget, kan grovt sett deles inn i tre kategorier.

Den første gruppen gjelder ulovfestede metoder som politiet allerede benytter seg av, og som anses hjemlet i den alminnelige handlefrihet. Et flertall i utvalget (alle unntatt Kvande) går inn for å lovregulere politiets adgang til å anvende slike metoder i forebyggende øyemed. Mindretallet stiller seg ikke avvisende til en lovregulering, men mener det vil være uheldig å lovregulere disse spørsmålene utelukkende med tanke på forebyggende virksomhet. Departementet er enig i dette, og fremmer ikke forslag om endringer i politiets adgang til å ta i bruk slike metoder som i dag anvendes på ulovfestet grunnlag.

En annen kategori av spørsmål som drøftes av utvalget, knytter seg til innføring av lovhjemler for metoder som politiet i dag ikke har tilgang til med mindre det foreligger en nødretts- eller nødvergesituasjon.

Tyngdepunktet i utredningen ligger likevel i den siste kategorien av spørsmål, som gjelder bruk av tvangsmidler i forebyggende eller avvergende øye-

med. Samtlige medlemmer i utvalget mener at man i noen utstrekning bør tillate bruk av tvangsmidler for å forebygge eller avverge straffbare handlinger. Utvalget er imidlertid delt i tre i synet på hvor langt man bør gå.

Samtlige utvalgsmedlemmer går inn for at PST skal ha en viss adgang til å anvende tvangsmidler og andre metoder uten at det er grunnlag for å iverksette etterforskning, men de tre fraksjonene har svært forskjellig syn på hvor langt man bør gå, samt på hvordan reglene bør utformes.

Med avverging eller avvergende metodebruk sikter departementet i det følgende til metodebruk som finner sted som ledd i etterforskning, mens forebygging eller forebyggende metodebruk vil bli brukt hvor det er spørsmål om å anvende tvangsmidler utenfor etterforskning.

5.1.2 Valg av lovstruktur og modell

5.1.2.1 HOVEDTREKK I FORSLAGET FRA PEDERSEN, WITH OG LUNDE

Flertallet mener at politiet har behov for selvstendige hjemler for metodebruk i forebyggende øyemed. Flertallet har revidert store deler av politiloven og utarbeidet et omfattende sett av nye bestemmelser om forebyggende metodebruk. Innholdsmessig legger flertallet opp til at tvangsmidlene i straffeprosesslovens fjerde del skal kunne brukes også i forebyggende øyemed. Utkastet inneholder også bestemmelser som regulerer politiets adgang til å anvende metoder som i dag anses hjemlet i den alminnelige handlefrihet.

Som et grunnvilkår for all metodebruk i forebyggende øyemed, vil flertallet oppstille et krav om at metodebruken må være saklig begrunnet i hensynet til å forebygge kriminalitet. I tillegg til dette formålskriteriet mener flertallet at det bør oppstilles et indikasjonskrav og et forholdsmessighetskrav. Flertallet foreslår at forebyggende metodebruk normalt bare skal kunne skje etter at politiet har innhentet samtykke fra retten.

5.1.2.2 HOVEDTREKK I FORSLAGET FRA SIGMOND OG SLETTEMARK

Selv om Sigmond og Slettemarks forslag er bygd opp over samme lest som flertallets, er det store forskjeller mellom forslagene. Uenigheten knytter seg dels til hvilke metoder som bør kunne brukes i forebyggende øyemed, og dels til hvilke vilkår som bør stilles for anvendelse av de forskjellige metodene. Forslaget skiller seg dessuten fra flertallets ved at Sigmond og Slettemark foreslår å plassere de nye bestemmelsene om forebyggende metodebruk i straffeprosessloven og ikke i politiloven.

5.1.2.3 HOVEDTREKK I FORSLAGET FRA KVANDE

Et annet mindretall (Kvande) er - i likhet med flertallet - kommet til at etterforskningsmetoder som krever hjemmel i lov (tvangsmidler) bør kunne brukes i videre utstrekning enn i dag når formålet er å avverge en alvorlig straffbar handling. Kvande går imidlertid ikke inn for å lovregulere politiets adgang til å benytte seg av andre metoder enn straffeprosessuelle tvangsmidler.

I motsetning til de øvrige utvalgsmedlemmene mener Kvande at bruken av tvangsmidler bør skje som ledd i etterforskning, og at vilkårene så langt det er mulig bør være de samme som for anvendelse av tilsvarende metoder under ordinær etterforskning. Hun går inn for at politiet skal kunne anvende tvangsmidlene nevnt i straffeprosessloven kapittel 15, 15 a, 16, 16 a og 16 b i avvergende øyemed når det er grunn til å tro at noen vil begå en alvorlig straffbar handling som ville krenke andres liv, helse eller frihet. Kvande legger opp til at også romavlytting skal kunne benyttes for å avverge eller stanse alvorlige krenkelser av andres liv, helse eller frihet.

5.1.2.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet mener det er dokumentert et visst behov for å utvide politiets adgang til å anvende tvangsmidler for å avverge enkelte svært alvorlige straffbare handlinger, og har konkludert med at en slik utvidelse lar seg forsvare hvor formålet er å avverge terrorhandlinger og grov organisert kriminalitet. Etter departementets syn veier samfunnets interesse av å avverge enkelte svært alvorlige straffbare handlinger så tungt at de motforestillingene som kan anføres mot en utvidelse av politiets adgang til å anvende tvangsmidler, må vike.

Et sentralt spørsmål er om politiets avvergende bruk av tvangsmidler bør skje som ledd i etterforskning eller om det også bør åpnes for bruk av tvangsmidler som ledd i politiets forebyggende virksomhet. Terskelen for å iverksette etterforskning er lav, og departementet har vanskelig for å se at det - utenfor PSTs virkeområde - er påvist et behov som kan veie opp for innvendingene som kan reises mot å åpne for bruk av tvangsmidler som ledd i politiets forebyggende virksomhet. Det ligger en rettssikkerhetsgaranti i straffeprosessloven § 224, som gjør det klart at etterforskning bare foretas når det er "rimelig grunn til å undersøke" om det foreligger et straffbart forhold. I dette ligger det en beskyttelse mot at etterforskningsinstituttet benyttes i utrengsmål.

Departementet har i stedet utarbeidet et lovforslag som forutsetter at all bruk av tvangsmidler - også for å avverge straffbare handlinger - skal skje som ledd i etterforskning. Den utstrakte kriminaliseringen av forberedelsehandlinger gjør at det i de aller fleste situasjoner hvor det er aktuelt å innhente informasjon

med sikte på avverging, vil være grunnlag for å undersøke om det begås eller er begått en straffbar handling. Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at i den grad det skal åpnes for bruk av tvangsmidler for å skaffe informasjon som gjør det mulig å forhindre alvorlige straffbare forhold, bør dette skje som ledd i etterforskning og ved å endre straffeprosesslovens regler om tvangsmidler.

Spørsmålet er så hvilke tvangsmidler (etterforskningsmetoder) som bør kunne anvendes som ledd i en etterforskning med sikte på å avverge en straffbar handling. Etter departementets syn foretar Kvande en fornuftig avgrensning. Forslaget går ut på å utvide anvendelsesområdet for tvangsmidlene nevnt i straffeprosessloven kapittel 15 (ransaking), 15 a (skjult fjernsynsovervåkning og teknisk sporing), 16 (beslag og utleveringspålegg), 16 a (kommunikasjonskontroll) og 16 b (annen avlytting av samtaler ved tekniske midler). Kvande foreslår også en egen bestemmelse om bruk av romavlytting i avvergende øyemed.

Departementet legger opp til en avgrensning som i grove trekk svarer til Kvandes. Departementet går imidlertid inn for å supplere tvangsmiddelkatalogen i straffeprosessloven med to nye metoder (romavlytting og identifisering av telefoner og andre kommunikasjonsanlegg ved tekniske midler).

Departementet er kommet til at adgangen til å foreta pågripelse og fengsling ikke bør utvides. Det bryter med grunnleggende rettsprinsipper å anvende så inngripende tvangsmidler utelukkende på bakgrunn av en mistanke om at noen kommer til å begå en straffbar handling.

5.1.3 *Ansvar, beslutningskompetanse og kontroll*

Påtalemyndigheten har det overordnede ansvaret for politiets etterforskningsvirksomhet. Det overordnede ansvaret for politiets forebyggende virksomhet er delt mellom departementet, som har ansvaret for PST, og Politidirektoratet, som har ansvaret for den forebyggende virksomheten som drives i regi av politiet for øvrig. Slik departementets lovforslag er utformet, er det bare PST som vil få anledning til å bruke tvangsmidler for å forebygge straffbare handlinger, og uten at det stilles krav om at bruken må skje som ledd i etterforskning. For den delen av PSTs metodebruk som vil finne sted utenfor etterforskning, vil departementet få det overordnede ansvaret.

Et samlet utvalg mener at påtalemyndigheten bør ha det overordnede ansvaret for politiets metodebruk, også hvor metoder brukes for å forebygge eller avverge straffbare handlinger. De forskjellige fraksjonene i utvalget gir imidlertid forskjellige begrunnelser for hvorfor ansvarsspørsmålet bør løses på denne måten.

Departementet er enig med Politidirektoratet at det ville være en uakseptabel løsning å lovregulere bruken av en stor del av de virkemidler og metoder som politiet benytter seg av i sin forebyggende virksomhet, og samtidig legge det overordnede ansvaret til påtalemyndigheten. Når departementet foreslår å legge det overordnede ansvaret for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler i avvergende øyemed til påtalemyndigheten, så har dette sammenheng med at departementets lovforslag bare regulerer adgangen til å anvende tvangsmidler som ledd i etterforskning. Dette er en virksomhet som påtalemyndigheten allerede har det overordnede ansvaret for.

Departementet ønsker ikke å endre ansvarsforholdet mellom Politidirektoratet og påtalemyndigheten, og har vanskelig for å se gode grunner for å la Politidirektoratet få et delansvar for etterforskningsvirksomhet, selv om tvangsmidler i en konkret sak brukes for å innhente informasjon med sikte på å avverge en straffbar handling. Det tosporede system tilsier derfor at det overordnede ansvaret for virksomheten legges til påtalemyndigheten.

Etter departementets syn bør ansvarsspørsmålet utredes grundig i forbindelse med en eventuell fremtidig lovregulering av politiets adgang til å ta i bruk virkemidler som i større grad har sitt tyngdepunkt i politiets forebyggende arbeid.

5.1.4 I hvilken lov bør de nye bestemmelsene plasseres?

Utvalget legger til grunn at det eksisterer tre alternativer. De kan innarbeides i straffeprosessloven, de kan inkorporeres i politiloven eller de kan plasseres i en egen lov. Ingen i utvalget går inn for den siste løsningen. Pedersen, With og Lunde konkluderer med at de nye bestemmelsene om forebyggende metodebruk bør innarbeides i politiloven. De øvrige medlemmene i utvalget mener alle at de nye innreghjemlene bør plasseres i straffeprosessloven.

Departementet er kommet til at de nye bestemmelsene om anvendelse av tvangsmidler for å avverge straffbare handlinger, bør plasseres i straffeprosessloven. Når det først er lagt til grunn at lovendringene skal gjennomføres ved at straffeprosesslovens bestemmelser om tvangsmidler gis et utvidet virkeområde, samt at påtalemyndigheten bør ha det overordnede ansvaret for metodebruken, fremstår det som relativt selvsagt at de nye hjemlene må plasseres i straffeprosessloven.

5.2 Komiteens merknader

Etter komiteens syn foreligger det et behov for å utvide politiets adgang til å anvende tvangsmidler for å avverge enkelte alvorlige forbrytelser. Hensynet til å beskytte borgerne og samfunnets interesse av å avverge de groveste formene for organisert kri-

minalitet og terror, veier så tungt at komiteen finner det nødvendig å utvide anvendelsesområdet for de fleste tvangsmidlene.

Komiteen vil fremheve viktigheten av at utvidelsen gjennomføres på en slik måte at personer som ikke har foretatt seg noe som gir grunn til mistanke, i størst mulig grad beskyttes mot bruk av tvangsmidler.

Komiteen slutter seg derfor til departementets forslag, som innebærer at politiet aldri vil kunne anvende tvangsmidler uten at det foreligger et grunnlag for å undersøke om noe straffbart finner sted eller har funnet sted.

Komiteen mener det er naturlig å plassere de nye bestemmelsene om tvangsmidler i straffeprosessloven. Straffeprosessloven har allerede omfattende regler om problemstillinger som knytter seg til anvendelse av tvangsmidler. Et klart og oversiktlig regelverk er spesielt viktig på områder som omhandler strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål.

6. VILKÅR FOR BRUK AV TVANGSMIDLER FOR Å AVVERGE ALVORLIG KRIMINALITET

6.1 Sammendrag

6.1.1 Oversikt - begrepsbruk

Vilkårene for å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed er inntatt i departementets forslag til ny § 222 d i straffeprosessloven. Fordi forslaget bare regulerer adgangen til å anvende tvangsmidler som ledd i etterforskning, finner departementet det naturlig å karakterisere tvangsmiddelbruken som avvergende. I forslaget til ny § 17 d i politiloven, som åpner for at PST skal kunne anvende tvangsmidler utenfor etterforskning, karakteriseres metodebruken som forebyggende. Forskjellen i begrepsbruk markerer at man når metodebruken skjer som ledd i etterforskning - i tid gjerne befinner seg nærmere handlingen som søkes forhindret. Forebyggende tiltak kan være aktuelle på et langt tidligere tidspunkt.

Bestemmelsene i straffeprosessloven som i dag åpner for bruk av tvangsmidler under etterforskning, stiller krav om at det må foreligge mistanke (mistankekrav) om at det er begått straffbare handlinger av en viss alvorlighet (kriminalitetskrav). Fordi de eksisterende hjemlene for bruk av tvangsmidler er rettet inn mot kriminalitet som allerede er begått, må det dersom man ønsker å åpne for metodebruk for å avverge straffbare handlinger - gjøres tilpasninger i kriminalitetskravet og mistankekravet. Det er ikke uvanlig at lovgiverne stiller krav til politiets metodebruk som går utover kriminalitetskravet og mistankekravet, typisk i form av krav om at metodebruken må være konkret nødvendig. Etter mønster av dansk rett

har utvalget valgt å kalle slike inngrepsvilkår for indikasjonskrav.

6.1.2 *Kriminalitetskrav*

6.1.2.1 UTVALGETS FORSLAG

Flertallet i utvalget (Pedersen, With og Lunde) mener at politiet også i fremtiden bør gis anledning til å anvende de minst inngripende metodene uten at det foreligger konkret mistanke om forberedelse av eller begått kriminalitet. Disse minst inngripende metodene skal etter flertallets forslag kunne anvendes formålsbestemt. For anvendelse av mer inngripende metoder i forebyggende øyemed skal det også gjelde et slikt formålskriterium. Her vil flertallet dessuten oppstille tilleggsvilkår om at den som metodebruken retter seg mot, må ha begått en forberedelseshandling, med det forsett å skulle fullbyrde en straffbar handling (hovedhandlingen). Til hovedhandlingen knyttes det et kriminalitetskrav, og flertallet går inn for å gradere dette kravet ut fra hvor inngripende metoder det er spørsmål om å anvende.

Et mindretall i utvalget (Sigmond og Slettemark) er enig med flertallet i at politiet bør gis anledning til å ta i bruk en del mindre inngripende metoder i kraft av et formålskriterium. Selv om Sigmond og Slettemarks modell er bygd opp over samme lest som flertallets, er det store forskjeller mellom forslagene vedrørende utformingen av kriminalitetskravet. Forslaget fra disse utvalgsmedlemmene åpner dessuten for anvendelse av langt færre metoder i forebyggende øyemed enn flertallets forslag.

Et annet mindretall (Kvande) legger i sin lovskisse opp til at tvangsmidlene nevnt i straffeprosessloven kapittel 15, 15 a, 16, 16 a og 16 b skal kunne brukes i avvergende øyemed når det er grunn til å tro at noen vil begå "en alvorlig straffbar handling som vil krenke andres liv, helse eller frihet". Kvande knytter sitt forslag tett opp til vilkårene som allerede gjelder for bruk av tvangsmidler etter straffeprosessloven. Hun forutsetter at all bruk av tvangsmidler - også i avvergende øyemed - skal skje som ledd i etterforskning.

6.1.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet går inn for at bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed bare skal kunne skje som ledd i etterforskning. Det følger av straffeprosessloven § 224 at etterforskning bare skal foretas når det er "rimelig grunn til å undersøke" om det foreligger et straffbart forhold. Dersom dette vilkåret ikke er oppfylt, er det etter forslaget heller ikke aktuelt å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed. For PST er det - i noen få sakstyper - gjort unntak. Fremstillingen i det følgende retter seg i hovedsak mot politiet for øvrig.

Selv om departementets forslag tar utgangspunkt i lovskissen som ble utarbeidet av Kvande, er det ikke noe i veien for at selve kriminalitetskravet kan gis en utforming som er mer i tråd med forslaget fra de to øvrige fraksjonene i utvalget.

Departementet har blitt stående ved at tvangsmidler bare skal kunne brukes som ledd i etterforskning, og bare for å avverge noen få og svært alvorlige straffbare handlinger, selv om dette vil medføre at politiet i enkelte saker - også i fremtiden - må anvende nødrett som hjemmel for bruk av tvangsmidler.

Kriminalitetskravet kan ikke utformes på en måte som ensidig fokuserer på samfunnets behov for beskyttelse mot kriminalitet. Personvern hensyn tilsier at kriminalitetskravet gjøres strengt, selv om man på denne måten utelukker bruk av tvangsmidler i en del situasjoner hvor det kan påvises et reelt behov for slike metoder.

Selv om det fikk begrenset med støtte under høringen, ønsker departementet å gå videre med forslaget i høringsbrevet om å utforme kriminalitetskravet i den nye straffeprosessloven § 222 d slik at bare noen få utvalgte straffbare handlinger skal kunne gi grunnlag for bruk av tvangsmidler, hvor formålet er å innhente informasjon med sikte på avverging.

For departementet har det vært særlig viktig å gjøre politiet bedre i stand til å avdekke planer om forbrytelser som vil kunne ha uopprettelige skadevirkninger, for derved å stå bedre rustet til å avverge forbrytelsene. I departementets forslag til ny § 222 d i straffeprosessloven åpnes det derfor for at retten ved kjennelse skal kunne gi politiet tillatelse til å anvende tvangsmidler dersom formålet er å avverge straffbare handlinger som rammes av straffeloven § 147 a første eller annet ledd.

Videre foreslår departementet at tvangsmidler skal kunne anvendes som ledd i etterforskning for å innhente informasjon med sikte på å avverge forbrytelser som nevnt i straffeloven § 233 (forsettlig eller overlatt drap), 268 annet ledd jf. 267 (grovt ran) og 162 tredje ledd (særlig grove narkotikaforbrytelser). Her bør det imidlertid oppstilles et tilleggsvilkår om at det må være grunn til å tro at forbrytelsene vil bli utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Tvangsmidler bør etter departementets syn kunne anvendes også hvor det er grunn til å tro at noen kommer til å begå et drap som ledd i motarbeiding av rettsvesenet.

Slik forslaget til ny § 222 d er utformet, er kriminalitetskravet det samme, uansett hvilke tvangsmidler det er spørsmål om å anvende. Når domstolene i konkrete saker tar stilling til om politiet bør gis tillatelse til bruk av tvangsmidler, vil det imidlertid være av betydning hvilket tvangsmiddel begjæringen gjelder.

