



STORTINGET

Innst. 349 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:167 S (2022–2023)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingvild Wettrhus Thorsvik, Guri Melby, Sofie Høgestøl og Ane Breivik om lovregulering av skjulte etterforskningsmetoder

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om lovregulering av i dag ikke lovregulerte skjulte etterforskningsmetoder.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wettrhus Thorsvik, viser til representantforslaget og Justis- og beredskapsdepartementets

vurdering av forslaget i brev fra av 12. april 2023. Brevet følger vedlagt denne innstillingen.

Komiteen viser til at politiet i enkelte tilfeller benytter skjulte etterforskningsmetoder som griper inn i den private sfære, slik som spaning på bolig, infiltrasjon, bruk av folks identitet, bruk av falsk identitet og bruk av informanter, og at bruk av disse etterforskningsmetodene ikke er hjemlet i lov.

Komiteen merker seg at forslagsstillerne, med henvisning til legalitetsprinsippet, tar til orde for at slike skjulte etterforskningsmetoder derfor bør reguleres i lov, slik tilfellet er med andre skjulte etterforskningsmetoder som kommunikasjonskontroll, herunder telefonavlytting, romavlytting mv., som er lovregulert i straffeprosessloven.

Komiteen viser til at ulovfestede skjulte etterforskningsmetoder har rettslig forankring i høyesterettspraksis og i rundskriv fra både Riksadvokaten og Politidirektoratet, supplert med detaljerte bestemmelser i instruks som er unntatt offentligheten. Komiteen er kjent med at det på ulike tidspunkt, og fra ulike hold, har vært tatt til orde for at det kan være ønskelig med en lovfesting av de ulovfestede metodene, jf. blant annet Straffeprosessutvalgets utredning NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov.

Komiteen viser til brevet fra statsråd Emilie Mehl, der statsråden påpeker at politiets bruk av skjulte etterforskningsmetoder må anses å være forsvarlig regulert i dag, og at en lovfesting av skjulte etterforskningsmetoder reiser kompliserte spørsmål som krever en grundig og omfattende utredning. Komiteen merker seg at statsråden uttrykker at en overordnet lovfesting av slike metoder som i dag ikke er forankret i lov, er noe som departementet på sikt bør arbeide videre med.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, har merket seg at spørsmålet om lovfesting av skjulte etterforskningsmetoder som omtales i representantforslaget, har vært oppe til vurdering over tid.

Flertallet mener en eventuell ytterligere lovfesting av politiets metoder må gjøres på en måte som ikke innskrenker metodebruken eller hindrer utvikling av nye metoder i takt med et endret kriminalitetsbilde samt sikrer at bestemmelsene utformes slik at de blir praktisk anvendelige. Flertallet har merket seg de innvendingene som tidligere er reist mot forslag om å lovregulere slike metoder – blant annet begrunnet ut ifra hensynet til en effektiv kriminalitetsbekjempelse og at det vil være uheldig å begrense politiets handlefrihet sammenlignet med gjeldende rett. Flertallet har i så måte merket seg at Straffeprosessutvalgets utredning i sin tid ble møtt med til dels sterk kritikk. Flertallet merker seg i den forbindelse brevet fra statsråden, der det refereres til kritikken mot Straffeprosessutvalgets lovforslag, der det ble påpekt at en utforming av lovregulering av slike metoder må gi minst mulig rom for tolkningstvil og ikke inneholde unødvendig informasjon om politiets taktikk og tilnærming som vil gi kriminelle mulighet til å tilpasse seg metodene.

Flertallet vil understreke at selv om politiet i dag benytter til dels inngripende etterforskningsmetoder uten at disse er direkte hjemlet i lov, så er praksisen regulert rettslig og innrammet i tråd med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper, slik statsråden redegjør for i brevet til komiteen.

