



Skjult etterforskning

Rettssikkerhetsmessige utfordringer og tiltak ved politiets arbeid med kommunikasjonskontroll.

En analyse av synspunkter innen justissektoren.



POLITIHØGSKOLEN

MASTER I POLITIVITENSKAP 2012

Camilla Kristensen

Sammendrag

Hovedtittel: Skjult etterforskning. Rettssikkerhetsmessige utfordringer og tiltak ved politiets arbeid med kommunikasjonskontroll.

Undertittel: En analyse av synspunkter innen justissektoren.

Student: Camilla Kristensen.

Hovedveileder: Gunnar Thomassen.

Årstall: 2011

De siste ti årene har politiet fått økt tilgang til å benytte såkalte ”skjulte etterforskningsmetoder”. Dette har i særlig grad vært knyttet opp mot ønsket om effektiv bekjempelse av alvorlig/organisert kriminalitet og terrorisme.

Skjult etterforskning reiser spørsmål av både juridisk og samfunnsmessig art. I skjæringspunktet mellom bekjempelse av alvorlig kriminalitet og hensynet til den enkelte borgers rettssikkerhet, er prosessuell kontroll et viktig tema. Fokus på rettssikkerhetsmessige utfordringer og kvalitetssikring av norsk politis arbeid relatert til kommunikasjonskontroll er tema i denne masteroppgaven.

Data fra Politihøgskolens undersøkelse (Myhrer & Thomassen, 2009) om erfaringer med kommunikasjonskontroll utgjør grunnlaget for en dybdeanalyse av synspunkter om rettssikkerhet fra fire ulike respondentgrupper i justissektoren.

Problemstillingen lyder: Hvilke rettssikkerhetsmessige utfordringer eksisterer i forbindelse med kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode? Og hvilke tiltak kan politiet implementere for å møte disse utfordringene?

Oppgaven viser at det knytter seg flere rettssikkerhetsmessige utfordringer til kommunikasjonskontroll som metode. Mangel på kontradiksjon i politiets arbeid med grunnlaget for kommunikasjonskontroll samt lavt kunnskapsnivå hos justisaktører om etterforskningsmetoder generelt utgjør to hovedfunn. Flere årsaksfaktorer knyttet til dette diskuteres i oppgaven. Forslag til tiltak for å kvalitetssikre politiets arbeid og bidra til kunnskapsøkning presenteres og diskuteres.

Forord

Mange personer fortjener en takk for å ha bidratt i arbeidet med oppgaven.

Til alle gode kolleger i Oslo politidistrikt, og Majorstuen politistasjon spesielt, fordi variasjonen i oppdrag og arbeidsoppgaver, kollegers synspunkter og ståsted, har bidratt til interessante problemstillinger og nye perspektiv på politifaget. Hendelsene 22.juli i år viste til fulle samholdet og etatsfølelsen. Vi var mange som jobbet og støttet hverandre. Takk.

En stor takk til veileder og forsker Gunnar Thomassen ved Politihøgskolen i Oslo, som lot meg ta et dypdykk i PHSs undersøkelse om kommunikasjonskontroll, og som på den måten bidro til at skjult etterforskning likevel ble et tema for masteroppgaven da prosjektbeskrivelsen om spaning som arbeidsmetode strandet i ”sensitivitetsproblematikken”. Gunnar Thomassens oppklarende tanker, gode og presise formuleringer har vært til uvurderlig hjelp. Hans mange henvisninger og tilgang til relevant litteratur har også bidratt.

Flere timer er tilbrakt mellom hylleradene i Politihøgskolens bibliotek. Personalets kunnskap om politivitenskap og serviceinnstilling i forhold til forskning står det respekt av. De har bidratt til å få masterprosjektet i havn. Takk.

Sist, men ikke minst, til familien: ektefelle, sønn og foreldre. Takk for at jeg har fått tid og anledning til å arbeide med dette prosjektet.

Oslo, desember 2011.