Den avgrensningen som departementet legger opp til i sitt forslag, innebærer at politiet - som i dag - i de fleste situasjoner hvor de mottar opplysninger om at noen planlegger å begå straffbare handlinger, må søke å avverge handlingen ved hjelp av virkemidler og metoder som kan anvendes innenfor rammen av den alminnelige handlefrihet. Betydningen av disse begrensningene skal imidlertid ikke overdrives. Dersom faren er tilstrekkelig nærliggende, vil for øvrig tvangsmidler - som i dag - kunne anvendes på grunnlag av nødrettsbetraktninger.

Departementet har vurdert å oppstille et uttrykkelig vilkår om at forholdet som gir grunnlag for etterforskningen, skal kunne tjene som forberedelse til en straffbar handling som nevnt i departementets utkast til ny § 222 d. Når § 222 d nå er gitt en mer målrettet utforming, kan departementet ikke se det samme behovet for å innnta i loven et slikt uttrykkelig krav om sammenheng mellom forholdet som gir grunnlag for etterforskning og forholdet som søkes avverget.

Departementet går inn for at retten med hjemmel i § 222 d skal kunne gi tillatelse til bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed selv om straff ikke er en aktuell reaksjon på grunn av tilregnelighetsbestemmelsene i straffeloven § 44 eller 46.

6.1.3 *Mistankekrav*

6.1.3.1 UTVALGETS FORSLAG

Utvalgets flertall (Pedersen, With og Lunde) foreslår at mistankekravet for forebyggende metodebruk formuleres som et krav om "god grunn til å tro". Selv om det normalt bør kreves en sannsynlighetsgrad opp mot sannsynlighetsovervekt, fremheves det at kravet i noen grad er ment å variere med behovet for å foreta undersøkelser, forholdets alvorlighet og hvor inngripende metoden er.

Et mindretall i utvalget (Sigmond og Slettemark) viser til at uttrykket "skjellig grunn til mistanke" er godt innarbeidet og har et relativt klart avgrenset innhold. Vilkåret forslås derfor opprettholdt, med unntak for infiltrasjon.

Et annet mindretall (Kvande) er enig med flertallet i at et krav om sannsynlighetsovervekt vil sette for snevre grenser for metodebruken, men går imot flertallets forslag om å differensiere sannsynlighetskravet. Etter Kvandes syn bør ytterligere eventuelle begrensninger for anvendelsen av de mest inngripende metodene utledes av strengere krav til nødvendighet og proporsjonalitet. På samme måte som ved ordinær etterforskning mener Kvande at det bør det være tilstrekkelig med ett kriterium, som bør formuleres som et vilkår om at det må være "grunn til å tro" at noen vil begå en straffbar handling som ville krenke andres liv, helse eller frihet.

6.1.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet er enig med utvalget i at mistanken som gir grunnlag for bruk av avvergende metoder, må være forankret i objektive holdepunkter (bevis). Spørsmålet er hvilken grad av sannsynlighet som bør kreves for at tvangsmidler skal kunne anvendes med det formål å innhente informasjon med sikte på å avverge straffbare handlinger. Det er også et spørsmål om mistankekravet skal ligge fast, eller om det til en viss grad skal variere.

Departementet mener at det også for bruk av metoder i forebyggende eller avvergende øyemed bør kreves en viss grad av sannsynlighet for at en straffbar handling vil bli begått, men at det blir for strengt å kreve sannsynlighetsovervekt. Dersom det opereres med et krav om sannsynlighetsovervekt for at handlingen vil bli begått, frykter departementet at politiet ofte vil komme for sent inn i situasjonen.

Departementet går inn for å gi hjemmelen for avvergende metodebruk en svært begrenset rekkevidde. Bare hvor det er grunn til å tro at noen vil begå en av et fåtall alvorlige straffbare handlinger, skal politiet kunne gis tillatelse til å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed. Når kriminalitetskravet er gitt en så restriktiv utforming, lar det seg etter departementets syn forsvare å anvende tvangsmidler for å undersøke om det er noe i selv en relativt svakt fundert mistanke. Departementet har derfor falt ned på at mistankekravet bør formuleres som et krav om "grunn til å tro". Medvirkende til dette har vært at departementet mener at et relativisert mistankekrav vil kunne fremstå som unødig komplisert og i verste fall virke forvirrende.

6.1.4 *Ytterligere vilkår: indikasjonskrav og subsidiaritetskrav*

6.1.4.1 UTVALGETS FORSLAG

Et samlet utvalg mener at metodebruk i forebyggende eller avvergende øyemed bør begrenses til situasjoner hvor politiet kan dokumentere et konkret behov. I tråd med dansk terminologi på området, har utvalget valgt å bruke indikasjonskrav som et samlebegrep for slike inngrepvilkår.

Utvalgets flertall vil gjøre det til et vilkår at metodebruken må være av vesentlig eller avgjørende betydning for å forebygge en straffbar handling. Indikasjonskravet er ment som et krav om en viss grad av sannsynlighet for at metodebruken vil bidra med opplysninger av betydning for det formål som ligger til grunn for metodebruken. Kravet til grad av sannsynlighet er ment å variere. I flertallets indikasjonskrav inngår også et subsidiaritetskrav, i form av et krav om at inngripende metodebruk bare skal finne sted når mindre inngripende metoder ikke anses anvendelige.

Mindretallet (Kvande) har formulert indikasjonskravet slik at tillatelse til anvendelse av tvangsmidler i avvergende øyemed bare skal kunne gis dersom inngrepet "vil være av vesentlig betydning for å avverge handlingen, og dette ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort".

6.1.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet er enig med utvalget i at retten bare bør kunne gi tillatelse til å anvende tvangsmidler i avvergende øyemed i saker hvor det kan påvises et konkret behov for slik bruk av tvangsmidler. Forslaget inneholder derfor en bestemmelse om at tvangsmidler bare skal kunne anvendes i saker hvor det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge en terrorhandling, et drap eller et grovt ran, og bare hvor avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort. Departementet anser det som lite hensiktsmessig å operere med forskjellige indikasjonskrav avhengig av hvilke metoder det er spørsmål om å anvende. Departementets forslag bygger derfor videre på indikasjonskravet i Kvandes lovskisse.

Ordet "antas" indikerer at det må foreligge mer enn en ren formodning for at inngrepet vil fremskaffe opplysninger av vesentlig betydning, samt for at avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort, for at politiet skal kunne gis tillatelse til å bruke tvangsmidler. Sannsynlighetsovervekt kreves imidlertid ikke.

Det er også inntatt et subsidiaritetskrav i forslaget, i form av en regel om at tillatelse til bruk av tvangsmidler bare skal kunne gis dersom avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

Departementet er enig med Politidirektoratet i at domstolene ikke bare kan se hen til om alternative tvangsmidler er anvendelige, men at også hensynet til en fornuftig ressursanvendelse må kunne tas i betraktning når retten tar stilling til en begjæring om bruk av et bestemt tvangsmiddel. Retten skal også kunne ta hensyn til om politiet har begrenset tid til rådighet for å avverge handlingen.

6.1.5 *Krav om forholdsmessighet og særlige grunner*

6.1.5.1 UTVALGETS FORSLAG

Selv om de forskjellige fraksjonene i utvalget går inn for noe avvikende formuleringer og lovtekniske løsninger, går et samlet utvalg inn for at det oppstilles et forholdsmessighetskrav for avvergende metodebruk.

Utvalgets flertall legger opp til at tillatelse til metodebruk i forebyggende øyemed ikke skal gis når det etter inngrepets formål, sakens betydning og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep. Politiets konkrete behov for metodebruken må veies

mot sannsynlig skade eller uleilighet for dem som utsettes for inngrepet. Mindretallet (Kvande) gir forholdsmessighetskravet en rettslig forankring gjennom en henvisning i sitt utkast til straffeprosessloven § 222 d til § 170 a.

Både flertallet og mindretallet legger opp til at tillatelse til å nytte spesielt integritetskrenkende metoder, bare skal kunne gis når særlige grunner tilsier det.

6.1.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet går inn for at tvangsmidler ikke skal kunne tillates brukt i avvergende øyemed dersom det ville fremstå som et uforholdsmessig inngrep. Departementet mener - i likhet med Kvande - at det ikke er nødvendig å utforme en egen forholdsmessighetsregel ved siden av den generelle regelen i straffeprosessloven § 170 a. Fordi denne bestemmelsen gjelder ved all bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, kan departementet heller ikke - i motsetning til Kvande - se noe behov for å innta en uttrykkelig henvisning til § 170 i § 222 d.

Mistankens styrke er et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen. Dersom det fremstår som svært sannsynlig at en alvorlig straffbar handling vil bli begått, vil det sjelden være uforholdsmessig å tillate bruk av tvangsmidler med sikte på å avverge handlingen. Ytterligere et forhold som bør stå sentralt i forholdsmessighetsvurderingen, er alvorret i den forbrytelsen som fryktes begått. Hvem som rammes av tvangsmiddelbruken er også av betydning.

Departementet er kommet til at det for enkelte særlig integritetskrenkende tvangsmidler bør gjelde et skjerpet forholdsmessighetskrav, og foreslår at det oppstilles et krav om særlige grunner for å gi tillatelse til å anvende tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven § 200 a (ransaking uten underretning til den mistenkte eller andre), § 202 c (visse former for teknisk sporing), § 216 a (kommunikasjonsavlytting, og § 216 m (romavlytting).

6.1.6 *Betydningen av tidligere straffbare forhold*

Departementet ba i høringsbrevet om høringsinstansenes syn på om det for anvendelse av de mest inngripende metodene i forebyggende øyemed, bør kreves at personen som metoden retter seg mot, tidligere er dømt for en alvorlig straffbar handling. Departementet har kommet til at det ikke er grunn til følge opp forslaget. Når departementet nå har valgt å gi kriminalitetskravet en meget streng utforming, er ikke behovet det samme for ytterligere å stramme inn vilkårene for å oppnå tilstrekkelig målrettede lovtiltak.

6.1.7 Saksbehandlingsregler

Departementets lovforslag innebærer at politiet som ledd i etterforskning skal kunne gis adgang til å benytte enkelte tvangsmidler i avvergende øyemed. Etter departementets syn bør denne metodebruken så langt det er mulig følge de alminnelige saksbehandlingsreglene i straffeprosessloven. Samtidig er det på det rene at det å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler i avvergende øyemed, kan reise særlige spørsmål. Både rettssikkerhetshensyn og hensynet til etterforskningen kan tilsi at man på enkelte punkter velger andre løsninger enn det straffeprosessloven gir anvisning på.

6.1.7.1 KOMPETANSE TIL Å BESLUTTE BRUK AV TVANGSMIDLER

Et samlet utvalg går inn for at kompetansen til å beslutte rom- og kommunikasjonsavlytting bør ligge hos retten. For anvendelse av andre metoder i forebyggende øyemed foreslår utvalgets flertall at kompetansen bør ligge hos politimesteren, med adgang til delegasjon til andre tjenestemenn som hører til påtalemyndigheten. Utvalgets mindretall (Kvande) tar utgangspunkt i at alle beslutninger om metodebruk i avvergende øyemed bør treffes av en domstol. I saker som haster, antar Kvande at en ordre fra påtalemyndigheten bør være tilstrekkelig.

Etter departementets syn bør kompetansen til å tillate bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed legges til domstolene. Departementet har vurdert om ordningen med domstolskontroll i alle saker vil bli for ressurskrevende når det gjelder de minst inngripende tvangsmidlene, men har kommet til at det ikke er tilfelle.

Når det ved opphold er stor fare for at handlingen som søkes avverget, likevel ikke vil kunne avverges, går departementet inn for at påtalemyndigheten bør få adgang til selv å beslutte bruk av tvangsmidler. Departementet foreslår at beslutningen i disse tilfellene skal legges frem for retten til godkjenning i ettertid. Etter forslaget må dette skje snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk.

Departementets lovforslag vil også innebære at domstolene vil få en mer fremtredende rolle i etterforskningsfasen. I Lov og Rett 2000 (s. 309-14) peker tingrettsdommer Tor Langbach på at utviklingen i retning av å trekke domstolene i større grad inn på etterforskningsstadiet, reiser vanskelige habilitetsspørsmål som lovgiverne bør være oppmerksomme på. Departementet er enig i at det ikke er uten betenkeligheter å involvere domstolene i større utstrekning enn i dag, men er av den oppfatning at fordelene ved å kreve at tillatelse må gis av retten på forhånd oppveier ulempene. Det er imidlertid naturlig at man under

etterkontrollen av reglene ser særskilt på om de farene Langbach peker på, realiserer seg i praksis. Departementet vil utforme mandatet til utvalget som skal etterkontrollere lovgivningen om etterforskningsmetoder slik at disse spørsmålene blir nærmere utredet.

6.1.7.2 UNDERRETNING

Hensynet til kontradiksjon tilsier at den som en beslutning om bruk av tvangsmidler retter seg mot, normalt bør underrettes og få uttale seg før beslutningen treffes. Dersom hensikten med å ta i bruk tvangsmidlet er å skaffe til veie informasjon som kan gjøre det mulig å avverge en straffbar handling, kan imidlertid formålet som søkes oppnådd, stå i veien for slik underretning.

Utvalgets flertall (Pedersen, With og Lunde) foreslår å utforme reglene om underretning etter mønster av straffeprosessloven § 216 j om underretning ved beslutning om kommunikasjonskontroll. Et mindretall i utvalget (Sigmond og Slettemark) har utformet sitt forslag etter samme mønster, men åpner ikke i samme utstrekning som flertallet for å unnlate eller utsette underretning. Et annet mindretall (Kvande) foreslår å gi reglene om underretning i straffeprosessloven § 216 j tilsvarende anvendelse ved all bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed.

Departementet påpeker at reglene om underretning utgjør en del av et større regelsett, som skal bidra til å sikre at politi og påtalemyndighet ikke anvender tvangsmidler i større utstrekning enn det loven åpner for. I enkelte tilfeller må imidlertid hensynet til den enkelte vike for hensynet til samfunnets interesse av å bekjempe kriminalitet. Etter straffeprosessloven § 200 a om ransaking, 202 e om båndlegging, 208 a om beslag og 210 a om utleveringspålegg kan retten ved kjennelse beslutte at underretning kan utsettes i inntil 8 uker om gangen dersom det er strengt nødvendig av hensyn til etterforskningen. Underretning om avlytting og andre former for kommunikasjonskontroll gis bare på begjæring fra den kontrollen retter seg mot, og tidligst ett år etter at kontrollen er avsluttet. Underretning kan unnlates helt i saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9. Når det gjelder bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed, vil vilkårene for utsatt underretning etter de alminnelige bestemmelsene som er nevnt ovenfor, ofte være oppfylt.

Departementet har vurdert om adgangen til å gi utsatt underretning bør utvides når det gjelder metodebruk i avvergende øyemed, men har kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til det. Etter departementets forslag skal derfor de alminnelige bestemmelsene om underretning gjelde også når formålet er å avverge en straffbar handling.

6.1.7.3 DEN SOM TVANGSMIDLET RETTER SEG MOT, HAR STATUS SOM SIKTET

Det følger av flertallets generelle syn på grensen mellom forebygging og etterforskning at bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed ikke skal gi status som siktet. Motsatt synes mindretallet Kvande å legge til grunn at den metodebruken retter seg mot, skal få status som siktet i den utstrekning det følger av straffeprosessloven § 82.

Departementet viser til at det fremgår av straffeprosessloven § 82 første ledd at en mistenkt får stilling som siktet blant annet når det er besluttet eller foretatt pågrepelse, ransaking, beslag eller liknende forholdsregler er rettet mot ham. Bestemmelsen vil etter sin ordlyd gjelde ved all bruk av tvangsmidler, også når formålet er å avverge en straffbar handling. Et praktisk viktig unntak følger likevel av straffeprosessloven § 82 tredje ledd, som gjelder der det er besluttet utsatt underretning. Her vil statusen som siktet først inntre når underretning gis. Denne regelen vil trolig få stor praktisk betydning når tvangsmidler brukes i avvergende øyemed.

Departementet har vurdert om det er behov for å gjøre unntak fra reglene som gjelder for den som er siktet på grunn av bruk av tvangsmidler, men har kommet til at det ikke er noe stort behov for dette.

6.1.7.4 TAUSHETSPLIKT OG OVERSKUDDSFORPLIKNING

Utvalgets flertall foreslår en bestemmelse om taushetsplikt og bruk av overskuddsinformasjon som bygger på straffeprosessloven § 216 i (vedrørende kommunikasjonsskontroll). Det vises til utkastene til ny § 8-24 i politiloven. Begge lovutkastene åpner for mer omfattende bruk av overskuddsinformasjon enn det § 216 åpner for, blant annet ved at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at opplysninger som er innhentet ved bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, brukes for å forebygge andre straffbare handlinger som etter loven kan medføre frihetsstraff. Mindretallet (Kvande) forslår mindre vidtgående regler. Hun mener at reglene om taushetsplikt og bruk av overskuddsinformasjon bør svare til reglene som gjaldt for kommunikasjonsskontroll før endringene som ble gjennomført ved lov 3. desember 1999 nr. 82.

Når det gjelder romavlytting og forskjellige former for kommunikasjonsskontroll, vil det etter departementets oppfatning være naturlig at straffeprosessloven § 216 i får tilsvarende anvendelse.

Det er mindre opplagt hvilke regler som bør gjelde for bruk av opplysninger som er innhentet ved bruk av andre tvangsmidler i avvergende øyemed. Etter departementets syn taler betenkelighetene ved å åpne for avvergende bruk av tvangsmidler for at det bør gjelde strenge regler for hva informasjonen kan

brukes til - strengere enn det som følger av de alminnelige reglene i straffeprosessloven. Departementet er på denne bakgrunn enig med utvalget i at det ved utformingen av en ny bestemmelse kan være grunn til å ta utgangspunkt i § 216 i, også hvor det anvendes andre tvangsmidler enn kommunikasjonsskontroll eller romavlytting.

Departementet har vurdert om adgangen til bruk av overskuddsinformasjon bør innsnevres ytterligere, men finner ikke tilstrekkelig grunn til det.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen ser dilemmaene ved å utvide politiets mulighet til å anvende tvangsmidler på et tidlig stadium, før et lovbrudd finner sted. Risikoen for å krenke personvernet til uskyldige vil øke, det er derfor viktig med klare og tydelige vilkår i loven. Komiteen mener det er helt nødvendig at politiets adgang til bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed blir underlagt domstolskontroll. For å gjøre domstolskontrollen effektiv, må det oppstilles vilkår som gi reell mulighet for prøving.

Komiteen mener departementets forslag om at det må være grunnlag for etterforskning før domstolen skal ta stilling til om tvangsmidler skal tillates brukt i den konkrete saken, er viktig for å forhindre både vilkårlig metodebruk og at lovlydige borgere rammes. Komiteen viser for øvrig til sine merknader om domstolskontrollen under punkt 1.2 ovenfor.

Komiteen er bekymret for den trusselen psykisk ustabile personer kan utgjøre overfor enkeltindividers liv og helse, særlig personer som er i offentlighetens søkelys.