Flertallet mener på denne bakgrunn at representantforslaget reiser komplekse spørsmål som fordrer en bred utredning, og kan av den grunn ikke støtte forslaget, men vil avvente å ta stilling til lovregulering til det foreligger et grundig lovarbeid, slik statsråden signaliserer i brevet til komiteen at regjeringen på sikt vil igangsette.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at det er et grunnleggende rettsstatsprinsipp at staten ikke kan gjøre inngrep i borgernes rettigheter uten hjemmel i lov (legalitetsprinsippet). Dette følger av Grunnloven § 113. Politiet benytter seg i dag av flere svært inngripende etterforskningsmetoder, som infiltrasjon, provokasjon, spaning og informantvirksomhet uten hjemmel i lov.

Disse medlemmer merker seg at Juristforbundet støtter representantforslaget. Disse medlemmer er enige med Juristforbundets høringsinnspill om at det er viktig at det legges til rette for en god og effektiv kriminalitetsbekjempelse innenfor rettsstatens rammer. Politi og påtalemyndighet har et behov for fortsatt å sikres metoder som gjør dem i stand til å bekjempe al-

vorlig kriminalitet. Dette må avveies mot prinsippet om at staten ikke kan gjøre inngrep i borgernes rettigheter uten hjemmel i lov.

Disse medlemmer viser til at verken straffeprosessloven eller påtaleinstruksen i dag regulerer politiets påvirkning på hendelsesforløp og bevisprovokasjon, infiltrasjon (undercovervirksomhet), informantvirksomhet eller spaning. Disse medlemmer viser til at grensene for hva som er lovlig, er utviklet gjennom rettspraksis, og til at Riksadvokaten regulerer metodebruken gjennom rundskriv, supplert med en ikke-offentlig instruks. Disse medlemmer viser til at dette reduserer domstolenes mulighet til å føre kontroll med hvordan politiet utøver sin virksomhet. Situasjonen i dag er at utøvende makt ved påtalemyndigheten er gitt adgang til både å sette rammene og føre kontrollen med egen virksomhet.

Disse medlemmer er enige i høringsinnspillet fra Juristforbundet om at en lovregulering vil sikre retts sikre prosesser på et tidligere tidspunkt, samt muligheten for generell domstolskontroll ved metodebruken.

Disse medlemmer viser til at Politimetodeutvalgets flertall i 2004 gikk inn for å lovfeste det de kalte «observerende og manipulerende metoder», herunder spaning, infiltrasjon og provokasjon, som forebyggende tiltak. På grunn av utvalgets mandat ble det ikke foreslått lovregulering av slik metodebruk i etterforskningsøyemed, men det ble fremholdt at behovet for lovregulering er minst like stort for metodebruk under etterforskning. Disse medlemmer viser videre til at Straffeprosesslovutvalget i 2016 foreslo å lovfeste spaning, infiltrasjon og provokasjonslignende etterforskningsmetoder samt bruk av uriktig legitimasjon og sluttet seg til begrunnelsen fra Politimetodeutvalget.

Disse medlemmer viser også til at Høyesterett i HR-2020-2137-A uttaler at:

«[i] lys av vedtakinga av Grunnlova § 113 og det rettspolitiske idealet føresegna er berar av, meiner eg tida kan vera mogen for ei nærare lovregulering av utradisjonelle etterforskningsmetodar, jf. også Straffeprosesslovutvalet [...].»

Også mindretallet i saken uttaler:

«Det er eit openbert behov for å sikre demokratisk legitimitet til slike etterforskningsmetodar som denne saka gjeld. Lovgjeving vil også kunne klargjere dei nærare avgrensingane. Dette vil i sin tur gje eit betre og sikrare grunnlag for domstolskontrollen.»

Disse medlemmer viser til at Finland, Nederland og Storbritannia har lovregulert spaning og infiltrasjon. Disse medlemmer viser også til at skjulte etterforskningsmetoder som kommunikasjonskontroll, eks. telefonavlytting, romavlytting mv. er lovregulert i straffeprosessloven.

Disse medlemmer mener at utgangspunktet bør være at lovgiver setter rammene for når og hvordan inngrep skjer overfor borgerne, og at domstolene gis anledning til å føre kontroll med om disse rammene overholdes. Disse medlemmer mener videre at åpenhet er en forutsetning for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter, og for at det skal være mulig å kontrollere at regler etterleves.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om lovregulering av i dag ikke lovregulerte skjulte etterforskningsmetoder.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om lovregulering av i dag ikke lovregulerte skjulte etterforskningsmetoder.