Liste over tabeller og figurer.....	7
Innledning	8
Formål.....	8
Problemstilling	9
Bakgrunn.....	9
Kriminalitetsbildet.....	10
Skjult etterforskning og tillit	10
Alvorlig kriminalitet usynlig for befolkningen.....	11
Skjult etterforskning og rettssikkerhet.....	12
Disposisjon.....	12
1.0 Teori og tidligere forskning.....	14
1.1 Etterforskningsbegrepet.....	15
1.1.1 Skjult etterforskning	16
1.2 Gary T. Marx´ forskning.....	17
1.2.1 Marx´ typologi	18
1.3 Politiets skjulte metoder	20
1.3.1 Ulovlig overvåking – historisk utgangspunkt.....	20
1.3.2 Informantbehandling	21
1.3.3 Kommunikasjonskontroll i Norge.....	22
1.3.4 Kommunikasjonskontroll i internasjonalt perspektiv	23
1.3.5 Nordmenns skepsis til skjult etterforskning	25
1.4 Skjult metodebruk i et samfunnsperspektiv.....	25
1.4.1 Tillit til politiet.....	26
1.4.2 Overvåkingsdiskursen	31
1.5 Kommunikasjonskontroll – juridiske rammer	33
1.5.1 Kommunikasjonsavlytting – strpl § 216 a.....	34
1.5.2 Annen kontroll av kommunikasjonsanlegg – strpl § 216 b.....	34

1.5.3	Forskrift om kommunikasjonskontroll	35
1.6	Rettsikkerhet	37
1.6.1	Rettsikkerhetsbegrepet	37
1.6.2	Rettsikkerhetskrav	38
1.6.3	Rettsikkerhet og internasjonalt lovverk	41
2.0	Metode	44
2.1	Originalstudie	44
2.1.1	Datainnsamling-originalstudie	45
2.2	Masteroppgaven	46
2.2.1	Fenomenologisk vitenskapssyn.....	47
2.2.2	Gjenbruk av data	47
2.2.3	Metodetriangulering	48
2.3	Datagrunnlag til masteroppgaven.....	49
2.3.1	Datainnsamling	49
2.3.2	Datakvalitet	49
2.3.3	Masterstudent og politibetjent – utgangspunkt for analyse og fortolkning	52
2.3.4	Etiske vurderinger	52
3.0	Resultat og analyse	53
3.1	Kvalitet på begjæringer	54
3.1.1	Analyse	54
3.2	Vurdering av begjæringer	59
3.2.1	Analyse	59
3.3	Muntlig behandling av begjæringer	63
3.3.1	Analyse	64
3.4	Utdypende kommentarer	68
3.5	Hovedfunn	69
4.0	Diskusjon.....	69

4.1	Kontradiksjon.....	70
4.1.1	Mangel på kontradiksjon - et uløselig dilemma?.....	70
4.1.2	Faktorer relatert til manglende kontradiksjon.....	73
4.1.3	Ensidig dokumentasjon og begrunnelse	73
4.1.4	Kildeinformasjon og tips	76
4.1.5	Respondentenes forslag til tiltak.	81
4.1.6	Tiltak i forhold til kontradiksjon – oppsummering	88
4.2	Kunnskap og kompetanse om etterforskning.....	88
4.2.1	Kunnskap om politiets etterforskningsmetoder	89
4.2.2	Kompetanse i domstolene.....	89
4.2.3	Tiltak i forhold til kunnskap og kompetanse - oppsummering	92
4.3	Kontroll av politiet	92
4.3.1	Tiltak i forhold til kontroll av skjult etterforskning	93
5.0	Avslutning	95
	Referanser	97

Liste over tabeller og figurer

Tabell 1 Gary T. Marx' typologi over politiets handlinger.

Tabell 2 Kvalitet på begjæringer. Resultat fra Questback, 2009.

Tabell 3 Vurdering av begjæringer. Resultat fra Questback, 2009.

Tabell 4 Muntlig behandling av begjæringer. Resultat fra Questback, 2009.

Matrise 1 Kvalitet på begjæringer.

Matrise 2 Vurdering av begjæringer.

Matrise 3 Muntlig behandling av begjæringer.

Matrise 4 Utdypende kommentarer vedrørende kommunikasjonskontroll og rettssikkerhet generelt.

Innledning

”Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig”. Paragraf 1 i politiloven beskriver ansvar og mål for landets polititjeneste.

Kriminalitetsutviklingen følger samfunnsutviklingen (Politidirektoratet, 2008, s.13).

Teknologiske nyvinninger, profesjonalitet og organisering av kriminell virksomhet samt en internasjonalisering av kriminaliteten gjør at politiets oppgaver har endret seg, blitt mer sammensatte og omfattende (Politidirektoratet, 2008). I lys av disse utviklingstrekkene etterspørres ofte nye politimetoder og andre samfunnsbeskyttende virkemidler.