Komiteen mener det er viktig med klare og tydelige vilkår i loven for å ivareta personvern hensyn og gjøre domstolskontrollen effektiv. Komiteen mener det er behov for en ytterligere klargjøring av mistankekravet i straffeprosesslovens § 222 d første ledd. Dette kan gjøres ved at lovteksten bruker begrepet "rimelig grunn". Dette innebærer en ytterligere klargjøring av krav til saklighet, sannsynlighet og forholdsmessighet.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Straffeprosessloven ny § 222 d første ledd endres til:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse som ledd i etterforskning å nytte tvangsmidler som nevnt i kapittel 15, 15 a, 16, 16 a og 16 b når det er *rimelig grunn til å tro* at noen kommer til å begå en handling som rammes av"

Komiteen er opptatt av at advokater skal kunne ivareta den mistenktes interesser i forbindelse med domstolens behandling av begjæring om bruk av hemmelige tvangsmidler. Komiteen vil gi advo-

kater samme rett til innsyn som det som tilkommer en senere forsvarer i straffesaker også i det avvergende sporet. Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

"Straffeprosesslovens § 100 a annet ledd annet punktum skal lyde:

Advokaten skal gjøres kjent med begjæringen og grunnlaget for den, *har etter anmodning krav på innsyn i sakens dokumenter med de begrensninger som følger av §§ 242 og 242 a*, har krav på varsel til rettsmøte til behandling av begjæringen og har rett til å uttale seg før retten treffer avgjørelse."

Komiteen viser til at dette fører til at advokaten ikke bare får det dommeren får, men får tilgang til sakens dokumenter på samme måte som en forsvarer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener det er en fornuftig løsning å utforme kriminalitetskravet slik at bare terror, de groveste formene for organisert kriminalitet og drap på rettsstatens tjenere, for eksempel vitner, skal kunne gi grunnlag for bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed. Dette innebærer at politiet også i fremtiden vil ha mulighet til å anvende tvangsmidler med hjemmel i nødrettsbetraktninger.

Flertallet mener det er en nødvendig presisering at retten skal kunne gi tillatelse til bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed selv om straff ikke er en aktuell reaksjon på grunn av tilregnelighetsbestemmelsene i straffeloven §§ 44 eller 46.

Vedrørende forslaget gjengitt ovenfor vedrørende advokaters rett til innsyn, ser flertallet imidlertid at denne løsningen ikke uten videre kan overføres til de forebyggende sakene uten at spørsmålet er utredet ytterligere, fordi det er fare for at ekstremt sensitive opplysninger ikke får god nok beskyttelse. Flertallet ber Regjeringen komme tilbake med en vurdering av dette spørsmålet til Stortinget senest i forbindelse med evalueringen av utvidelsen i metodebruken.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Politoloven § 17 e annet ledd annet punktum skal lyde:

Straffeprosessloven § 100 a gjelder tilsvarende for saker som nevnt i § 17 d første ledd, likevel slik at innsynsretten begrenser seg til dokumenter som legges frem for retten."

Flertallet har merket seg at de organiserte kriminelle miljøene driver med en rekke ulike former for kriminell virksomhet. For eksempel vil typisk de organiserte kriminelle miljøer som driver med menneskehandel også stå bak omfattende narkotikarela-

tert kriminalitet. Dette er en sentral finansieringskilde for slike nettverk. Ved å ramme miljøer som står bak grov narkotikarelatert kriminalitet vil man også svekke disse miljøenes muligheter til å begå andre typer forbrytelser som for eksempel grove overgrep mot barn og kommersialiseringen av dette. Gjennom å åpne opp for avvergende metoder i de groveste narkotikasakene vil man dermed også indirekte ramme den delen av virksomheten som knytter seg til menneskehandel og grov utnyttelse av barn.

Flertallet vil påpeke at de fleste drap skjer i affekt, typisk begått av noen som står offeret nær. I slike situasjoner vil neppe muligheten til å benytte avvergende metoder ha stor praktisk betydning. Flertallet vil påpeke at en allerede i dag i etterforskningen av slike saker har tilgang til en rekke tvangsmidler etter rettslig kjennelse.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti ber om at endringene som foreslås i avvergende øyemed gjennomføres som et prøveprosjekt som evalueres før det eventuelt blir en permanent ordning. Dette medlem vil videre foreslå at ordningen gjennomgår en grundig evaluering innen utgangen av 2007. På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen evaluere endringene i straffeprosessloven og politiloven som følger av Innst. O. nr. 113 (2004-2005), innen utgangen av 2007."

Dette medlem viser til hensynene bak avvergende metoder. De fleste drap skjer i dag i situasjoner der gjerningsmann og offer kjenner hverandre fra før. Dette er også drap som ønskes avverget. Særlig aktuelt i denne sammenheng vil det være å avverge drap som skjer etter en ofte langvarig periode med trusler og/eller mishandling fra kjæreste/ektefelle eller tidligere kjæreste/ektefelle. Dette medlem vil videre vise til den utviklingen som vi den senere tiden har sett i forhold til menneskehandel/trafikkering av mennesker. Dette er en svært alvorlig type kriminalitet som foregår i organiserte former. Dette er også en type kriminalitet der ofrene kan være svært redde for å vitne/anmelde forholdene, fordi de løper stor risiko for alvorlige represalier mot seg selv, nær familie eller lignende. Det er ikke alltid de på forhånd er klar over hva de vil oppleve når de kommer til landet.

Dette medlem vil vise til de ulike nettverkene som har blitt avslørt i forbindelse med barnepornografi og andre overgrep mot barn. Dette medlem ser det som svært viktig å avverge overgrep mot barn. Dette medlem viser til flere hendelser de siste årene der personer med alvorlige psykiske lidelser har begått alvorlig kriminalitet. Dette har vært perso-

ner som ikke oppfyller tilregnelighetskravene i straffeloven. Hensynene til å avverge kriminalitet fra personer som ikke er tilregnelige er de samme som for kriminalitet begått av tilregnelige. Dette medlem vil understreke at ansvaret for psykisk utilregnelige personer ligger hos helsevesenet, og at det er viktig at det fortsatt skal være slik. Dette medlem vil derfor be Regjeringen om å komme tilbake med en vurdering av en mulig åpning for bruk av avvergende metoder i forbindelse med drap, menneskehandel, barneporno/organiserte seksuelle overgrep mot barn og for alvorlig kriminalitet begått av strafferettslige utilregnelige personer, og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en vurdering av åpning for bruk av avvergende metoder i forbindelse med drap, menneskehandel, barneporno/organiserte seksuelle overgrep mot barn og for alvorlig kriminalitet begått av strafferettslig utilregnelige personer."

7. ROMAVLYTTING

7.1 Sammendrag

7.1.1 Innledning

Romavlytting er et kontroversielt tema. De to utvalgene som sist har vurdert spørsmålet (Lundutvalget og Politimetodeutvalget) er begge delt i synet på om romavlytting bør tillates.

Departementet går inn for at det på strenge vilkår skal være adgang til å romavlytte som ledd i etterforskningen av terrorhandlinger, drap som ledd i organisert kriminalitet eller som ledd i motarbeiding av rettsvesenet, samt ved etterforskningen av grovt ran og de groveste narkotikaforbrytelsene, når disse forbrytelsene begås som ledd i organisert kriminalitet. Hensynet til den tvangsmidlet retter seg mot, taler for at også bruken av romavlytting undergis ekstern kontroll gjennom kontrollutvalget.

Når departementet bruker begrepet romavlytting, siktes det til hemmelig avlytting av samtaler ved hjelp av tekniske hjelpemidler. Romavlytting vil normalt foregå ved at det plasseres mikrofoner, sendere eller opptaksutstyr på et sted hvor den siktede antas å ville oppholde seg. Avlyttingen kan imidlertid også gjennomføres ved hjelp av retningsmikrofoner eller annet utstyr som kan benyttes på avstand. Hemmelig teknisk avlytting av samtaler som ikke finner sted i lukkede rom, men for eksempel i friluft, omfattes av definisjonen av romavlytting som er lagt til grunn i utkastet til ny § 216 m.

7.1.2 Lundutvalgets forslag

Lundutvalget er delt i synet på om det bør åpnes for romavlytting som ledd i etterforskningen av saker

om rikets sikkerhet og terrorisme. Flertallet er særlig opptatt av at norsk strafferettstradisjon ikke må tapes av syne under presset fra internasjonal, organisert kriminalitet og terrorisme og den stadig sterkere innflytelsen fra land med en annen strafferettslig kultur enn vår. Balansepunktet mellom hensynet til samfunnsvern og hensynet til rettssikkerhet i vid forstand bør bestemmes med utgangspunkt i vår strafferettsstradisjon. Skal romavlytting innføres, må denne balansen være avgjørende forskjøvet ved dokumentasjon av et sterkt øket behov for samfunnsvern eller fordi de rettssikkerhetsmessige hensyn er vesentlig svekket. Ifølge flertallet foreligger det ikke sterke holdepunkter for å anta at samfunnsvernet vil bli betydelig styrket gjennom innføring av tiltak som går på bekostning av personvern og rettssikkerhet. Flertallet mener det neppe er grunn til å tro at romavlytting vil ha noen vesentlig betydning i bekjempelsen av ulike typer alvorlig kriminalitet, men tviler ikke på at metoden i enkelte tilfeller vil kunne gi et nødvendig bidrag til oppklaring.

Flertallet antar at romavlytting vil kunne skaffe til veie opplysninger som ikke kan skaffes til veie på annen måte i forbindelse med etterforskning av mulige overtredelser av straffeloven § 90 om åpenbaring av opplysninger som bør holdes hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet. Likevel finner flertallet det klart at hensynet til å bekjempe slike forbrytelser, ikke kan begrunne innføring av romavlytting som en etterforskningsmetode i norsk rett. Når det gjelder terrorhandlinger, er flertallet i tvil om det kan sies å være dokumentert et behov for romavlytting.

Etter flertallets syn kan det behov som måtte eksistere for å ta i bruk romavlytting som etterforskningsmetode, uansett ikke oppveie de tungtveiende motargumentene som ligger i hensynet til personvern og rettssikkerhet.

Utvalgets mindretall (Gammalgård og Jahre) mener at hensynet til samfunnsvernet i noen situasjoner må veie tyngst, og konkluderer med at det - på strenge vilkår og med kontrollordninger - bør innføres en adgang til romavlytting ved mistanke om overtredelse av bestemmelsene om terrorhandlinger og terrorfinansiering.

7.1.3 Politimetodeutvalgets forslag

Politimetodeutvalgets flertall (Pedersen, With og Lunde) behandler romavlytting og andre former for romkontroll under ett. Utkastet § 8-9 regulerer adgangen til å iverksette spaning mot privat lukket rom (romkontroll) uten bruk av teknisk utstyr. Flertallet legger opp til at slik spaning skal kunne iverksettes overfor personer som det er god grunn til å tro at forbereder en "alvorlig straffbar handling". Normalt innebærer dette et krav om en strafferamme på fengsel i 5 år eller mer. Spaning ved hjelp av avlyttings-

utstyr rettet mot et privat lukket rom eller opptaksutstyr som er plassert i rommet (teknisk romkontroll), bør etter flertallets syn bare kunne iverksettes hvor det er god grunn til å tro at noen forbereder en "særlig alvorlig forbrytelse". Flertallet legger opp til at tillatelse til å bruke romkontroll må innhentes hos retten, men at politiet skal gis hastekompetanse. Tillatelse skal bare gis når kontrollen vil være av vesentlig betydning for å forebygge en straffbar handling, og bare når mindre inngripende metoder ikke er anvendelige.

Et mindretall i utvalget (Sigmond og Slettemark) ønsker ikke å åpne for bruk av romkontroll i forebyggende øyemed. I utkastet åpnes det likevel for at PST skal kunne iverksette teknisk avlytting i det offentlige rom.

Et annet mindretall (Kvande) skiller ikke mellom romavlytting og teknisk avlytting i det offentlige rom. Også slik avlytting som foregår utenfor lukkede rom betegnes av Kvande som romavlytting. Kvande går inn for at retten skal kunne gi tillatelse til romavlytting når det er grunn til å tro at noen vil begå en alvorlig straffbar handling som ville krenke andres liv, helse eller frihet. Tillatelse til romavlytting skal bare kunne gis der det må antas at avlytting vil være av vesentlig betydning for å avverge handlingen, og dette ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort. Utover dette vil Kvande oppstille et krav om særlige grunner.

7.1.4 Departementets vurdering

7.1.4.1 BØR DET ÅPNES FOR ROMAVLYTTING I NORSK RETT?

Ettersom romavlytting normalt blir oppfattet som et betydelig inngrep i den personlige sfære, mener departementet at metoden bare kan forsvares innført på områder hvor det er påvist et klart behov for den. Romavlytting bør først tillates idet det synes å være på det rene at de gjeldende regler ikke gir politiet og påtalemyndigheten gode nok muligheter til en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Romavlytting kan bare forsvares på områder hvor det er svært viktig å oppnå en effektiv avverging og straffeforfølgning, og bare hvor det er grunn til å tro at slik avlytting vil kunne gi opplysninger av sentral betydning for etterforskningen.

Etter departementets syn må selv en relativt begrenset risiko for at norske interesser vil kunne bli rammet av terrorhandlinger eller andre alvorlige forbrytelser som det er særlig viktig å forhindre, kunne begrunne innføring av en hjemmel for romavlytting. Departementet er enig med mindretallet i Lundutvalget, som fremholder at det ikke bør være nødvendig å vente til terrortrusselen fremstår som akutt før man iverksetter de nødvendige lovgivningstiltak for å sikre norske interesser mot terrorhandlinger. I disse sakene bør det heller ikke stilles for strenge krav til

sannsynligheten for at avlytting faktisk vil kunne bidra til å avverge handlingen - er forbrytelsen alvorlig nok, må det være tilstrekkelig om det er en viss sannsynlighet for dette.

Analyser av kriminalitetsutviklingen viser at behovet for romavlytting er større nå enn for bare noen få år siden. Risikoen for terrorhandlinger i eller med tilknytning til Norge er større i dag enn da departementet tok stilling til Metodeutvalgets forslag om å tillate romavlytting. Andre utviklingstendenser er at mange kriminelle grupper er blitt mer profesjonelle og organiserte enn tidligere, de har ofte forbindelseslinjer til flere land og flere av dem opererer med en streng indre justis. Etter departementets syn er dette utviklingstrekk som det er grunn til å ta på alvor og som skaper et særlig behov for romavlytting ved etterforskning av organisert kriminalitet. Ved etterforskning av terrorhandlinger og organisert kriminalitet kan det være vanskelig å nå frem med andre og mindre inngripende etterforskningsmetoder. Departementet antar derfor at romavlytting i en del saker vil kunne fremskaffe opplysninger som ikke kan skaffes til veie ved å bruke etterforskningsmetoder som er tilgjengelige etter gjeldende rett.

Romavlytting bør bare tillates brukt i saker hvor metoden framstår som nødvendig. Slik avlytting bør derfor unngås hvor konkrete omstendigheter i en enkelt sak gjør det lite sannsynlig at avlyttingen vil gi noe reelt bidrag til etterforskningen, eller hvor det må antas at opplysningene kan skaffes til veie ved bruk av mindre inngripende metoder.

Departementet finner grunn til å peke på at de fleste andre land i Vest-Europa nå tillater bruk av romavlytting som ledd i etterforskningen av alvorlig kriminalitet. Det kan ikke utelukkes at terrorgrupper og andre kriminelle grupperinger vil kunne finne det opportunt å planlegge sine aksjoner i Norge, dersom de vet at dette kan skje uten risiko for avlytting.

Det er viktig å utforme en eventuell hjemmel for romavlytting på en måte som reduserer faren for økt overvåking av personer som ikke har gjort noe straffbart. Dette kan blant annet søkes motvirket ved å stille klare krav til det mistankegrunnlaget som må foreligge for at romavlytting skal kunne tillates. Hvor romavlytting brukes med sikte på strafforfølgning, bør det etter departementets syn kreves sannsynlighetsovervekt (skjellig grunn til mistanke).

Etter departementets syn går flertallet i Politimetodeutvalget for langt i å prioritere samfunnsvern på bekostning av blant annet personvern. Departementet går bare inn for å tillate romavlytting ved etterforskning av et fåtall svært alvorlige straffbare handlinger, på områder hvor behovet for denne metoden fremstår som særlig stort. I de fleste tilfellene vil det også være et krav at handlingen er begått som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Departe-

mentet ønsker heller ikke å åpne for mer inngripende former for romkontroll, som for eksempel lydopptak kombinert med bildeoverføring.

7.1.4.2 PÅ HVILKE OMRÅDER BØR DET ÅPNES FOR ROMAVLYTTING?

Metodeutvalget foreslo å åpne for romavlytting i alle saker hvor det foreligger skjellig grunn til mistanke om en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer. Etter departementets syn er dette å gå for langt.

Departementet ønsker å gå mer forsiktig frem, og foreslår at man i stedet - på strenge vilkår og med gode kontrollordninger - åpner for romavlytting på begrensede områder og ved etterforskning av noen få utvalgte alvorlige forbrytelser.

Departementet tar utgangspunkt i forslaget fra mindretallet i Lundutvalget, som går inn for å tillate romavlytting ved skjellig grunn til mistanke om at noen har overtrådt straffebestemmelsene om terrorhandlinger og terrorfinansiering, jf. straffeloven §§ 147 a og 147 b. Terrorhandlinger står i en særstilling fordi de potensielle skadevirkningene er langt mer omfattende enn ved de fleste andre former for kriminalitet. Det er en reell fare for at terrorhandlinger rettet mot andre land kan bli planlagt eller støttet finansielt fra Norge. Romavlytting bør også kunne brukes som ledd i etterforskningen av terrorhandlinger som er begått i andre land, med sikte på å bringe de ansvarlige for en norsk eller utenlandsk domstol. Departementet antar at romavlytting ofte kan være en nødvendig etterforskningsmetode for å oppklare straffesaker som gjelder terrorhandlinger.

Selv om departementet i utgangspunktet stiller seg bak forslaget fra mindretallet i Lundutvalget, og begrunnelsen som gis for dette, ønsker departementet på noen punkter å gå mer forsiktig frem. Departementets utkast til ny § 216 m i straffeprosessloven åpner derfor bare for romavlytting ved skjellig grunn til mistanke om overtredelse av straffeloven § 147 a første og annet ledd. Bestemmelsens tredje ledd, som gjør det straffbart å inngå forbund om å begå en terrorhandling, skal ikke kunne gi grunnlag for romavlytting. Departementet følger heller ikke opp forslaget fra mindretallet i Lundutvalget om å åpne for romavlytting ved skjellig grunn til mistanke om terrorfinansiering.

Lundutvalget vurderte bare behovet for romavlytting i saker som gjelder terrorisme eller forbrytelser mot rikets sikkerhet. Departementet har vurdert spørsmålet i en bredere sammenheng, og er kommet til at romavlytting også bør kunne anvendes ved etterforskning av saker som gjelder forsettlig eller overlatt drap. I disse sakene vil imidlertid departementet gjøre det til en forutsetning at det også er skjellig grunn til å tro at handlingen er begått som ledd i virk-

somheten til en organisert kriminell gruppe, eller som ledd i motarbeiding av rettsvesenet.

Departementet går til slutt inn for å tillate romavlytting hvor noen med skjellig grunn kan mistenkes for å ha begått et grovt ran eller en særlig grov narkotikaforbrytelse som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. I begge tilfeller dreier det seg om kriminalitet som i tillegg til å ha umiddelbare, alvorlige følger, også kan bidra til å finansiere annen organisert kriminalitet.