Oslo, i justiskomiteen, den 9. mai 2023

Per-Willy Amundsen

leder

Ivar B. Prestbakmo

ordfører

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

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

vedtak:

Dokument 8:167 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingvild Wetrhus Thorsvik, Guri Melby, Sofie Høgestøl og Ane Breivik om lovregulering av skjulte etterforskningsmetoder – vedtas ikke.



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
23/1550 - SBT

Dato
12.04.2023

Dokument 8:167 S (2022–2023) – Representantforslag om lovregulering av skjulte etterforskningsmetoder

Jeg viser til brev 20. mars 2023, der justiskomiteen ber om departementets uttalelse i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:167 S (2022–2023).

I representantforslaget tar forslagsstillerne til orde for en lovfesting av politiets skjulte etterforskningsmetoder, nærmere bestemt provokasjon, informantvirksomhet, infiltrasjon og spaning. Videre fremholdes det at det må eksistere mekanismer som gjør innbyggerne trygge på at politiet bruker sine virkemidler i henhold til loven.

Først vil jeg bemerke at politiets bruk av ulovfestede skjulte etterforskningsmetoder har rettslig forankring i høyesterettspraksis, riksadvokatens rundskriv nr. 2/2018 og Politidirektoratets rundskriv 2022/012, supplert med detaljerte bestemmelser i instruksjoner som er unntatt offentligheten. Disse etablerer ensartede prosedyrer som skal sikre at politiets bruk av skjulte etterforskningsmetoder respekterer grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Samtidig som metodene skal bidra til effektiv kriminalitetsbekjempelse av alvorlig kriminalitet. Det har på ulike tidspunkt og fra ulike hold vært tatt til orde for at det kan være ønskelig med en lovfesting av de ulovfestede metodene. I Straffeprosessutvalgets utredning NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* ble det fremmet forslag om regulering av etterforskningsmetodene spaning, infiltrasjon og provokasjon – under henvisning til at legalitetsprinsippet, i tillegg til å utgjøre en rettslig skranke, også er et rettspolitisk ideal.

Straffeprosessutvalgets lovforslag møtte imidlertid betydelig motstand i høringen. Kritikken gikk særlig ut på at forslagene gikk for langt i å begrense politiets handlefrihet sammenlignet med gjeldende rett, på bekostning av behovet for en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det ble også fremhevet at en lovfesting av politiets metoder må gjøres på en måte som ikke hindrer utvikling av nye metoder i takt med et endret kriminalitetsbilde, og at bestemmelsene må utformes slik at de blir praktisk anvendelige, gir minst mulig rom for tolkningstvil og ikke inneholder unødvendig informasjon om politiets taktikk og tilnærming slik at kriminelle gis mulighet for å tilpasse seg metodene.

Dette illustrerer at en lovfesting av skjulte etterforskningsmetoder reiser kompliserte spørsmål som krever en grundig og omfattende utredning. Selv om politiets bruk av skjulte etterforskningsmetoder må anses å være forsvarlig regulert og rammet inn i dag, er jeg enig med forslagsstillerne i at en overordnet lovfesting av metodene som i dag ikke er forankret i lov er noe som departementet på sikt bør arbeide videre med. Det følger også direkte av riksadvokatens rundskriv nr. 2/2018 om infiltrasjon og provokasjon som etterforskningsmetode at formålet med rundskrivet er å fastsette en nærmere regulering av metodebruken «i påvente av en mulig lovfesting». Etter mitt syn bør likevel temaet behandles i en bredere sammenheng sammen med andre spørsmål knyttet til de lovfestede metodene og som ledd i et grundig lovarbeid. Dette kan blant annet omfatte spørsmål om regelverket er tilstrekkelig godt tilpasset den teknologiske utviklingen og hvordan disse metodene skal kontrolleres. Når et slikt lovarbeid bør igangsettes, må vurderes ut fra hvilke ulike behov som gjør seg gjeldende og hvilket tidspunkt som vil være riktig.

Jeg viser for øvrig til mine svar på spørsmål nr. 481 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson og nr. 500 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Ingvild Wetrhus Thorsvik fra desember 2022.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