De siste ti årene har politiet fått økt tilgang til å benytte såkalte ”skjulte etterforskningsmetoder” (NOU 2009:15, s.21). Dette har i særlig grad vært knyttet opp mot ønsket om effektiv bekjempelse av alvorlig/organisert kriminalitet og terrorisme.

Skjult etterforskning i et demokrati som Norge reiser spørsmål av både juridisk og samfunnsmessig art. I skjæringspunktet mellom bekjempelse av alvorlig kriminalitet og hensynet til den enkelte borgers rettssikkerhet, er prosessuell kontroll et viktig tema. I denne sammenheng anvendes begrepet ”prosessuell kontroll” som en ”forsikring” om at de juridiske og etiske ”kjørereglene” benyttes under skjult etterforskning. Politiets arbeidsmetoder er tema.

I et samfunnsperspektiv er befolkningens tillit til politiets arbeid grunnleggende. Vår ”samfunnskontrakt” innebærer at politiet blant annet skal fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd. Fokus på rettssikkerhetsmessige utfordringer ved bruk av skjulte etterforskningsmetoder og kvalitetssikring av arbeidet er derfor viktig.

Formål

Masteroppgavens formål er å belyse kunnskapsgrunnlaget rundt rettssikkerhetsmessige utfordringer knyttet til den skjulte etterforskningsmetoden kommunikasjonskontroll.

Svar fra en undersøkelse utført av Professor Tor-Geir Myhrer og forsker Gunnar Thomassen (2009) ved Politihøgskolen i Oslo er utgangspunkt for studien. Spørsmål som omhandler politiets arbeid med grunnlaget for iverksetting av kommunikasjonskontroll er i fokus. Disse knyttes til kvalitet, vurdering og behandling av begjæringer om kommunikasjonskontroll til

retten. Hovedfunn utledes og tiltak som kan implementeres innenfor politiets kompetanseområde presenteres og drøftes. Befolkningens tillit til politiets skjulte metodebruk utgjør også en viktig del av det helhetlige bildet, og vil bli diskutert.

Problemstilling

Problemstilling for masteroppgaven formuleres slik:

Hvilke rettssikkerhetsmessige utfordringer eksisterer i forbindelse med kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode, og hvilke tiltak kan politiet implementere for å møte disse utfordringene?

Bakgrunn

Som vist over er endring i kriminalitetsbildet, skjult etterforskning, rettssikkerhet og befolkningens tillit til politiet sentrale tema i denne oppgaven.

Skjult metodebruk griper inn i personvernet, noe som gjerne presiseres av skeptikerne. Personvern er et sentralt element når det kommer til statens inngripen for å bekjempe og etterforske alvorlig kriminalitet. Hensynet til privatlivets fred skal ikke tas lett på, og diskursen rundt overvåking har ofte vært preget av integritetskrenkelsen skjult metodebruk avstedkommer.

Gjennom debatten rundt integritetskrenkelse og privatliv kan det synes som om den legale forankring for skjult metodebruk er kommet noe i bakgrunnen. Rettssikkerhet og prosessuell kontroll omtales i mindre grad. Man har liten kunnskap om hvilke metoder som brukes, hvordan de er juridisk regulert og i hvilken sammenheng de benyttes.

En underliggende antagelse er at den norske befolkningen har en generell skepsis til skjult etterforskning som arbeidsmetode. Dette kan være begrunnet i en innebygget skepsis mot hemmelig myndighetsutøvelse i et moderne liberalt demokrati samt ulike historiske og politiske hendelser som blir presentert senere. Gundhus (2002, s.58) viser til begrepet ”kategorisk mistillit”, der økning i overvåking i politiarbeidet vil ha konsekvenser for relasjonen mellom politi og samfunn spesielt og samfunnsindivider generelt. Individer blir mistenkeliggjort fordi de tilhører en bestemt sosial gruppe.

Forskningsbasert kunnskap som kan belyse skjult etterforskning som arbeidsverktøy for politiet kan bidra til å øke forståelse for og redusere skepsis til politiets virke på dette

området. Kunnskapen kan også hjelpe politiet selv til kontroll og kvalitetssikring av eget arbeid.

Kriminalitetsbildet

Et punkt som aktualiserer temaet skjult etterforskning er en økning og endring i kriminalitetsbildet. Politidirektoratet viste i sin rapport, ”Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge 2007-2009”, at det i løpet av de siste tiårene har skjedd både en økning og en endring i kriminalitetsbildet i Norge (2007, s.6). Anmeldte forbrytelser mot liv, legeme og helbred er doblet siden 1993, nye former for økonomisk kriminalitet har oppstått, og den grenseoverskridende kriminaliteten er i stigende grad blitt en del av kriminalitetsbildet også i vårt land (Politidirektoratet, 2007).