7.1.4.3 ANDRE VILKÅR FOR Å IVERKSETTE ROMAVLYTTING

Departementet har vurdert å gi bestemmelser som åpner for enda mer inngripende former for romkontroll enn avlytting. Selv om politiet utvilsomt kunne ha hatt nytte av slik overvåkning i en del saker, har departementet kommet til at det i denne omgang ikke ønsker å fremme forslag om annet enn romavlytting.

Grunnvilkåret for å tillate romavlytting etter departementets forslag er at noen med skjellig grunn må kunne mistenkes for å ha begått eller forsøkt å begå en av handlingene som det er redegjort for. Departementet har med andre ord valgt å bygge på det tradisjonelle mistankekravet som gjelder for bruk av de mest inngripende tvangsmidlene i straffeprosessloven. Dette reduserer risikoen for at personer som det senere viser seg at ikke kan knyttes til kriminelle handlinger, blir overvåket.

Departementet går inn for at tillatelse til romavlytting bare bør kunne gis dersom det må antas at avlytting vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort. For ytterligere å redusere faren for overvåkning av utenforstående, foreslår departementet at en tillatelse til romavlytting må utformes slik at den bare åpner for avlytting på steder hvor det må antas at den mistenkte vil oppholde seg. For ytterligere å målrette hjemmelen for romavlytting, foreslår departementet at tillatelse til avlytting av et sted som ikke er offentlig, men som er tilgjengelig for et større antall personer, bare bør kunne gis når det foreligger særlige grunner. Et tilsvarende krav bør gjelde hvor det er spørsmål om å avlytte et sted hvor en advokat, lege, prest eller andre erfaringsmessig fører samtaler av svært fortrolig art, såfremt vedkommende ikke selv er mistenkt i saken.

Forholdsmessighetsprinsippet i straffeprosessloven § 170 a vil gjelde også ved romavlytting. Det vil derfor være av betydning hvor og hvorledes avlyttingen skal finne sted, hvor lenge den skal pågå, og i hvilken utstrekning den også kan ramme utenforstående. Departementet legger i sitt lovforslag opp til at romavlytting skal kunne besluttes selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffelo-

ven §§ 44 eller 46. Det samme skal gjelde når tilstanden har medført at den mistenkte ikke har utvist skyld.

7.1.4.4 PROSESSUELLE BESTEMMELSER

Etter departementets syn bør kompetansen til å gi tillatelse til romavlytting legges til retten. Departementet foreslår at rettens avgjørelse skal treffes ved kjennelse. Departementet mener at påtalemyndigheten bør gis en viss kompetanse til å beslutte romavlytting i saker hvor rettens kjennelse ikke kan forventes uten at det er stor fare for at etterforskningen vil lide. I slike situasjoner bør en ordre fra påtalemyndigheten kunne tre i stedet for rettens kjennelse.

Også ellers skal de prosessuelle reglene om kommunikasjonskontroll (§ 216 d til § 216 k) gjelde tilsvarende ved romavlytting. For tillatelsens varighet foreslår departementet likevel særlige regler. Mens en tillatelse til kommunikasjonskontroll normalt kan gis for en periode av opp til 4 uker om gangen, legger departementet opp til at retten ikke skal kunne tillate romavlytting for mer enn 2 uker om gangen.

Departementet foreslår at politiet - hvor retten ikke bestemmer noe annet - bør gis anledning til å bryte seg inn i låste rom for å plassere eller fjerne nødvendig avlyttingsutstyr.

Hvor politiet iverksetter romavlytting med hjemmel i § 216 m, er utgangspunktet at opptakene som avlyttingen resulterer i, kan brukes som bevis i en senere rettssak. Det kan imidlertid tenkes unntak som gjør at opplysningene likevel ikke kan nyttes som bevis under en senere straffesak, jf. den domstolsskapte læren om avskjæring av bevis på ulovfestet grunnlag.

7.1.4.5 ROMAVLYTTING I AVVERGENDE ØYEMED

Utgangspunktet er at politiet skal ha samme adgang til å iverksette romavlytting med sikte på å avverge en straffbar handling som det har til å anvende andre tvangsmidler i avvergende øyemed. Det følger imidlertid av forholdsmessighetsprinsippet at det skal mer til for å ta til følge en begjæring om romavlytting enn en begjæring som gjelder et mindre inngripende tvangsmiddel. Romavlytting skal være forbeholdt de mest alvorlige sakene, hvor det ikke er grunn til å tro at avverging kan skje ved hjelp av mindre inngripende metoder.

Anvendelsesområdet for romavlytting er i grove trekk det samme etter § 222 d (om bruk av romavlytting i avvergende øyemed) som etter § 216 m (om bruk av romavlytting som ledd i strafforfølgning). Dette reduserer risikoen for at det vil oppstå et press i retning av å bruke det mest vidtrekkende hjemmelsgrunnlaget.

7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, har grundig vurdert om det er behov for å åpne for romavlytting. Skal det innføres nye og mer inngripende metoder, må det etter flertallets syn være helt klart at kriminalitetsutviklingen har gått i en retning der den utgjør en alvorlig trussel, og at politiet ikke kan bekjempe dette med allerede tillatte virkemidler.

Dagens forbud mot romavlytting skaper fristeder for de kriminelle, som kan kommunisere uten frykt for å bli avlyttet. Flertallet mener den grove organiserte kriminaliteten representerer en stor trussel for samfunnet og at den enkelte borger har et sterkere behov for vern enn tidligere. Politiet står overfor store utfordringer for å avverge, avdekke og etterforske alvorlig organisert kriminalitet. Erfaringer fra andre land tilsier at romavlytting i mange tilfeller fremskaffer opplysninger som politiet og påtalemyndigheten ellers ikke ville fått tilgang til ved bruk av andre tvangsmidler.

Flertallet har kommet til at samfunnets interesse av å bekjempe de mest alvorlige former for kriminalitet og endringene i kriminalitetsbildet, tilsier at det bør åpnes for romavlytting også i Norge.

Flertallet mener romavlytting er et så inngripende tvangsmiddel overfor den enkelte at det er riktig å avgrense metoden til nærmere angitte forbrytelser som representerer en stor samfunnstrussel. Risikoen for at uskyldige kan bli gjenstand for overvåking tilsier også at det bare bør tillates der det er grunn til å tro at avlytting vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å hindre den grovste kriminaliteten og at dette ville blitt vesentlig vanskeliggjort ved bruk av mindre inngripende tvangsmiddel. Romavlytting skal etter flertallets oppfatning være siste utvei når andre mindre inngripende metoder ikke er tilstrekkelig.

Flertallet er enig med departementet i at kompetansen til å gi tillatelse til romavlytting legges til retten. Metodens inngripende karakter tilsier også at en tillatelse ikke skal kunne gis for mer enn to uker om gangen. Flertallet forutsetter også at det etableres gode rutiner hos politiet og PST for sletting av overskuddsinformasjon.

Flertallet vil peke på at romavlytting er en særdeles inngripende metode, nettopp fordi faren for å ramme uskyldige tredjeparter er så stor. Flertallet mener derfor at tillatelse til avlytting av offentlig sted, eller som er tilgjengelig for et større antall personer, bare kan gis når det foreligger særlige grunner. Dette vil heve terskelen for når det kan avlyttes på steder der allmennheten ferdes, samtidig som man ikke reduserer muligheten for at kriminelle kan unngå avlytting.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Straffeprosessloven ny § 216 m fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Tillatelse til avlytting av offentlig sted eller annet sted som er tilgjengelig for et større antall personer, kan bare gis når det foreligger særlige grunner."

Flertallet mener at man for å ivareta intensjonen om i størst mulig grad å hindre at uskyldige tredjepersoner avlyttes, bør dette understreke i selve lovteksten. Flertallet fremmer følgende forslag:

"Straffeprosessloven ny § 216 m fjerde ledd fjerde punktum skal lyde:

Romavlytting må innrettes slik at den i minst mulig grad fanger opp samtaler hvor den mistenkte ikke er part."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at romavlytting det mest inngripende av alle tvangsmidler, ved at man trenger inn i den private sfære, og at sjansen for at andre enn dem man søker informasjon om, rammes.

Dette medlem mener at profesjonelle kriminelle kan tilpasse seg adgangen til romavlytting og dermed finne alternative måter å organisere sin aktivitet på, for eksempel i friluft. Dette medlem viser til at flertallet i Lundutvalget ikke mener at trusselbildet er alvorlig nok til å innføre romavlytting. Ved siden av det rent prinsipielle ved å tillate denne formen for avlytting, vil dette medlem advare sterkt mot lovens utforming, som åpner for at terskelen for å ta i bruk romavlytting og andre tvangsmidler senkes dramatisk. PST vil etter dette kunne drive omfattende overvåking, herunder i form av romavlytting, uten at det foreligger skjellig grunn til mistanke. Dette skal dessuten skje utenfor påtalemyndighetens styring og kontroll. Det er etter dette medlems mening sterkt betenkelig.

På denne bakgrunn vil dette medlem ikke støtte forslaget om å åpne for bruk av romavlytting.

8. IDENTIFISERING AV TELEFONER OG ANDRE KOMMUNIKASJONSANLEGG VED HJELP AV TEKNISK UTSTYR

8.1 Sammendrag

8.1.1 Bakgrunnen for forslaget

Mange forbrytere bruker mobiltelefoner og andre kommunikasjonsenheter som ledd i forberedelsen og gjennomføringen av alvorlige straffbare handlinger. Ofte kjenner ikke politiet til identiteten på telefonene som brukes av de mistenkte. I disse situasjonene er politiet avskåret fra å iverksette slik avlytting. Etter gjeldende rett må nemlig retten i en kjennelse om

kommunikasjonsavlytting, entydig identifisere hvilke kommunikasjonsanlegg som kan avlyttes.

Straffeprosessloven § 216 a første ledd gjør det klart at retten ved kjennelse kan gi politiet tillatelse til å foreta kommunikasjonsavlytting. Etter tredje ledd kan kommunikasjonsavlytting bestå i å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon til og fra bestemte telefoner, datamaskiner eller andre anlegg for elektronisk kommunikasjon som den mistenkte besitter eller kan antas å ville bruke. I dette ligger et krav om at anlegget som skal avlyttes, må identifiseres på en entydig måte i rettens kjennelse.

Straffeprosessloven § 216 b gir hjemmel for annen kommunikasjonskontroll enn kommunikasjonsavlytting. Slik kontroll kan blant annet gå ut på å innstille eller avbryte overføring av samtaler eller annen kommunikasjon til eller fra telefoner eller andre kommunikasjonsanlegg.

8.1.2 Departementets vurdering

Høringen har styrket departementets oppfatning om at det foreligger et klart behov for å åpne for metoder som kan bidra til å identifisere GSM-telefoner og andre kommunikasjonsanlegg. Flere høringsinstanser har påpekt at reglene bør gjøres så teknologinøytrale som mulig. Departementet er enig i dette, og har utformet de nye reglene slik at de åpner for identifisering også av andre kommunikasjonsanlegg enn GSM-sendere. Departementet er enig i at begrepet peiling kan gi for snevre assosiasjoner og vil derfor i det følgende - og i lovutkastet - bruke betegnelsen identifisering av telefoner og andre kommunikasjonsanlegg ved hjelp av teknisk utstyr.

8.1.2.1 IDENTIFISERING SOM KAN SKJE UTEN AVLYTTING AV SAMTALER ELLER ANNEN KOMMUNIKASJON

Høringen har gjort det klart at GSM-sendere og andre kommunikasjonsanlegg som regel lar seg identifisere uten at det er nødvendig å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon. I tilfeller hvor identifisering av GSM-sendere og andre kommunikasjonsanlegg kan skje uten avlytting av samtaler, er slik identifisering langt mindre betenkelig - sett fra et personvernstandsted - enn hvor identifiseringen forutsetter at politiet lytter på samtaler. Etter departementets syn er det derfor naturlig at vilkårene for å tillate identifisering av sendere på denne måten gjøres mindre strenge enn hvor identifisering finner sted ved såkalt temporær masseavlytting.

Departementet foreslår at identifisering av kommunikasjonsanlegg som kan skje uten at samtaler avlyttes, bør kunne skje i samme utstrekning og på de samme vilkår som i dag gjelder ved andre former for kommunikasjonskontroll enn avlytting. Dette innebærer at politiet normalt må innhente rettens tillatelse

se, samt at tillatelse bare kan gis når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer. Dersom det ved opphold er stor fare for at etterforskingen vil lide, kan ordre fra påtalemyndigheten tre istedenfor kjennelse av retten. Som ved annen kommunikasjonskontroll, kan tillatelse bare gis dersom det må antas at kontrollen vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

8.1.2.2 IDENTIFISERING SOM FORUTSETTER AVLYTTING AV SAMTALER ELLER ANNEN KOMMUNIKASJON

I situasjoner hvor identifisering av et kommunikasjonsanlegg ikke kan skje på annen måte enn ved avlytting i korte perioder av alle samtaler i et bestemt område (temporær masseavlytting) kommer rettsikkerhets- og personvern hensyn inn med en helt annen styrke enn hvor identifiseringen kan skje uten avlytting av samtaler.

Selv om personvern hensyn tilsier at det utvises forsiktighet, har departementet kommet til at det - i begrenset utstrekning - er ønskelig å tillate identifisering av GSM-sendere og andre kommunikasjonsanlegg ved temporær masseavlytting.

Etter departementets syn oppnår man en god balanse mellom hensynet til effektivitet i etterforskingen av alvorlige straffesaker og hensynet til personvern dersom man tar utgangspunkt i reglene om ordinær kommunikasjonsavlytting i straffeprosessloven § 216 a. Departementets forslag er utformet slik at grunnvilkårene for masseavlytting med sikte på identifisering er de samme som for annen kommunikasjonsavlytting. Forslaget innebærer at retten skal kunne tillate avlytting i korte perioder av telefoner og andre kommunikasjonsanlegg som ikke lar seg identifisere på annen måte, 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.

Som ved annen kommunikasjonsavlytting bør det gjelde regler om behandling av overskuddsinformasjon og kontroll med metodebruken. Tillatelse til temporær masseavlytting skal bare kunne gis dersom det må antas at kontrollen vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

Departementet er kommet til at det bør gjelde et krav om særlige grunner for å tillate temporær masseavlytting med sikte på identifisering av telefoner og andre kommunikasjonsanlegg. Fordi det ved masseavlytting heller vil være hovedregelen enn unntaket at kontrollen vil fange opp telefoner som disponeres av personer utenfor den mistenktes krets, er de-

partementet kommet til at kravet om særlige grunner bør gjelde generelt ved all masseavlytting, og ikke bare i situasjoner hvor politiet kan komme til å fange opp samtaler som føres på slike anlegg som er nevnt i straffeprosessloven § 216 c annet ledd.

Selv om det etter departementets syn bør gjelde et generelt krav om særlige grunner for å tillate temporær masseavlytting, er det grunn til å understreke at kravet ikke bør praktiseres så strengt at forbrytere gis anledning til å innrette seg på måter som gjør at de kan føle seg relativt sikre på ikke å bli avlyttet. Departementet legger til grunn at det - fordi avlyttingen sjelden vil vare over lengre tid - som regel skal noe mindre til for å konkludere med at det foreligger særlige grunner ved temporær masseavlytting enn ved andre former for kommunikasjonsavlytting. Den antatte varigheten av masseavlyttingen vil også inngå som et moment i forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at politiet etter gjeldende rett er avskåret fra å iverksette kommunikasjonsavlytting når de ikke kjenner identiteten på telefonen som ønskes avlyttet. Komiteen er kjent med at de kriminelle i stor grad unngår avlytting ved å bruke for eksempel stjalne eller uregistrerte telefoner. Dette vanskeliggjør politiets arbeid, og det går med mye ressurser for å finne frem til identiteten på mobiltelefoner som ellers kan settes inn på andre områder der de vil gjøre større nytte. Komiteen støtter derfor departementets forslag om at politiet skal få adgang til å identifisere mobiltelefoner og lignende kommunikasjonsutstyr ved bruk av teknisk utstyr. Etter at mobiltelefonen er identifisert kan retten tillate avlytting av telefonen dersom de vanlige strenge vilkårene er oppfylt.

I tilfeller der identifisering av kommunikasjonsanlegg ikke kan gjøres på annen måte enn ved avlytting av alle samtaler i et bestemt område, mener komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, at personvern hensyn må tillegges langt større vekt, fordi dette alltid vil medføre at uskyldige blir avlyttet. Flertallet vil presisere at det her må stilles strengere vilkår for at slik tillatelse kan gis, og forutsetter gode rutiner for behandling av overskuddsinformasjon.

Flertallet støtter departementets forslag om at det for disse tilfellene oppstilles et krav om særlige grunner, og like strenge krav til strafferammer som for kommunikasjonsavlytting. Flertallet vil presisere at politiet så snart de har identifisert den mistenktes telefon, umiddelbart skal avbryte avlyttingen av andre telefoner.

Flertallet vil presisere at formålet med å avlytte som ledd i identifisering av kommunikasjonsanlegg ("temporær masseavlytting"), kun er å identifisere anlegget. Målet er å gjenkjenne en persons stemme, ikke å høre hva vedkommende sier. Dersom det lykkes å koble person og kommunikasjonsanlegget (for eksempel en mobiltelefon), vil det så bli fremmet for retten en begjæring om regulær kommunikasjonskontroll. Flertallet legger til grunn at den temporære masseavlyttingen innrettes slik at en i minst mulig grad rammer andre.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er opptatt av at bekjempelse av kriminalitet prioriteres. Som et ledd i denne sammenhengen går disse medlemmer ut fra at det å ha tilgjengelig lagret kommunikasjonsdata kan være avgjørende for politiets suksess eller ei. Dersom man oppretter en plikt for teleoperatørselskapene til å lagre kommunikasjonsdata over tid, vil det etter disse medlemmers syn kunne bidra til å lette politiets arbeid.

Disse medlemmer er kjent med at det foregår en diskusjon i mange land om dette temaet, som både utfordrer og provoserer, men som likevel er en nødvendig debatt å ta. Blant annet har Danmark vedtatt en lov som påbyr nettleverandører og nettilbydere å lagre trafikkdata til etterforskning i 12 måneder.

Disse medlemmer mener at det vil være fornuftig med en tilnærmet lik politikk på dette området siden mye av den kriminalitetsbekjempelse man her står overfor er grenseoverskridende.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at nettleverandører og nettilbydere pålegges å lagre trafikkdata i 12 måneder for bruk til etterforskning."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti ser behovet for å gi politiet adgang til å spore mobiltelefoner og andre kommunikasjonsanlegg, slik departementet foreslår.

Derimot vil dette medlem ikke støtte forslaget om å tillate temporær masseavlytting, dvs. at politiet gis adgang til å avlytte samtlige telefoner i et bestemt område over en viss tid. I slike tilfeller er risikoen for å ramme uskyldig tredjepart for stor. I tillegg er rammene for en slik adgang uklare, for eksempel i form av tidsbegrensninger. Dette medlem viser til Politidirektoratets høringsuttalelse hvor det går frem at slik avlytting vil være lite aktuell da den er ressurskrevende. Dette medlem mener en eventuell utvidelse bør skje skrittvis, etter en tids erfaring med de metoder man innfører.

9. SÆRLIG OM POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE (PST)

9.1 Sammendrag

9.1.1 Innledning

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) skal, i likhet med det alminnelige politiet, forebygge og etterforske straffbare handlinger. Det dreier seg som regel om straffbare handlinger som truer sikkerheten i samfunnet eller grunnleggende samfunnsinstitusjoner, og som ofte begås av lukkede og profesjonelle miljøer. I tillegg kommer at forebyggingsaspektet er særdeles viktig.

Departementet mener at det i dag er et misforhold mellom de forventningene som stilles til PSTs forebyggende arbeid, og de virkemidlene tjenesten har lovlig tilgang til som ledd i sin forebyggende virksomhet. Departementet mener at PST har behov for å kunne ta i bruk tvangsmidler i større grad enn i dag. At tvangsmidler bare skal kunne tas i bruk når vilkårene for etterforskning er oppfylt, bør være utgangspunktet også for PSTs virksomhet. Samtidig er det på det rene at PSTs virksomhet i stor grad er forebyggende, og at målet ofte er å sørge for at det ikke blir grunnlag for å sette i verk etterforskning. Departementet har derfor kommet til at PST bør gis en viss tilgang til tvangsmidler også i sin forebyggende virksomhet.

9.1.2 Behovet for å utvide PSTs tilgang til tvangsmidler

Tilbake står å ta stilling til hvilke av tvangsmidlene i straffeprosessloven fjerde del PST bør gis adgang til for at tjenesten skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver på en best mulig måte. Behovet kan dekkes på to måter: Ved å utvide adgangen til å nytte tvangsmidler som ledd i etterforskning, for eksempel ved å sette et lavere mistankekrav, eller ved å åpne for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, det vil si selv om vilkårene for å sette i verk etterforskning ikke er oppfylt. Et tredje alternativ består i å kombinere disse to fremgangsmåtene ved å utvide PSTs tilgang til tvangsmidler både som ledd i etterforskning og som ledd i den forebyggende virksomheten.

9.1.2.1 LUNDUTVALGET

Utvalget fremmet ikke forslag om å lovhjemle bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler i forebyggende øyemed. Utvalget gikk heller ikke inn for generelt å senke kravet til mistanke for å bruke tvangsmidler som ledd i etterforskningen av straffesaker om rikets sikkerhet. Dette begrunnes særlig med at det kan være urimelig å bruke inngripende etterforskningsmetoder mot personer som mest sannsynlig er uskyldige, og at faren for slike "feiltreff" vil øke dersom mistankekravet svekkes.

9.1.2.2 POLITIMETODEUTVALGET

Utvalgets medlemmer er enige om at det er behov for å gi PST lovhjemmel til i noen grad å bruke etterforskningsmetoder i sin forebyggende virksomhet, jf. utredningen side 176 flg. Flertallet (Pedersen, Lunde og With) ønsker å gå lengst i denne retningen. Flertallet understreker at adgang til å bruke straffeprosessuelle tvangsmidler som ledd i etterforskning ikke er tilstrekkelig og tilrår at metodebruk som reelt sett er forebyggende, ikke bør foregå med hjemmel i straffeprosessloven. Flertallet slutter seg til forslaget fra Danielsenutvalget om å tillate forebyggende kommunikasjonskontroll, men går inn for at adgangen skal gjøres mer generell. I tråd med flertallets generelle tilnærming, går det ikke inn for at forebyggende metoder skal reserveres for PST. Flertallet går imidlertid inn for at PST skal kunne bruke enkelte tvangsmidler for å forebygge selv om det ikke foreligger noen mistanke om planlegging av straffbare handlinger.

Et mindretallet i utvalget (Sigmond og Slette-mark) går i likhet med flertallet inn for å åpne for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, men vil reservere denne adgangen for PST. Dette mindretallet foreslår egne bestemmelser i straffeprosessloven om forebyggende bruk av tvangsmidler for PST. Som grunnvilkår kreves det at det foreligger skjellig grunn til mistanke om at noen vil begå en straffbar handling av et visst alvor.

Også mindretallet Kvande mener at PST har et særskilt behov for å kunne bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed. Kvandes lovskisse åpner bare for bruk av tvangsmidler for å forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet. Hvis formålet er å forhindre andre straffbare handlinger, legger Kvande opp til at PST - i likhet med politiet for øvrig - bare skal kunne anvende tvangsmidler som ledd i etterforskning.

9.1.2.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

En rekke forberedelseshandlinger innenfor PSTs ansvarsfelt er i dag kriminalisert. Det medfører at det etter omstendighetene vil være adgang til å ta i bruk straffeprosessuelle tvangsmidler som retter seg mot forberedelseshandlingen, for eksempel avtale om å begå en terrorhandling, og på den måten skaffe informasjon som kan brukes til å forhindre selve terrorhandlingen. Det er imidlertid ikke vanskelig å finne eksempler på situasjoner der det er behov for ytterligere undersøkelser ved bruk av tvangsmidler uten at det til nå er mistanke om at noen har begått en straffbar handling, eller endog uten at det er grunnlag for å iverksette etterforskning, dvs. uten at det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold.

9.1.2.3.1 *Departementet ønsker ikke å utvide PSTs tilgang til metoder gjennom økt kriminalisering av forberedelseshandlinger*

Dersom PST skal få økt tilgang til tvangsmidler, er det to veier å gå. En mulighet er gå lenger enn i dag i å kriminalisere handlinger som ligger fjernt fra den direkte samfunnsskadelige handlingen, men som kan tjene som forberedelse til en senere alvorlig straffbar handling. En utvidelse av området for det straffbare vil gjøre at vilkårene for å bruke tvangsmidler blir oppfylt på et tidligere stadium i hendelsesforløpet som leder frem til en senere og mer alvorlig straffbar handling.

Departementet har på mer generelt grunnlag stilt seg skeptisk til en slik begrunnelse for bruk av straff. Den mest tungtveiende innvendingen er kanskje at svært mange forberedelseshandlinger i det ytre ofte ikke kan skilles fra forberedelse til dagligdagse og uskyldige aktiviteter.

Departementet har derfor kommet til at det ikke er ønskelig å utvide området for det straffbare og ta i bruk strenge strafferammer for at PST på den måten skal få tilgang til straffeprosessuelle tvangsmidler. Alternativet er å vurdere om det bør stilles mindre strenge krav til vilkårene for å kunne ta i bruk slike tvangsmidler, og da særlig ved å lempe på vilkåret om at det må foreligge mistanke om straffbare forhold.

9.1.2.3.2 *Økt bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning, eller som ledd i forebyggende virksomhet*

I hovedsak foreslår departementet at PSTs behov for økt bruk av tvangsmidler skal dekkes ved å åpne for avvergende bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning.

For noen få straffbare forhold vil det imidlertid være nødvendig å senke mistankekravet ytterligere i forhold til det som legges til grunn i forslaget til straffeprosessloven § 222 d, for at lovforslaget skal dekke PSTs behov for økt metodetilgang på en tilfredsstillende måte. Vilkaaret om at det må være grunn til å tro at noen kommer til å begå en straffbar handling, vil neppe være oppfylt i eksemplene som gjelder terrorhandlinger og ulovlig etterretningsvirksomhet. Det samme vil ofte være tilfelle i saker som gjelder angrep på våre øverste statsmyndigheter. Forslaget til ny § 222 d vil derfor ikke fullt ut dekke PSTs behov for å anvende tvangsmidler for å forhindre disse straffbare handlingene.

Spørsmålet er etter dette om det særskilte behovet i disse sakene bør resultere i en egen hjemmel som ytterligere utvider PSTs adgang til å anvende tvangsmidler som ledd i etterforskning, eller om det bør åpnes for at PST skal kunne anvende tvangsmid-

ler utenfor etterforskning for å forebygge terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet og attentatforsøk mot representanter for våre øverste statsmyndigheter. Departementet foretrekker den sistnevnte løsningen. Disse sakene resulterer svært sjelden i strafforfølgning, og formålet er et kvalitativt annet enn å strafforfølge. PSTs virksomhet er i langt større grad rent forebyggende enn for andre straffbare handlinger. Når det er aktuelt for PST å anvende tvangsmidler med sikte på å forhindre for eksempel ulovlig etterretningsvirksomhet, vil det derfor ofte ikke være naturlig å karakterisere virksomheten som etterforskning.

9.1.2.3.3 *Kontroll med bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed*

Ved å åpne for at PST skal kunne anvende tvangsmidler også i forebyggende øyemed, kan det oppstå fare for et press i retning av at forebygging foretrekkes også når formålet reelt sett er å etterforske og skaffe bevis til strafforfølgning. Selv om faren for misbruk er liten, er departementet opptatt av å finne frem til en ordning som gir intensiv kontroll med den forebyggende tvangsmiddelbruken, særlig for å hindre grobunn for mistanker om politisk motivert overvåkning. Departementet går inn for at bruken av tvangsmidler i forebyggende øyemed skal kontrolleres av Justisdepartementet som overordnet myndighet for PST, av domstolene gjennom krav om forhåndssamtykke før tvangsmiddelet kan tas i bruk, og i ettertid av EOS-utvalget som er oppnevnt av Stortinget.

Ytterligere en forutsetning for å foreslå bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed er at det oppstilles klare begrensninger med tanke på hva informasjonen som er innhentet med forebyggende metoder, kan benyttes til. Som Lundutvalget påpeker, er betenkeligheten ved å tillate bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed langt mindre dersom opplysningene bare kan brukes til forebygging og ikke i en straffesak.

9.1.3 *Den nærmere utformingen av reglene om PSTs adgang til å bruke tvangsmidler*

9.1.3.1 POLITIMETODEUTVALGETS FORSLAG

Flertallets forslag går ut på at reglene om forebyggende bruk av metoder også skal gjelde for PST. Dette gjelder blant annet forslaget om at politiet skal kunne ta i bruk kommunikasjonkontroll og andre tvangsmidler når det er god grunn til å tro at forbereder en særlig alvorlig forbrytelse. Enkelte mindre inngripende metoder skal kunne brukes selv om det ikke er god grunn til å tro at noen forbereder en straffbar handling. Vilkåret er da formålsbestemt, dvs. at inngrepet må være "saklig begrunnet i hensynet til å løse oppgaver" som er lagt til PST.

Mindretallet (Sigmond og Slettemark) har bygget sitt forslag over samme lest som flertallet, men vil reservere en utvidet bruk av de mest inngripende tvangsmidlene for PST. Dette mindretallet vil gjøre det til et vilkår at det må være skjellig grunn til mistanke om at det forberedes en straffbar handling av en viss alvorlighetsgrad, og vil ikke tillate formålsbestemt bruk av annet enn noen få mindre inngripende metoder. Kravet til hvor alvorlig den straffbare handlingen må være, varierer etter hvilken metode det er spørsmål om å anvende.

Mindretallet Kvande har en annen tilnærming, og går inn for at PST som ledd i forebygging av ulovlig etterretningsvirksomhet skal kunne benytte hemmelig ransaking, skjult fjernsynsovervåkning og teknisk sporing, hemmelig beslag, hemmelig utleveringspåklegg, beslag og kontroll av postsendinger, kommunikasjonsavlytting, annen kommunikasjonkontroll og annen avlytting av samtaler ved tekniske midler. Etter Kvandes forslag skal PST bare kunne gis tillatelse til å bruke tvangsmidler for å forebygge ulovlig etterretningsvirksomhet. Det settes ellers som vilkår for å kunne gi tillatelse at det må antas at inngrepet vil være av vesentlig betydning for å forebygge virksomheten, og dette ellers i vesentlig grad ville blitt vanskeliggjort.

9.1.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet går inn for at PSTs behov for å kunne bruke tvangsmidler i større grad enn i dag, skal løses ved å innføre to nye sett lovhjemler. Som utgangspunkt og hovedregel skal PST - i likhet med politiet for øvrig - bare kunne ta i bruk tvangsmidler etter at etterforskning er satt i verk. Den foreslåtte hjemmelen for avvergende bruk av tvangsmidler i straffeprosessloven § 222 d skal gjelde også for PST. Grunnvilkåret for bruk av tvangsmidler er at det må være grunn til å tro at noen kommer til å begå nærmere bestemte straffbare handlinger.

Som det er redegjort for forekommer det at PST har et behov for å anvende tvangsmidler selv om vilkåret i forslaget til § 222 d ikke er oppfylt. For å dekke dette behovet går departementet inn for at PST, etter å ha innhentet rettens tillatelse, også skal kunne nytte tvangsmidler i forebyggende øyemed, dvs. uten at det er grunnlag for å iverksette etterforskning og uten at det kan bevises at det er grunn til å tro at noen kommer til å begå den straffbare handlingen. Departementet går inn for at hjemmelen kun skal gjelde for tre typer saker der behovet for slike virkemidler er størst: Terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet og de mest alvorlige formene for vold eller trusler mot representanter for våre øverste statsmyndigheter eller representanter for tilsvarende organer i andre land.

Fordi bruken av tvangsmidler skal skje utenfor etterforskning, foreslår departementet at hjemmelen plasseres i politiloven som en ny § 17 d, og ikke i straffeprosessloven. Dersom en sak begynner som en sak om forebygging, og på et tidspunkt går over i etterforskning, må den fortsatte bruken av tvangsmidler hjemles i straffeprosessloven, og tillatelse fra retten må innhentes på nytt etter reglene i den loven.

9.1.3.2.1 Kriminalitetskravet - hvilke av PSTs oppgaver kvalifiserer for utvidet bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning?

Spørsmålet i det følgende er hvilke straffbare forhold som er alvorlige nok til at de kvalifiserer for avvergende bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning etter forslaget til ny § 222 d i straffeprosessloven. Ettersom rettssikkerhetshensyn og hensynet til personvernet taler for å begrense avvergende bruk av tvangsmidler, bør slik bruk bare tillates for å avverge de mest alvorlige straffbare handlingene som omfattes av politiloven § 17 b første ledd.

Politiloven § 17 b første ledd nr. 1 legger til PST å forebygge og etterforske forbrytelser mot straffeloven kapittel 8 og 9. For å oppnå en balansert løsning går departementet inn for at bare de mest alvorlige straffbare handlingene i disse kapitlene bør kunne kvalifisere for avvergende bruk av tvangsmidler. Konkret vil dette omfatte bestemmelsene som har en øvre strafferamme på fengsel i 10 år eller mer, og i tillegg straffeloven §§ 90, 91 og 91 a (åpenbaring av statshemmelighet og ulovlig etterretningsvirksomhet). Departementet går inn for at også straffeloven § 104 a skal kunne kvalifisere for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, men bare de grovste overtredelsene som kan straffes med fengsel inntil 6 år.

Den neste oppgaven § 17 b første ledd nr. 1 legger til PST, er å forebygge og etterforske overtredelser av lov om forsvarshemmeligheter. Departementet mener at overtredelser av denne loven ikke er alvorlige nok til at det bør kunne nyttes tvangsmidler for å avverge dem.

§ 17 b første ledd nr. 2 legger til PST å forebygge og etterforske ulovlig etterretningsvirksomhet generelt. I noen grad vil slike handlinger rammes av straffeloven kapittel 8 og 9 og særlig § 91, som retter seg uttrykkelig inn mot ulovlig etterretningsvirksomhet. Paragraf 91 rammer imidlertid ikke all ulovlig etterretningsvirksomhet. I tråd med rettesnoren om at bare de mest alvorlige straffbare forholdene skal kunne kvalifisere for avvergende bruk av tvangsmidler, går departementet inn for å begrense forslaget til å omfatte slik ulovlig etterretningsvirksomhet som rammes av § 91. Paragraf 91 a rammer ytterligere en form for etterretningsvirksomhet, dvs. om politiske eller personlige forhold til fordel for en fremmed stat

som kan skade Norges interesser eller volde fare for enkeltpersoner. Departementet går inn for at det skal kunne nyttes tvangsmidler for å avverge overtredelser av straffeloven § 91 a.

Etter politiloven § 17 b første ledd nr. 3 skal PST forebygge og etterforske spredning av masseødeleggelsesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen. Departementet går inn for at det skal kunne gis tillatelse til å nytte tvangsmidler med dette formålet. Det er imidlertid behov for mer presise avgrensninger, og departementet går inn for at det i lovteksten vises til straffeloven § 152 a (ulovlig befatning med plutonium eller uran) og 153 a (ulovlig befatning med biologiske/bakteriologiske våpen).

Overtredelser av våpeneksportkontrollloven § 5 regnes som så alvorlige at straffeprosessloven gir adgang til å bruke tvangsmidler som ledd i etterforskningen av slike lovbrudd selv om strafferammen ikke oppfyller lovens krav. De samme hensynene gjør det naturlig å senke mistankekravet for bruk av tvangsmidler for å avverge slike lovbrudd.

Med "sabotasje", jf. § 17 b første ledd nr. 5 første alternativ, menes normalt ødeleggelser mv. som utføres av eller på vegne av en fremmed makt, organisasjon eller gruppering som ledd i en sikkerhetspolitisk strategi. I noen grad er sabotasje allerede dekket opp gjennom henvisningen i forslaget til straffeprosessloven § 222 d til bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9. Straffeloven § 99 verner de øverste statsorganene mot å bli hindret i sin virksomhet ved vold, trusler eller andre ulovlige midler, og det sistnevnte alternativet kan også omfatte ulike former for sabotasje. Paragrafen står i straffeloven kapittel 9, som etter departementets forslag skal kvalifisere for bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed. En rekke sabotasjehandling vil dessuten kunne utgjøre en "terrorhandling" slik dette begrepet er definert i straffeloven § 147 a, som tar opp i seg en rekke allmennfarlige forbrytelser. Men dette vil ikke alltid være tilfelle, ettersom sabotasjehandling ikke uten videre oppfyller det kvalifiserte forsettskravet i § 147 a. Departementet går derfor inn for at sabotasjehandling bør nevnes særskilt i lovteksten, men avgrenses til nærmere bestemte straffbare handlinger som begås med sabotasjehensikt. Også grovt skadeverk kan etter omstendighetene være en sabotasjehandling.

9.1.3.2.2 Hvilke tvangsmidler bør kunne nyttes i PSTs forebyggende virksomhet?

Departementet har vurdert særskilt om det vil rekke for langt å åpne for bruk av romavlytting i forebyggende øyemed. Ikke å åpne for romavlytting i forebyggende øyemed vil imidlertid gjøre det enklere for den som forbereder handlinger som kan skade rikets sikkerhet å innrette sin foreberedelse av terror-

handlinger slik at de i mindre grad løper noen risiko for å bli overvåket og avslørt. Departementet foreslår derfor at det skal kunne gis tillatelse til å romavlytte også for å forebygge, men går inn for at det stilles særlig strenge vilkår. Blant annet oppstilles det et skjærpet forholdsmessighetskrav (det må foreligge særlige grunner), og samtykket må alltid innhentes av retten på forhånd.

Departementet går inn for at de øvrige tvangsmidlene som nevnt i straffeprosesslovens fjerde del skal kunne anvendes i hemmelighet av PST i forebyggende øyemed. Departementet antar at alminnelig (åpen) bruk av tvangsmidler, som for eksempel ransaking og beslag (ransaking unntatt § 200 a og beslag unntatt § 208 a), svært sjelden vil være aktuelt i praksis, og ser ikke behov for også å foreslå at det skal være adgang til åpen bruk av disse tvangsmidlene. Departementet har lagt stor vekt på at tjenesten selv ikke ser noe praktisk behov for slike regler.