I melding til Stortinget nr.7 ”Kampen mot organisert kriminalitet - en felles innsats”, vises det blant annet til at i tråd med trender internasjonalt, er det grunn til å anta at den organiserte kriminaliteten er voksende også i Norge (2010, s.7). Det fastslås at denne formen for kriminalitet representerer store og til dels nye utfordringer (St.meld. nr 7, 2010). Dette aktualiserer bruk av, og refleksjon rundt, skjult etterforskning som arbeidsmetode for politiet.

22.juli 2011 ble en merkedag i Norges historie. Bomben i Regjeringskvartalet samt drapene på medlemmer av Arbeiderpartiets ungdomsfylking (AUF) på Utøya utgjør det mest alvorlige angrepet på vårt demokrati noensinne. Hendelsene har vist at Norge ikke er forskånet for alvorlig kriminalitet og terrorisme. Metoder for å avverge, forebygge og bekjempe denne formen for kriminalitet er ytterligere aktualisert.

I et internasjonalt perspektiv hevder Europol i sin årlige rapport for 2009 at store, organiserte kriminelle - og terrorrelaterte nettverk utgjør en signifikant fare for Europas interne sikkerhet og befolkningens helse og velferd (2010, s.6). Den største trusselen stammer fra terrorisme, internasjonal narkotikahandel, menneskehandel, svindel med Eurovaluta og betalingskort samt hvitvasking, så vel som annen type aktivitet knyttet til organisert kriminalitet i det økonomiske system (Europol, 2010).

Bruk av skjulte etterforskningsmetoder må også ses i sammenheng med tendensen presentert av Europol.

Skjult etterforskning og tillit

Temaet skjult etterforskning er som nevnt ytterligere aktualisert i Norge etter terrorangrepene i Regjeringskvartalet og på Utøya. Spørsmål rundt bruk av lovhjemlede, skjulte

etterforskningsmetoder som: kommunikasjonskontroll, dataavlesning, romavlytting, hemmelig ransaking og beslag har imidlertid lenge vært en del av debatten rundt avverging, forebygging og etterforskning av alvorlig kriminalitet og terrorisme (Meyer, 2009).

Norge har en forhistorie med ulovlig overvåking der skjult metodebruk (avlytting) i særlig grad ble anvendt i det politiske miljø. Medlemmer av Arbeidernes kommunistiske parti - marxistleninistene (AKP-ml) samt enkelte personer innenfor Arbeiderpartibevegelsen og Sosialistisk Folkeparti (SF), senere Sosialistisk Venstreparti (SV), ble utsatt for ulovlig politisk overvåking i form av telefon- og romavlytting (Bye & Sjøe, 2008, Michelet, 2011).

På 1990-tallet ble Lund-kommisjonen oppnevnt og man satte søkelys på overvåkingsproblematikken. "Dokument nr. 15" er kommisjonens rapport til Stortinget om gransking av påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (1996). Rapporten retter blant annet kritikk mot Politiets overvåkingstjeneste (POT) for ulike typer lovbrudd knyttet til skjulte etterforskningsmetoder som rom- og telefonavlytting. Granskingen utløste et opphetet offentlig ordskifte, høringer i Stortinget, bokutgivelser m.m. Overvåking som etterforskningsmetode ble synliggjort og diskutert, noe som resulterte i flere endringer i lovverket som beskrives senere i oppgaven.

Avsløringene i Lund-kommisjonens gransking kan ha medført en underliggende skepsis i befolkningen til politiets skjulte arbeidsmetoder.

Alvorlig kriminalitet usynlig for befolkningen

I tillegg til kritikken som fremkom i "Dokument 15" kan et annet argument i forhold til skepsis til skjult etterforskning, være at alvorlig kriminalitet vanligvis ikke er synlig for allmennheten. Det er sjelden at ofre for eksempelvis alvorlig narkotikakriminalitet kontakter politiet. Denne formen for kriminalitet utgjør imidlertid et stort samfunnsproblem og det er i politiets mandat å forebygge og bekjempe dette.