9.1.3.2.3 *Vilkår for bruk av tvangsmidler i PSTs forebyggende virksomhet*

Departementet foreslår som et grunnvilkår for bruk av tvangsmidler i forebyggende virksomhet at bruken må være formålsbestemt. Vurderingstemaet er et annet enn i forslaget til straffeprosessloven § 222 d, der det kreves at det er grunn til å undersøke om det foreligger en straffbar handling. Forskjellene gjør at tvangsmidlet kan tas i bruk på et tidligere stadium når det skjer som ledd i forebyggende virksomhet.

Departementet har vurdert om det burde stilles opp et enda strengere grunnvilkår for forebyggende bruk av tvangsmidler, for eksempel slik at det må være grunn, eventuelt god grunn, til å undersøke om noen forbereder en nærmere bestemt straffbar handling. Et slikt grunnvilkår ville imidlertid ligge så tett opptil vilkårene for å sette i verk etterforskning etter straffeprosessloven § 224 første ledd, at en tilleggs-hjemmel om metodebruk i forebyggende øyemed ville få liten selvstendig betydning. Departementet går derfor inn for å nøye seg med en formålsbegrensning som grunnvilkår. Det bør imidlertid oppstilles ytterligere vilkår.

Tillatelse bør bare kunne gis dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger som er av vesentlig betydning for å kunne forebygge den straffbare handlingen. I tillegg skal det være et vilkår at forebygging ellers i vesentlig grad ville blitt vanskeliggjort. Endelig foreslår departementet at det skal være et grunnvilkår at inngrepet ikke fremstår som uforholdsmessig. Forholdsmessighetsvurderingen er relativ, slik at bruken av tvangsmiddelet lettere vil være uforholdsmessig jo mer inngripende det er.

For de mindre inngripende tvangsmidlene vil grunnvilkårene i tilstrekkelig grad vareta rettssikker-

heten. For hemmelig ransaking, personnær teknisk sporing, kommunikasjonsavlytting og romavlytting bør det oppstilles tilleggsvilkår som ytterligere begrenser muligheten til å bruke tvangsmidlene i forebyggende øyemed. Departementet går inn for at det i disse tilfellene må foreligge særlige grunner som tilsier bruk av slike virkemidler, hvilket innebærer et skjærpet forholdsmessighetskrav.

9.1.3.3 SAKSBEHANDLINGSREGLER

9.1.3.3.1 *Utvalgets forslag*

Utvalgets flertall (Pedersen, Lunde og With) har som utgangspunkt at saksbehandlingsreglene for bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning skal få tilsvarende anvendelse når tvangsmidlene brukes for å forebygge. For det første går flertallet inn for at retten skal kunne gi PST spesielt langvarige tillatelser til å nytte tvangsmidler. For det annet går flertallet inn for at PST-sjefen selv skal kunne beslutte bruk av mindre inngripende tvangsmidler i forebyggende øyemed. PST-sjefen og den assisterende sjefen vil dessuten når det haster ha kompetanse til å treffe avgjørelsen selv om den i utgangspunktet ligger til retten. For det tredje foreslår flertallet at plikten til å underrette om bruk av nærmere bestemte tvangsmidler ikke skal gjelde for PST.

Mindretallet Sigmond og Slettemark støtter i hovedsak flertallets syn på hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde for PSTs forebyggende virksomhet, men mener at også PST bør pålegges plikt til etter begjæring å gi underretting om bruk av teknisk avlytting, teknisk sporing eller kommunikasjonskontroll.

Mindretallet Kvande foreslår å la de alminnelige reglene om tvangsmidler gjelde også når PST benytter tvangsmidlene i forebyggende øyemed. På enkelte punkter foreslår hun likevel enkelte særregler.

9.1.3.3.2 *Departementets vurderinger*

Departementets utgangspunkt er at det bør gjelde de samme krav til saksbehandlingen når tvangsmidler brukes i forebyggende øyemed som når de samme tvangsmidlene benyttes som ledd i etterforskning. Etter departementets syn er det en grunnleggende rettsikkerhetsgaranti at bruk av tvangsmidler som hovedregel må tillates av domstolene ved kjennelse.

Det er et dilemma at domstolene, især når PST ber om tillatelse til hemmelig bruk av tvangsmidler, i relasjon til enkelte av vilkårene reelt sett vil ha begrensede muligheter til å etterprøve det faktiske grunnlaget som PST baserer sin begjæring på. Den viktigste funksjonen til domstolene vil trolig være å utelukke bruken av tvangsmidler fordi de ville være for inngripende, eller fordi det skjærpede forholdsmessighetskravet (særlige grunner) ikke er oppfylt. Departementet vil sammen med Domstoladministra-

sjonen vurdere om det er behov for særskilte tiltak for å heve domstolenes kompetanse i saker om rikets sikkerhet, slik at kontrollen blir mest mulig effektiv og reell.

Dersom det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge den straffbare handlingen vil gå tapt, går departementet inn for at en ordre fra PST-sjefen eller den assisterende sjefen (for andre tvangsmidler enn romavlytting) skal kunne tre i stedet for kjennelse av retten, men ikke ut over 24 timer.

Et spørsmål for seg er hvor langvarig rettens tillatelse skal kunne være. Departementet mener at tillatelsen bør kunne gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 4 eller 8 uker vil være uten betydning.

Departementet går inn for at sjefen eller den assisterende sjefen for PST skal kunne beslutte bruk av den minst inngripende formen for teknisk sporing og samtykkebasert avlytting eller opptak av samtaler.

Særtrekkene ved den forebyggende virksomheten gjør at det vil være behov for skjult bruk av tvangsmidlene i forebyggende øyemed, dvs. uten at den som inngrepet retter seg mot, blir varslet om det og uten å få mulighet til å legge frem sitt syn for domstolen før den treffer sin avgjørelse. Når det fremmes begjæring om bruk av tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven § 100 a, bør denne bestemmelsen gjelde tilsvarende slik at det oppnevnes en offentlig advokat for den som utsettes for inngrepet. Når det gjelder spørsmålet om underretning, er departementet imidlertid enig med flertallet i utvalget og Politidirektoratet i at særtrekkene ved den forebyggende virksomheten gjør at underretning ikke bør gis.

9.1.3.4 BEHANDLING AV OPPLYSNINGER SOM ER INNHENTET VED FOREBYGGENDE BRUK AV TVANGSMIDLER

Utvalgets flertall foreslår en egen bestemmelse om taushetsplikt og bruk av overskuddsinformasjon etter bruk av "skjulte politimetoder i forebyggende øyemed". Flertallets utgangspunkt er at det skal gjelde taushetsplikt om at det er gitt tillatelse til å bruke tvangsmidler, og om "opplysninger som fremkommer ved metodebruken". Forslaget fra mindretallet Kvande skiller seg fra resten av utvalget ved at Kvande ikke vil tillate at opplysninger som er innhentet ved bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed blir benyttet som bevis under en hovedforhandling.

For departementet er det en ufravikelig betingelse for å åpne for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed at det skal gjelde strenge regler om taushetsplikt, og strenge begrensninger for hva opplysningene kan brukes til. Departementet mener derfor at det bør oppstilles strengere regler for bruk av informasjonen enn det de ulike fraksjonene i utvalget går inn for.

Det er for så vidt en selvfølge at opplysningene uten hinder av taushetsplikt må kunne nyttes til det de er innhentet for, dvs. å forebygge nærmere bestemte straffbare forhold. Opplysninger som er innhentet ved bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed bør kunne nyttes til etterforskning, men da bare som ledd i etterforskning av saker som kunne begrunnet bruk av forebyggende tvangsmidler.

Departementet foreslår som hovedregel at opplysninger som blir innhentet ved bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, ikke skal kunne benyttes som bevis under hovedforhandlingen i en straffesak. Det kan ikke utelukkes at en slik begrensning vil kunne virke urimelig i enkeltsaker, men departementet har lagt større vekt på å unngå at rettssikkerhetsgarantier i strafforfølgningen blir undergravet ved at det oppstår et press i retning av å nytte forebyggende tvangsmidler i stedet for bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning.

Fra utgangspunktet om at opplysninger som er innhentet ved bruk av tvangsmidler ikke skal kunne brukes som bevis under hovedforhandlingen i en straffesak, foreslår departementet likevel at det skal gjøres unntak for terrorhandlinger.

Departementet er enig med utvalget i at opplysningene i tillegg bør kunne brukes for å forebygge at noen uskyldig blir straffet, uansett hva slags straffbart forhold det er tale om. De bør også kunne brukes for å forhindre visse andre straffbare handlinger, men da bare alvorlige straffbare handlinger som kan krenke noens liv, helse eller frihet. I tillegg bør det være adgang til å gjøre unntak fra opplysningsplikten for å gi opplysninger til EOS-utvalget.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har en særlig viktig rolle for å forebygge og etterforske handlinger som truer sikkerheten i samfunnet. Innbyggerne har forventninger til at PST skal oppdage og forhindre trusler mot samfunnssikkerheten før disse realiseres. Komiteen mener det er en viktig oppgave å sikre tjenestens arbeidsvilkår og metoder som gjør dette mulig, men samtidig må disse metodene ikke være egnet til å redusere tilliten til PST.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at de fleste europeiske lands sikkerhetstjenester har tilgang til metoder for å forebygge terrorisme. Flertallet vil understreke betydningen av at norsk sikkerhetstjeneste ikke er dårligere rustet enn våre naboland. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at Norge blir et egnet sted for å planlegge terrorhandlinger som kan tenkes gjennomført på norsk jord og i andre stater.

Flertallet mener PST har et særlig behov for å kunne bruke tvangsmidler for å avverge flere typer straffbare handlinger enn politiet. Flertallet mener departementets vurdering av hvilke andre straffbare handlinger dette bør gjelde er en fornuftig avgrensning, og slutter seg til dette.

Fordi tjenesten er tillagt andre oppgaver enn politiet for øvrig, har den etter flertallets syn et større behov for å kunne gripe inn med tvangsmidler uten at vilkårene for å iverksette etterforskning er tilfredsstillt. Regjeringens lovforslag innebærer at PST også skal kunne benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed i saker som gjelder terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet og de mest alvorlige former for vold og trusler mot representanter for vår øverste statsmyndighet. Flertallet vil understreke at PSTs mulighet til å benytte tvangsmidler i forebyggende virksomhet er et begrenset supplement til den anledningen PST har, i likhet med politiet, til å bruke tvangsmidler for å avverge som ledd i etterforskning. Flertallet mener risikoen for at uskyldige skal rammes av tvangsmidler er større i slike saker, og vil derfor presisere at dette skal være et siste virkemiddel i forebyggingen av svært alvorlige forbrytelser som begås av lukkede og profesjonelle miljøer. Flertallet vil vise til PST-sjef Jørn Holmes uttalelser under komiteens høring i forbindelse med denne odelsingsproposisjonen, der han ga uttrykk for at det vært en markert økning i den ulovlige etterretningen rettet mot norske interesser i de siste årene sammenlignet med 1990-tallet.

Det er viktig at befolkningen har tillit til PST og det arbeidet de utfører. Flertallet viser til at Lundkommisjonen rettet skarp kritikk mot at forhørsrettenes tilsynelatende automatisk innvilget Overvåkings-tjenestens begjæringer om telefonkontroll, og at dette fikk foregå i lang tid uten at det forelå styrket mistanke om straffbare handlinger begått av de som ble avlyttet. Flertallet mener det er viktig at alt gjøres for å hindre grobunn for mistanke om politisk motivert overvåking i PSTs forebyggende arbeid, og vil fremheve at dette er særlig viktig når det er tale om bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed.

Flertallet vil i lys av debatten rundt lovforslaget understreke at det ikke åpner for politisk overvåking. Det er handlinger, og ikke holdninger, som danner grunnlag for at retten kan tillate bruk av tvangsmidler. Verken globaliseringskritikere, medlemmer av Blitz-miljøet eller ytterliggående abortmotstandere oppfylder kriteriene som legges til grunn for at retten skal kunne gi PST eller politiet en slik tillatelse.

Flertallet mener derfor en reell og grundig domstolsbehandling er en forutsetning for at man skal åpne for slik forebyggende metodebruk. For å sikre dette må loven oppstille klare vurderingstemaer, som innebærer at PST må godtgjøre overfor dom-

stolen at det konkrete saksforholdet gir grunn til å bruke lovfestede metoder for å foreta nærmere undersøkelser.

Flertallet viser til brev fra departementet av 29. april 2005, der det gis et utfyllende svar på komiteens spørsmål om hvordan det legges til rette for domstolskontroll med PSTs bruk av lovfestede metoder i forebyggende virksomhet.

Flertallet mener det er grunn til å endre vilkårene i forslaget til politiloven § 17 d i tråd med det som departementet skisserer i sitt brev til komiteen. Flertallet fremmer derfor forslag om å endre departementets forslag til ny § 17 d, første ledd i politiloven, slik at passusen "for å undersøke om noen forbereder en handling", erstattes med "dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling". Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Politiloven § 17 d første ledd skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi Politiets sikkerhetstjeneste tillatelse som ledd i sin forebyggende virksomhet å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 a, 202 c, 208 a, 210 a, 211, 212, 216 a, 216 b eller 216 m dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av

- a) straffeloven § 147 a,
- b) straffeloven §§ 90, 91 og 91 a eller
- c) straffeloven §§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233 og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater."

Endringen understreker at PST, for å få tillatelse til å ta i bruk lovregulerte metoder, må godtgjøre overfor domstolen at opplysninger i det konkrete saksforholdet gir grunn til å gjennomføre nærmere undersøkelser. Grunnen til å undersøke må, slik flertallet ser det, være forankret i objektive holdpunkter, for eksempel saksopplysninger i form av spanings- eller infiltrasjonsopplysninger, tips, dokumentfunn eller andre bevis som indikerer at noen kan være i ferd med å forberede for eksempel en terrorhandling. Flertallet vil presisere at dersom PST ikke kan underbygge begjæringen med slike holdpunkter for at noe bør undersøkes nærmere, må domstolen forkaste begjæringen. Et slikt grunnvilkår hever terskelen for når domstolen kan tillate bruk av metoder, og bidrar til å gjøre domstolskontrollen mer effektiv. Faren for feil, dvs. at lovlydige borgere blir utsatt for overvåking, blir etter flertallets syn dermed redusert.

Flertallet viser til at vilkåret om at det må være "grunn til å undersøke" om noen forbereder for

eksempel en terrorhandling, har klare likhetstrekk med vilkår som allerede finnes i straffeprosessloven, for eksempel § 224 første ledd om når etterforskning skal settes i verk. Regelen i § 224 første ledd har gjennom praksis fått et klart definert innhold, særlig gjennom rundskriv fra riksadvokaten. Forståelsen av dette uttrykket gir etter flertallets syn veiledning også for forståelsen av uttrykket "grunn til å undersøke". Grovt sett ligger det tre krav innbakt i uttrykket: Et saklighetskrav, et krav om en viss sannsynlighet for at noe er under oppseiling, og et krav til forholdsmessighet mellom det som skal undersøkes, og de virkemidler som tas i bruk. Dersom det for eksempel dreier seg om utsagn som det etter omstendighetene åpenbart ikke er hold i, vil det ikke være grunn til å undersøke forholdet nærmere. Dersom det kan være hold i opplysningene, kan det være grunn til å undersøke forholdet nærmere ved bruk av metoder, men det strenge kravet til forholdsmessighet gjør at undersøkelserne må avsluttes dersom det ikke fremkommer opplysninger som ytterligere underbygger at for eksempel en terrorhandling er i ferd med å bli forberedt. Kravet om "grunn" kommer i tillegg til kravene om vesentlighet i paragrafens andre ledd. Flertallet vil understreke at lovformuleringen "grunn til" er velkjent for domstolene, det har også utviklet seg en rettspraksis rundt forholdsmessighetsvurderinger over de siste 10-15 årene. Videre er "grunn til å undersøke" relativt i forhold til handlingens alvor. Flertallet vil understreke at det skal være vanskeligere å oppfylle kravet dersom PST ønsker å forebygge trusler rettet mot politikere, enn når det er drap på en politiker PST vil forebygge.

Flertallet finner grunn til å påpeke at domstolene har et ansvar for å sørge for at den rettslige kjennelsen, i saker der det er behov for en snarlig revurdering av om det fortsatt er grunn til å undersøke forholdet, utformes slik at tillatelsen til å bruke metoder er av kort varighet. På den måten bidrar domstolene til å sikre at overvåkingen ikke kan pågå i lang tid uten at den leder til konkrete resultater. Flertallet støtter Regjeringen i at dersom PST i forebyggende virksomhet skal gis anledning til å benytte det mest inngripende tvangsmidlet romavlytting, må det også foreligge særlige grunner, dvs. spesielle omstendigheter i saken som gjør bruk av metoder forsvarlig. Etter flertallets syn fører de strenge vilkårene og domstolskontrollen i sum til at bruk av metoder i forebyggende øyemed blir en sikkerhetsventil, som bare kan bli brukt når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke er anvendbare. Dersom for eksempel terrorhandlingen like gjerne kan bli forhindret gjennom bruk av straffeprosessuelle hjemler, mener flertallet at dette sporet bør velges.

Flertallet mener at følgende eksempel kan være illustrerende for hvilke situasjoner som vil kun-

ne kvalifisere til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. PST mottar etterretningsinformasjon om et mulig terrorangrep på norsk jord. Samtidig registreres det et økt antall mistenksomme opptredener rundt sårbar infrastruktur som kan vitne om planlegging. I tillegg har en gjennom spaning fått kunnskap om økt aktivitetsnivå hos en navngitt person. I en slik situasjon vil PST etter lovforslaget ha anledning til å be en domstol om tillatelse til å bruke et eller flere tvangsmidler rettet mot denne navngitte personen, hvor romavlytting er det mest ytterliggående og krever særlige grunner. Flertallet vil bemerke at jo mer ytterliggående tvangsmiddelet er, jo strengere krav stilles det til både sannsynlighet, proporsjonalitet og vesentlighet. Disse vilkårene kan ikke vurderes for en gruppe personer eller et bestemt miljø under ett, men må knyttes til konkrete enkeltpersoner. Flertallet vil derfor presisere at lovforslaget ikke åpner for økt overvåking av nærmere bestemte miljøer.

Flertallet mener det byr domstolene på utfordringer ved at det åpnes for metodebruk i forebyggende øyemed. Det er derfor viktig at vilkårene i loven er klare og presise. Flertallet foreslår derfor at uttrykket "det må antas" i forslaget til politiloven § 17 d annet ledd erstattes med "det er grunn til å tro". Flertallet vil understreke at det må foreligge objektive holdepunkter for at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning. Flertallet fremmer følgende forslag:

"Politiloven § 17 d annet ledd første punktum skal lyde:

"Tillatelsen kan bare gis dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen, at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig."

Flertallet mener metodebruk i det forebyggende sporet uten rettslig kjennelse bør begrenses til et minimum. Flertallet viser til brev fra justisministeren 30. mai 2005 hvor han redegjør for at hastekompetansen til PST er viktigst i attentatsaker. På bakgrunn av dette fremmer flertallet følgende forslag:

"Politiloven § 17 d tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge et forhold som nevnt i første ledd *bokstav c* vil gå tapt, kan ordre fra sjefen eller den assisterende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste tre i stedet for kjennelse av retten, bortsett fra ved

romavlytting som nevnt i straffeprosessloven § 216 m."

Flertallet mener en innføring av forebyggen- de metodebruk for PST gjør det nødvendig med en streng kontroll med bruken av disse også i etterkant av domstolsbehandlingen. I den forbindelse har flertallet merket seg at PST har utlyst en stilling som personvernrådgiver. Flertallet har videre merket seg at justisministeren og Regjeringen får et utvidet politisk ansvar og at denne delen av PSTs virksomhet er underlagt EOS-utvalget. Det er flertallets oppfatning at når PSTs adgang til metoder utvides må EOS-utvalget rustes opp for å møte de utfordringer som følger av dette.

Flertallet har merket seg at kompetansen til all metodebruk i PST etter lovforslagets forarbeider skal ligge hos sjefen eller den assisterende sjefen for PST. Flertallet anser det som viktig å samle denne kompetansen på få hender for å sikre en sentralisert kontroll med PSTs metodebruk.

Flertallet vil vise til svar fra justisministeren av 30. mai 2005 hvor det gjøres kjent at riksadvokaten nylig har instruert statsadvokatene om at de i forbindelse med tilsyn hos PST ikke bare skal undersøke saker som skal etterforskes, men også gå igjennom forebyggingssaker for å vurdere om sakene i stedet burde vært etterforsket. Flertallet mener dette er et viktig tiltak også fremover for å sikre at metodebruk i det forebyggende sporet kun blir et smalt supplement til metodebruk i det avvergende sporet, altså som ledd i etterforskning. I tillegg kommer kontrollen fra EOS-utvalget.

Flertallet vil understreke at en i all hovedsak har valgt ikke å kriminalisere forberedelseshandlinger. Problemet med å kriminalisere forberedelseshandlinger er at man fjerner seg fra den umiddelbart samfunnsskadelige handlingen og rammer en rekke handlinger som like gjerne kan være dagligdagse og uskyldige. Flertallet foretrekker et smalt forebyggende spor fremfor å kriminalisere flere forberedelseshandlinger. Videre vil flertallet understreke at forberedelseshandlingen ikke bare må kriminaliseres, men også ha en svært høy strafferamme, ofte fengsel i 10 år eller mer, for å få tilgang på tvangsmidler etter rettslig kjennelse.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, er uenig i Fremskrittspartiets forslag om å tillate forebyggende metoder i alle saker hvor strafferammen er over 10 år. Dette er prinsipielt sett annen tilnærming enn dette flertallet står for, hvor man nøye har valgt ut svært få og alvorlige kriminelle handlinger hvor behovet for metoder på et tidligere stadium er presserende, samt begrenset tillatelsen til kun å gjel-

de PST. Det som etter dette flertallets syn gjør det forsvarlig å åpne for bruk av inngrepene i forebyggende øyemed, er at tiltakene er blitt utformet meget målrettet mot et fåtall meget alvorlige handlinger. Forlater en denne tilnærmingen og åpner for en mye mer generell tilgang på metoder på et tidlig tidspunkt, vil personvernet etter flertallets syn settes til side på en uholdbar måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til at blant politilovens viktigste intensjoner er ønsket om å forebygge og forhindre kriminalitet. Dette synes disse medlemmer er en svært fornuftig tilnærming siden man da har mulighet til å forhindre at konsekvensene av slike handlinger blir omfattende. Videre mener disse medlemmer at enkeltindividet og samfunnets behov best ivaretas på denne måten.

I forslaget fra Regjeringen i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) er det PST som gis anledning til å benytte tvangsmidler i forebyggende virksomhet, noe disse medlemmer ikke finner godt nok. Slik disse medlemmer ser det bør dette gjelde politiet generelt blant annet til henvisning til politilovens overordnede intensjon. Det antas også at i flere av de sakene PST engasjerer seg i, skjer dette etter innspill fra det ordinære politiet. Slik sett er politiet som sådan et felles apparat for kriminalitetsbekjempelse enten det gjelder det ordinære politiet eller noen av politiets særenheter.

Disse medlemmer ønsker at det ordinære politiet gis samme anledning som PST til å benytte tvangsmidler i forebyggende virksomhet, og fremmer følgende forslag:

"Ny § 10 a i politiloven skal lyde:

Dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som kan straffes med fengsel i 10 år eller mer, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til som ledd i sitt forebyggende arbeid å bruke tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 a, 202 c, 208 a, 210 a, 211, 212, 216 a, 216 b eller 216 m.

Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen, at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig. Tillatelse til å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c, 216 a og 216 m kan bare gis når særlige grunner tilsier det. Det kan ikke gis tillatelse til å ransake noens private hjem etter bestemmelsen her.

Dersom det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge et forhold som nevnt i første ledd vil gå tapt, kan ordre fra politimesteren tre i ste-

det for kjennelse av retten, bortsett fra ved romavlytting som nevnt i straffeprosessloven § 216 m. Beslutningen skal snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder og om formålet med bruken av tvangsmidlet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Straffeprosessloven § 216 d første ledd tredje til femte punktum gjelder tilsvarende.

Politimesteren kan på samme vilkår som nevnt i første jf. annet ledd tillate bruk av tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 202 b og 216 l.

§ 17 e gjelder tilsvarende."

Et annet forhold som disse medlemmer er opptatt av er begrensningen i når de nye metodene kan anvendes. Disse medlemmer mener at det gir et feil signal når man kun kan benytte dem i saker hvor alvorlig kriminalitet begås "av flere eller som ledd i organisert kriminalitet før de nye metodene kan anvendes". For disse medlemmer er ikke antallet kriminelle det viktigste, men det faktum at handlingene bør forhindres, og disse medlemmer mener derfor at det er dette som må ha fokus.

Disse medlemmer ønsker således å ta ut henvisningen til straffeloven § 60 a i forslaget til straffeprosessloven §§ 216 m og 222 d, og fremmer følgende forslag:

"Straffeprosessloven § 216 m første ledd bokstav b skal lyde:

b) straffeloven §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, eller

Straffeprosessloven § 222 d første ledd bokstav b skal lyde:

b) straffeloven §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, eller "

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at en rekke forberedelseshandlinger innenfor PSTs ansvarsfelt allerede i dag er kriminalisert eller vil bli kriminalisert i nærmeste fremtid. Dette gir adgang til å ta i bruk straffeprosessuelle tvangsmidler mot forberedelseshandlinger som avtale om å begå en terrorhandling. På denne måten vil man kunne skaffe informasjon som kan brukes til å forhindre selve terrorhandlingen. Dette medlem ser derfor ikke behovet for å åpne for at PST skal kunne anvende tvangsmidler også utenfor etterforskning for å forebygge terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet eller attentatforsøk mot representanter for våre øverste statsmyndigheter.

Dette medlem stiller spørsmålstegn ved at erfaringene med utstrakt bruk av overvåking fra den

kalde krigens tid og de konsekvensene dette fikk (bl.a. synliggjort i Lundkommisjonens rapport), ikke har blitt lagt større vekt på. Selv om loven i beste fall vil bli anvendt ut fra veldig strenge kriterier, gir den PST så mange fullmakter at faren for misbruk er klart til stede. Denne loven skal virke over tid, og i perioder der trusselbildene og samfunnsklimaet endres. Slik lovforslaget foreligger, kan det være grunn til skepsis i forhold til hva som i fremtiden kan utløses. Domstolskontroll er ikke alltid nødvendigvis nok, fordi de hemmelige tjenestene er vanskelige å kontrollere. Dessuten vil lovforslaget, slik det er utformet, gjøre det vanskelig å avvise begjæring om romavlytting fra domstolens side.

10. ANDRE ENDRINGER I STRAFFEPROSESSLOVEN

10.1 Sammen drag

10.1.1 *Kriminalitetskravet for bruk av tvangsmidler*

Etterforskningsmetodene i straffeprosessloven fjerde del om tvangsmidler kan etter gjeldende rett bare brukes for å etterforske lovbrudd som enten oppfyller krav om en øvre strafferamme, eller som er særskilt nevnt slik at tvangsmidler kan brukes selv om strafferammekravet ikke er oppfylt.

Lundutvalget mener at det bør vurderes konkret for hvert enkelt straffebud i kapittel 8 og 9 om det bør gjøres unntak fra det generelle strafferammekravet i en tvangsmiddelbestemmelse. Utvalget foreslår en innskrenking i adgangen til å bruke hemmelig ransaking og kommunikasjonskontroll ved at en bloc-henvisningen til straffeloven kapittel 8 og 9 erstattes av en henvisning til følgende bestemmelser i disse kapitlene: §§ 90, 91 og 94, jf. § 90.

Departementet er enig med utvalget i at det er ønskelig å utforme hjemlene for bruk av tvangsmidler på en mer nyansert og målrettet måte enn i dag. Dagens en bloc-henvisning i straffeprosessloven §§ 200 a, 216 a og 216 b til straffeloven kapittel 8 og 9 bør derfor erstattes med en oppregning av utvalgte straffebud i disse kapitlene som ikke tilfredsstiller kravet til strafferamme, men som likevel bør kunne etterforskes ved hjelp av de aktuelle tvangsmidlene. Utvalget argumenterer overbevisende for at unntaket fra strafferammekravet bør omfatte §§ 90, 91 og 94, jf. § 90, og departementet slutter seg til forslaget. Etter departementets syn bør imidlertid de aktuelle tvangsmidlene også kunne brukes for å etterforske overtredelser av straffeloven § 91 a (blant annet flyktningsspionasje) og de groveste formene for overtredelse av straffeloven § 104 a. Departementet mener, i motsetning til utvalget, at slike lovbrudd er alvorlige nok til å begrunne bruk av disse tvangsmidlene.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å åpne for bruk av § 202 b (den minst inngripende formen for teknisk sporing) og 210 b (utleveringspålegg fremover i tid) for å etterforske forbrytelser mot § 90, 91 og 94, jf. § 90, og § 91 a for så vidt gjelder flyktningspionasje. Departementet vurderer trusselbildet slik at det som ledd i etterforskning av slike lovbrudd også bør åpnes for bruk av den mest inngripende formen for teknisk sporing (§ 202 c), og går inn for at unntaket fra strafferammekravet her bør gjelde for hele § 91 a. Også de groveste overtredelsene av straffeloven § 104 a bør kvalifisere for bruk av disse metodene.

10.1.2 Bør det åpnes for kommunikasjonsavlytting i lengre tidsrom av gangen enn i dag?

Straffeprosessloven § 216 f fastsetter som gjeldende rett at tillatelse til kommunikasjonsavlytting normalt ikke skal gis for mer enn 4 uker av gangen. Gjelder mistanken overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9, kan tillatelse likevel gis for inntil 8 uker av gangen.

Departementet fremmer forslag om at retten skal kunne gi PST tillatelse til blant annet kommunikasjonsavlytting i forebyggende øyemed. En slik tillatelse skal på nærmere vilkår kunne gis for inntil 6 måneder av gangen. Dette vil avhjelpe behovet for tillatelser til mer langvarig kommunikasjonsavlytting, og departementet ser ikke noe stort behov for også å forlenge fristene for kommunikasjonsavlytting som ledd i etterforskning.

10.1.3 Anonym vitneførsel

Etter gjeldende rett åpner straffeprosessloven § 130 a på strenge vilkår og i visse typer saker for at et vitne skal kunne forklare seg anonymt for retten.

Departementet går i denne omgang inn for at adgangen til anonym vitneførsel kun utvides til å omfatte saker om mulige overtredelser av straffeloven § 147 a (terrorhandlinger). Om det er tilstrekkelig behov for å foreslå ytterligere utvidelser som omfatter andre forbrytelser mot bestemmelser om rikets sikkerhet, vil bli vurdert senere i forbindelse med en mer generell evaluering av reglene om anonym vitneførsel.

10.1.4 Begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel

Etter gjeldende rett kan retten på strenge vilkår beslutte at påtalemyndigheten på etterforskningsstadiet kan nekte den siktede og forsvareren innsyn i opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken. Etter straffeprosessloven § 292 a kan retten bestemme at et vitne ikke skal forklare seg under hovedforhandlingen om forhold som

påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken.

Departementet mener hensynene som begrunner de nye reglene om begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel gjør seg gjeldende i forhold til en rekke av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9. Etter departementets syn fremstår det ikke som hensiktsmessig å hindre retten i å samtykke i slike begrensninger i saker der de øvrige og strenge vilkårene er oppfylt. Departementet går derfor ikke inn for lovendringer på dette punktet.

10.1.5 Senking av mistankekravet i straffeprosessloven § 216 l (avlytting eller opptak med samtykke fra en av samtalepartene)

Straffeprosessloven § 216 l begrenser politiets adgang til å avlytte eller gjøre opptak av en samtale med samtykke fra en av samtalepartene. Paragraf 216 l stiller blant annet som vilkår at noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre frihetsstraff.

Utvalget går ikke inn for å senke mistankekravet for bruk av tvangsmidler generelt, men mener det er grunn til å senke terskelen for avlytting og opptak med samtykke. Utvalget peker på at dette kan skje ved å erstatte kravet om skjellig grunn til mistanke med et krav om at det må være rimelig grunn til mistanke.

Departementet er enig i utvalgets forslag. Kravet om skjellig grunn til mistanke synes å være vel strengt, sett hen til at det dreier seg om et forholdsvis lite inngripende tvangsmiddel, og en handling som privatpersoner står fritt til å utføre.

10.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter departementets forslag om å snevre inn adgangen noe for å benytte hemmelig ransaking og kommunikasjonskontroll som ledd i etterforskningen av forbrytelser mot rikets sikkerhet, og slutter seg til departementets forslag.

Komiteen slutter seg for øvrig til forslagene i kapittel 10 og har ingen ytterligere merknader.

11. SPØRSMÅL SOM VIL BLI FULGT OPP I ANDRE SAMMENHENGER

11.1 Sammendrag

11.1.1 Lovfesting av ulovfestede metoder

Politiet benytter seg i dag av en rekke metoder som anses hjemlet i den alminnelige handlefrihet. Et samlet utvalg mener at det, blant annet av hensyn til våre forpliktelser etter EMK artikkel 8, er ønskelig å lovregulere bruken av disse metodene. Flertallet i utvalget går inn for at det allerede nå gis lovregler om bruk av spaning, sporing av kjøretøy, infiltrasjon og

provokasjon i forebyggende øyemed. Mindretallet (Kvande) mener at en slik lovregulering bør utstå til spørsmålet er utredet på et bredere grunnlag

Departementet viste i høringsbrevet 4. juni 2004 til at provokasjon og infiltrasjon ikke bare benyttes som ledd i å forebygge kriminalitet, men også som ledd i etterforskningen av straffbare handlinger som er begått. Etter departementets syn burde derfor spørsmålet om lovfesting vurderes i en større sammenheng. I høringsbrevet ble det videre opplyst at departementet ville oppnevne et eget utvalg som ville få i oppgave å vurdere spørsmålet om lovfesting. Departementet mener fortsatt dette er den beste løsningen. Det er uheldig å lovfeste politiets adgang til i avvergende øyemed å benytte seg av for eksempel infiltrasjon og provokasjon før spørsmålet om lovfesting er vurdert i forhold til etterforskning av straffbare handlinger som allerede er begått.

11.1.2 Dataavlesning

Politimetodeutvalgets flertall (Pedersen, Lunde og With) foreslår også å innføre regler som tillater dataavlesning. Med dataavlesning siktes det til situasjoner hvor politiet ved hjelp av programmer eller annet utstyr avleser opplysninger i et ikke offentlig tilgjengelig informasjonssystem. Mindretallet Sigmond og Slettemark går i mot å tillate en slik metode, mens Kvande mener at spørsmålet bør utredes nærmere av Datakrimutvalget.

Høringen etterlater et klart inntrykk av at dette er en etterforskningsmetode som det er behov for å vurdere nærmere. Departementet går inn for at spørsmålet bør utredes av Datakrimutvalget før det fremmes noe forslag om lovendringer.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er en rekke metoder som politiet og PST benytter seg av i dag som anses hjemlet i den alminnelige handlefrihet. Komiteen har merket seg at flertallet i Pedersen-utvalget i NOU 2004:6 Mellom effektivitet og personvern, går inn for at det gis lovregler om bruk av slike metoder i forebyggende øyemed.

Grensene for bruken av disse metodene er trukket opp gjennom langvarig rettspraksis og retningslinjer fra riksadvokaten. På prinsipielt grunnlag mener komiteen at mye taler for en lovfesting også av metoder som infiltrasjon og provokasjon. Komiteen ser imidlertid at man ved en nærmere lovregulering må ta hensyn til at metodene fremdeles skal være effektive og at de taktiske betraktninger som ligger til grunn ved bruken av disse ikke blir kjent for de som det er aktuelt å benytte slike metoder overfor. Dette tilsier at det må gjennomføres et grundigere utredningsarbeid før man foretar en kodifisering. Komiteen har merket seg at departementet har varslet en

egen utredning om disse forhold og vil be departementet sørge for at de særlige behov for å ivareta sikkerheten til polititjenestemenn også tas i betraktning ved en eventuell lovregulering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at dataavlesning vil kunne være et nyttig virkemiddel i politiets arbeid for å avverge og strafforfølge særlig alvorlig organisert kriminalitet, og at det også gis uttrykk for dette hos et flertall av høringsinstansene. Flertallet er enig med departementet i at dette krever en grundigere utredning, men ber departementet vurdere dataavlesning dersom kriminalitetsutviklingen og erfaringer fra nye metoder tilsier det.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker at det åpnes for bruk av dataavlesning og at denne metoden sidestilles med bruk av romavlytting.

Disse medlemmer vil vise til at et flertall i Politimetodeutvalget gikk inn for å innføre regler som tillater dataavlesning. Også fra PST er det kommet frem ønske om å kunne benytte en slik metode for bedre å kunne løse de oppgaver tjenesten er tillagt.

Disse medlemmer støtter derfor ikke Regjeringens forslag om å sende arbeidet med dette til Datakrimutvalget.

Disse medlemmer fremmer etter dette følgende forslag:

"Straffeprosessloven § 216 a tredje ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder avlesning av opplysninger i et ikke offentlig tilgjengelig elektronisk informasjonssystem ved hjelp av dataprogrammer eller på annen måte (dataavlesning)."

12. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

12.1 Sammendrag

Departementet antar at antallet saker der det vil være aktuelt å benytte den utvidete adgangen til bruk av tvangsmidler, vil være svært begrenset. Det er ikke mulig å anslå med nøyaktighet i hvilken grad forslagene vil føre til økonomiske besparelser for samfunnet. Felles for forslagene om økt adgang til å bruke tvangsmidler er at vilkårene er svært strenge, og anvendelsesområdet meget begrenset. De økte utgiftene vil bli dekket innenfor eksisterende budsjett-rammer.

Forslagene vil føre til en noe økt arbeidsbelastning for domstolene. Belastningen antas imidlertid ikke å være så stor at den kan måles i årsverk. Ved be-

gjæring om hemmelig bruk av tvangsmidler skal det oppnevnes advokat etter reglene i straffeprosessloven § 100 a. Men også her gjør det begrensede anvendelsesområdet til de nye reglene at antallet saker og merutgiftene antas å være beskjedne.

Det anslås at kostnadene knyttet til anskaffelsene av utstyr for identifisering av kommunikasjonsanlegg vil beløpe seg til ca. 2 mill. kroner. Utstyr som gjør det mulig å romavlytte, vil beløpe seg til ca. 3 mill. kroner.

12.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til proposisjonen og har ingen ytterligere merknader.

13. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Straffeprosessloven § 216 m første ledd bokstav b skal lyde:

- b) straffeloven §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, eller

Forslag 2

Straffeprosessloven § 222 d første ledd bokstav b skal lyde:

- b) straffeloven §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, eller

Forslag 3

Straffeprosessloven § 216 a tredje ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder avlesning av opplysninger i et ikke offentlig tilgjengelig elektronisk informasjonssystem ved hjelp av dataprogrammer eller på annen måte (dataavlesning).

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at nettleverandører og nettilbydere pålegges å lagre trafikdata i 12 måneder for bruk til etterforskning.

Forslag 5

Ny § 10 a i politiloven skal lyde:

Dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som kan straffes med fengsel i 10 år eller mer, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til som ledd i sitt forebyggende arbeid å bruke tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 a, 202 c, 208 a, 210 a, 211, 212, 216 a, 216 b eller 216 m.

Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen, at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig. Tillatelse til å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c, 216 a og 216 m kan bare gis når særlige grunner tilsier det. Det kan ikke gis tillatelse til å ransake noens private hjem etter bestemmelsen her.

Dersom det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge et forhold som nevnt i første ledd vil gå tapt, kan ordre fra politimesteren tre i stedet for kjennelse av retten, bortsett fra ved romavlytting som nevnt i straffeprosessloven § 216 m. Beslutningen skal snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder og om formålet med bruken av tvangsmidlet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Straffeprosessloven § 216 d første ledd tredje til femte punktum gjelder tilsvarende.

Politimesteren kan på samme vilkår som nevnt i første jf. annet ledd tillate bruk av tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 202 b og 216 l.

§ 17 e gjelder tilsvarende.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen evaluere endringene i straffeprosessloven og politiloven som følger av Innst. O. nr. 113 (2004-2005), innen utgangen av 2007.

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen foreta en vurdering av åpning for bruk av avvergende metoder i forbindelse med drap, menneskehandel, barneporno/organiserte seksuelle overgrep mot barn og for alvorlig kriminalitet begått av strafferettslig utilregnelige personer.

14. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i straffeprosessloven og politiloven
(romavlytting og bruk av tvangsmidler for å
forhindre alvorlig kriminalitet)

I

I straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 gjøres følgende endringer:

§ 100 a første ledd skal lyde:

Når retten behandler en sak etter §§ 200 a, 202 c, 202 e, 208 a, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, 242 a, 264 sjette ledd, 267 første ledd tredje punktum eller § 292 a, skal den straks oppnevne offentlig advokat for den mistenkte. Advokat skal oppnevnes selv om den mistenkte allerede har forsvarer. Advokat skal likevel ikke oppnevnes etter bestemmelsen her i saker etter § 242 a, § 264 sjette ledd eller § 267 første ledd tredje punktum, jf. § 264 sjette ledd, der påtalemyndigheten ikke motsetter seg at den siktedes forsvarer får innsyn i opplysningene mot å bli pålagt taushetsplikt, og forsvareren mottar opplysningene.

§ 100 a annet ledd annet punktum skal lyde:

Advokaten skal gjøres kjent med begjæringen og grunnlaget for den, *har etter anmodning krav på innsyn i sakens dokumenter med de begrensninger som følger av §§ 242 og 242 a*, har krav på varsel til rettsmøte til behandling av begjæringen og har rett til å uttale seg før retten treffer avgjørelse.

§ 130 a første ledd skal lyde:

I saker om overtredelse av straffeloven §§ 132 a, 147 a, 151 a, 162 annet eller tredje ledd, 192, 229 tredje straffalternativ, 231, 233, 266, 268 jf. § 267, § 317 jf. § 162 annet eller tredje ledd eller § 317 jf. § 268 jf. § 267 eller ved overtredelser som nevnt i alkoholloven § 10-1 tredje ledd - eller forsøk på slik forbrytelse - kan retten etter begjæring fra statsadvokaten ved kjennelse bestemme anonym vitneførsel når det om vitnets identitet blir kjent, kan være fare

- for en alvorlig forbrytelse som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller til noen vitnet står i et slikt forhold til som nevnt i § 122, eller
- for at muligheten for et vitne til å delta skjult i etterforskningen av andre saker av den art som er nevnt foran, blir vesentlig vanskeliggjort.

§ 200 a første ledd første punktum skal lyde:

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, *eller som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 104 a første ledd annet punktum, eller 104 a annet ledd jf. første ledd annet punktum, eller av §§ 162 eller 317, jf. § 162*, kan retten ved kjennelse beslutte at ransaking kan settes i verk uten underretning til den mistenkte eller andre.

§ 202 b første ledd skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, eller av § 162 c, kan påtalemyndigheten beslutte at teknisk peileutstyr plasseres på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å klarlegge hvor den mistenkte eller gjenstandene befinner seg (teknisk sporing).

§ 202 c første ledd skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 104 a første ledd annet punktum, eller 104 a annet ledd jf. første ledd annet punktum, eller som rammes av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til å

- plassere teknisk peileutstyr i klær eller gjenstander som den mistenkte bærer på seg,
- plassere teknisk peileutstyr i veske eller annen håndbagasje som den mistenkte bærer med seg, eller
- foreta innbrudd for å plassere teknisk peileutstyr som nevnt i bestemmelsen her eller i § 202 b.

§ 202 b første ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende.

§ 210 b første ledd første punktum skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, *eller som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90*, kan retten ved kjennelse pålegge den som i fremtiden vil få besittelse av en ting som antas å ha betydning som bevis, å utlevere tingen til politiet straks den mottas.

§ 216 a første ledd bokstav b skal lyde:

- som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 104 a første ledd annet punktum, eller 104 a annet ledd jf. første ledd annet punktum, el-

ler av § 162 eller § 317, jf. § 162 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5.

Tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Som kommunikasjonsavlytting regnes også identifisering av kommunikasjonsanlegg ved hjelp av teknisk utstyr, jf. § 216 b annet ledd bokstav c, som skjer ved å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon.

§ 216 b første ledd bokstav b skal lyde:

- b) som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 145 annet ledd, 162, 162 c, 204 første ledd bokstav d, 317, jf. §§ 162 eller 390 a.

Annet ledd bokstav b og c skal lyde:

- b) å stenge anlegg som nevnt i bokstav a for kommunikasjon,
c) å identifisere anlegg som nevnt i bokstav a ved hjelp av teknisk utstyr, eller

Gjeldende annet ledd bokstav c blir ny bokstav d.

§ 216 c nytt tredje ledd skal lyde:

Kravet om særlige grunner etter annet ledd gjelder ved all identifisering av kommunikasjonsanlegg etter § 216 a tredje ledd annet punktum, men ikke ved identifisering etter § 216 b annet ledd bokstav c.

§ 216 l første ledd første punktum skal lyde:

Når noen med rimelig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan politiet ved teknisk innretning avlytte eller gjøre opptak av telefonsamtale eller annen samtale med den mistenkte dersom politiet enten selv deltar i samtalen eller har fått samtykke fra en av samtalepartene.

Ny § 216 m skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta annen hemmelig avlytting enn kommunikasjonsavlytting ved tekniske midler (romavlytting) når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som rammes av

- a) straffeloven § 147 a første eller annet ledd,
b) straffeloven §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, jf. straffeloven § 60 a, eller
c) straffeloven § 233, jf. straffeloven § 132 a.

Romavlytting kan besluttes selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 44 eller § 46. Det gjelder også når tilstanden har medført at den mistenkte ikke har utvist skyld.

Tillatelse til romavlytting kan bare gis dersom det må antas at avlytting vil være av vesentlig betyd-

ning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

Tillatelse til romavlytting kan bare gis for sted hvor det må antas at den mistenkte vil oppholde seg. Tillatelse til avlytting av offentlig sted eller annet sted som er tilgjengelig for et større antall personer, kan bare gis når det foreligger særlige grunner. Det samme gjelder ved avlytting av sted hvor advokat, lege, prest eller andre erfaringsmessig fører samtaler av svært fortrolig art, såfremt vedkommende ikke selv er mistenkt i saken. Romavlytting må innrettes slik at den i minst mulig grad fanger opp samtaler hvor den mistenkte ikke er part.

Når retten ikke bestemmer noe annet, kan politiet foreta innbrudd for å plassere eller fjerne utstyr som er nødvendig for å gjennomføre avlyttingen.

Bestemmelsene i §§ 216 d til 216 k gjelder tilsvarende, likevel slik at rettens tillatelse ikke kan gis for mer enn to uker om gangen.

Nytt kapittel 17 b skal lyde:

Kap. 17 b. Bruk av tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet

§ 222 d

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til som ledd i etterforskning å nytte tvangsmidler som nevnt i kapittel 15, 15 a, 16, 16 a og 16 b når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av

- a) straffeloven § 147 a første eller annet ledd,
b) straffeloven §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, jf. straffeloven § 60 a, eller
c) straffeloven § 233, jf. straffeloven § 132 a.

Politiets sikkerhetstjeneste kan også gis slik tillatelse når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av

- a) straffeloven §§ 83, 84, 86, 86 b, 88, 90, 91, 91 a, kapittel 9, §§ 104 a første ledd annet punktum eller annet ledd, jf. første ledd annet punktum, 147 a tredje ledd, 147 b, 152 a eller 153 a,
b) lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5,
c) straffeloven §§ 148, 149, 150, 151, 151 b, 152, 152 b, 153, 154, 154 a eller 159 og som begås med sabotasjehensikt, eller
d) straffeloven §§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233 og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen og at avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort. Tillatelse til å nytte tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a, 202 c,

216 a og 216 m kan bare gis når særlige grunner tilsier det. PST kan bare gis tillatelse å romavlytte, jf. § 216 m, når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 147 a, 152 a eller 153 a.

Dersom det ved opphold er stor fare for at en handling som nevnt i første eller annet ledd ikke vil kunne avverges, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for kjennelse av retten. Beslutningen skal snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder og om formålet med bruken av tvangsmidlet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. § 216 d første ledd tredje til femte punktum og annet ledd gjelder tilsvarende.

Bestemmelsene i kapittel 15, 15 a, 16, 16 a og 16 b gjelder tilsvarende så langt de passer. Reglene i §§ 216 i, 242 og 242 a gjelder for all bruk av tvangsmidler etter paragrafen her.

§ 226 første ledd ny bokstav c skal lyde:

c) å avverge eller stanse straffbare handlinger.

Nåværende første ledd bokstav c og d blir etter endringen ny bokstav d og e.

II

I politiloven 4. august 1995 nr. 53 gjøres følgende endringer:

Nytt kapittel III A skal lyde:

Kapittel III A. Adgangen for Politiets sikkerhetstjeneste til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed

§ 17 d. Vilkår for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed

Retten kan ved kjennelse gi Politiets sikkerhetstjeneste tillatelse til som ledd i sin forebyggende virksomhet å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 a, 202 c, 208 a, 210 a, 211, 212, 216 a, 216 b eller 216 m dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av

- a) straffeloven § 147 a,
- b) straffeloven §§ 90, 91 og 91 a eller
- c) straffeloven §§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233 og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

Tillatelsen kan bare gis dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig be-

tydning for å kunne forebygge handlingen, at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig. Tillatelse til å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c, 216 a og 216 m kan bare gis når særlige grunner tilsier det. Det kan ikke gis tillatelse til å ransake noens private hjem etter bestemmelsen her.

Dersom det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge et forhold som nevnt i første ledd bokstav c vil gå tapt, kan ordre fra sjefen eller den assisterende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste tre i stedet for kjennelse av retten, bortsett fra ved romavlytting som nevnt i straffeprosessloven § 216 m. Beslutningen skal snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder og om formålet med bruken av tvangsmidlet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Straffeprosessloven § 216 d første ledd tredje til femte punktum gjelder tilsvarende.

Sjefen eller den assisterende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste kan på samme vilkår som nevnt i første jf. annet ledd tillate bruk av tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 202 b og 216 l.

§ 17 e. Behandlingen av begjæringer om bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed mv.

Begjæring om tillatelse etter § 17 d settes frem for tingretten på det sted der det mest praktisk kan skje. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 4 eller 8 uker vil være uten betydning. Bruken av tvangsmidler skal stanses før utløpet av fristen som er satt i rettens kjennelse dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, eller dersom tvangsmiddelbruken ikke lenger anses hensiktsmessig.

Avgjørelse om inngrep etter § 17 d treffes uten at den som inngrepet retter seg mot eller som avgjørelsen ellers rammer, gis adgang til å uttale seg, og kjennelsen blir ikke meddelt dem. Straffeprosessloven § 100 a gjelder tilsvarende for saker som nevnt i § 17 d første ledd, likevel slik at innsynsretten begrenser seg til dokumenter som legges frem for retten. Den som inngrepet etter § 17 d retter seg mot, har ikke krav på underretning etter at bruken av tvangsmidlet har opphørt, eller rett til innsyn i opplysningene som har blitt innhentet ved bruk av tvangsmidlene.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke for saksbehandlingen som knytter seg til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed.

Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i kapitlet her.

§ 17 f. Bruk av opplysninger som er innhentet med forebyggende tvangsmidler

Alle skal bevare taushet om at det er begjært eller besluttet bruk av tvangsmidler etter § 17 d, og om opplysninger som fremkommer ved bruk av tvangsmidlet. Det samme gjelder andre opplysninger som er av betydning for forebygging eller etterforsking, og som man blir kjent med i forbindelse med bruken av tvangsmidlet eller saken.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene brukes

- a) som ledd i å forebygge et straffbart forhold som nevnt i § 17 b første ledd,
- b) som ledd i etterforsking av et straffbart forhold som nevnt i § 17 d første ledd, herunder som ledd i avhør av de mistenkte,
- c) som bevis for en terrorhandling, jf. straffeloven § 147 a,

- d) for å forebygge at noen uskyldig blir straffet, eller
- e) for å forhindre en alvorlig straffbar handling som kan krenke andres liv, helse eller frihet.

Alle skal bevare taushet overfor uvedkommende om opplysninger om noens private forhold som de blir kjent med i forbindelse med bruken av tvangsmidler.

III

Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det kan fastsettes at de enkelte bestemmelser skal settes i kraft fra forskjellig tid.

Oslo, i justiskomiteen, den 2. juni 2005

Trond Helleland

leder

Ingjerd Schou

ordfører

Vedlegg

Brev fra Justisdepartementet v/statsråden til justiskomiteen, datert 29. april 2005

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)

Det vises til brev fra komiteen 26. april 2005, med spørsmål om hvordan lovforslaget legger til rette for domstolskontroll med Politiets sikkerhetsjensenes (PST) bruk av lovfestede metoder (utvalgte tvangsmidler som nevnt i fjerde del i straffeprosessloven) i forebyggende virksomhet.

Innholdet i domstolskontrollen henger nøye sammen med hvilke vilkår som må være oppfylt for at metodene skal kunne benyttes. Domstolenes oppgave er å vurdere om disse vilkårene er oppfylt, og utformingen av vilkårene har derfor stor betydning for hvilken rolle domstolene får.

I departementets forslag er det lagt opp til strenge vilkår for når PST skal kunne bruke metoder i forebyggende øyemed. De skal bare kunne anvendes for å forebygge nærmere bestemte straffbare forhold, som for eksempel terrorhandlinger, jf. forslaget til politiloven § 17 d første ledd. I uttrykket "for å undersøke om noen forbereder" ligger en formålsbegrensning og et saklighetskrav, som blant annet stenger for bruk av metoder for å innhente opplysninger som ikke har betydning for den forebyggende virksomheten.

Formålsbegrensningen i første ledd er supplert med ytterligere vilkår i forslaget til § 17 d annet ledd: Metoden kan bare nyttes dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen. I tillegg er det et vilkår at forebygging ellers i vesentlig grad ville blitt vanskeliggjort. Kjernen i disse vilkårene er at metodene bare skal kunne anvendes når det er nærliggende at metoden vil gi opplysninger som kan bidra til å forebygge for eksempel en terrorhandling, og bare når det må antas at mindre inngripende metoder vil komme til kort. Endelig stilles det som vilkår at bruken av metodene ikke må være et uforholdsmessig inngrep overfor den som metodebruken retter seg mot.

I tillegg stilles det ytterligere vilkår for bruk av de mest inngripende metodene, dvs. hemmelig ransaking, den mest inngripende formen for teknisk sporing, kommunikasjonsavlytting og romavlytting: For å kunne bruke disse metodene må det i tillegg foreligge særlige grunner, dvs. særskilte omstendigheter i den aktuelle saken som gjør det forsvarlig å ta i bruk slike virkemidler.

I sum medfører vilkårene at det vil være en meget snever adgang for PST til å bruke lovfestede metoder i forebyggende øyemed, og bare etter en konkret vurdering i forhold til den som kan bli utsatt for metodebruken. Slik forslaget er utformet vil metodene være et siste virkemiddel i forebyggingen av svært alvorlige forbrytelser som typisk begås av lukkede og profesjonelle miljøer.

I tillegg til strenge vilkår er det foreslått omfattende kontroll med bruken av metodene. I tillegg til at metodene kun kan brukes etter at tillatelse er innhentet fra domstolene, vil PSTs bruk av metoder i forebyggende øyemed høre under Justisdepartementets ansvarsområde og dermed være underlagt konstitusjonell og parlamentarisk kontroll, og i ettertid bli kontrollert av Stortingets EOS-utvalg.

Forslaget legger på flere måter til rette for domstolskontroll. PST må be domstolene om tillatelse, og legge frem dokumentasjon som godtgjør at de strenge vilkårene for når domstolene kan tillate bruk av metoder er oppfylt. For eksempel må PST godtgjøre at informasjonen som man ønsker å innhente faktisk er av vesentlig betydning for å kunne forebygge en terrorhandling, og videre at informasjonen er av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen. Hvis domstolen kommer til at PST ikke har godtgjort at vilkårene er oppfylt, må den forkaste begjæringen.

Dersom komiteen mener det er ønskelig å utforme vilkårene i forslaget til § 17 d slik at de i enda større grad gjenspeiler intensjonen om en god og reell domstolskontroll, er det mulig å endre første ledd slik at passusen "for å undersøke om noen forbereder en handling" erstattes med "dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling". En slik endring vil understreke at PST må godtgjøre overfor domstolen at noe i det konkrete saksforholdet gir grunn til å bruke lovfestede metoder til å gjennomføre nærmere undersøkelser. Grunnen til å undersøke må være forankret i objektive holdepunkter, dvs. saksopplysninger som for eksempel spaningsobservasjoner, tips, dokumentfunn eller andre bevis som indikerer at noen kan være i ferd med å forberede for eksempel en terrorhandling.

Også forslaget om at det alltid skal oppnevnes en offentlig advokat for den som metodebruken vil rettes mot, vil bidra til en effektiv domstolskontroll. Advokaten skal varetta vedkommendes interesser i forbindelse med rettens behandling. Advokaten skal gjøres kjent med begjæringen og grunnlaget for den, varsles om rettsmøtet og ha rett til å uttale seg før retten treffer sin avgjørelse. Advokaten vil dessuten ha

rett til å påkjære avgjørelsen, slik at den også kan bli prøvd av høyere rettsinstanser.

Jeg understreker til slutt at departementet sammen med Domstoladministrasjonen vil vurdere

om det er behov for særskilte tiltak for å heve dommernes kompetanse i saker om rikets sikkerhet, for også på den måten å legge til rette for at domstolskontrollen blir best mulig.