Hvis man tar utgangspunkt i at alvorlig kriminalitet, med unntak av terrorisme, vanligvis er usynlig for allmennheten, kan det settes spørsmålsteget ved om man har et teoretisk forhold til denne formen for kriminalitet. Metoderepertoar, betingelser for bruk, informasjon og kunnskap for å avverge, forebygge og bekjempe alvorlig kriminalitet må synliggjøres slik at man får den nødvendige demokratiske aksept i befolkningen.

Masteroppgaven løfter fram spørsmål rundt rettssikkerhet og kontroll som noen av de utfordringer som finnes for kommunikasjonskontroll som skjult etterforskningsmetode.

Skjult etterforskning og rettssikkerhet

Rettssikkerhet er en grunnleggende komponent i et demokratisk samfunn. I tilknytning til bruk av skjulte etterforskningsmetoder oppstår det et behov for å reflektere over, og vurdere, ulike kontrollmekanismer og tiltak relatert til rettssikkerhet og transparens i straffesaksbehandlingen slik at befolkningen har den nødvendige tillit til rettsapparatet.

I rapporten ”Politiet mot 2020” fastslår Politidirektoratet at politi og påtalemyndighet er helt avhengige av et godt tillitsforhold til befolkningen for å løse sine oppgaver (2008, s.13). Dette gjelder spesielt når alvorlig kriminalitet og skjult etterforskning er tema.

Professor Tor-Geir Myhrer ved Politihøgskolen har drøftet befolkningens aksept og forventning til politiets skjulte arbeidsmetoder. I rapporten fra Politihøgskolens forskningskonferanse i 2003, avsluttet han sitt innlegg ”Vanlig og ekstraordinær - Hva er avgjørende for om en metode anses som utradisjonell eller ekstraordinær?”, med å påpeke at (2003, s.174):

befolkningen åpenbart vil ha en forventning om at vi har et prosessystem som i rimelig grad setter politiet i stand til å forebygge eller oppklare lovovertrедelser fra lukkede kriminelle miljøer. Hva enten det er profesjonelt organiserte og internasjonalt forankrede organisasjoner som truer samfunnet, eller det er gatebander med streng indre kustus som skaper frykt og ufrihet ved å rane barn på vei til skole, fritidsaktiviteter eller kinobesøk.

Kravet om at befolkningen skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra politiets side, samtidig som man skal ha mulighet til å forutberegne sin rettslige stilling og forsvare sine juridiske interesser, står sentralt i en demokratisk tradisjon. Åpenhet og kunnskap rundt politiets skjulte etterforskningsmetoder er viktige elementer for å synliggjøre fokus på rettssikkerhet. Sensitivitet og hemmelighold knyttet til disse metodene gjør at det finnes flere rettssikkerhetsmessige dilemmaer som presenteres og diskuteres i denne oppgaven.

Disposisjon

Teori- og litteraturkapittelet innledes med en avklaring av begrepet åpen versus skjult etterforskning. Deretter presenteres sosiologiprofessor Gary T. Marx' grunnforskning rundt skjulte politimetoder samt hans analytiske modell for politiets arbeid (Marx, 1988, Marx & Fijnaut, 1995). Kommunikasjonskontroll forankres så i Marx' typologi over ulike skjulte

etterforskningsmetoder. Videre presenteres en oversikt over historisk og aktuell forskning med politiets skjulte metodebruk som tema. Norsk og internasjonal teori er representert. Deretter ser man problemstillingen i et samfunnsperspektiv, tar utgangspunkt i teori rundt tillit til politiet og ulike bidrag til samfunnsdiskursen som omhandler overvåking. Det teoretiske fundamentet for oppgaven avsluttes med en utdyping av begrepet ”rettssikkerhet”, og en gjennomgang av juridisk rammeverk for kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode.

Metodekapittelet viser hvordan studien er gjennomført. Innsamlingsmetode, respondentutvalg og metodekritiske refleksjoner presenteres. Spørsmål rundt undersøkelsens repliserbarhet og gyldighet vurderes. Eget teoretisk ståsted og erfaringsgrunnlag som politibetjent problematiseres og ses i sammenheng med fortolkning av resultatene. Metodekapittelet avsluttes med en refleksjon rundt etikk i prosjektet.

Resultat fra spørreundersøkelsens utdypende del om rettssikkerhet blir presentert i resultat- og analysekapittelet. Rettssikkerhetsmessige utfordringer knyttet til begjæring om kommunikasjonskontroll til retten belyses gjennom de ulike respondentgruppens svar. Svarene kategoriseres og analyseres i tre grupper med fokus på kvalitet på rettslige begjæringer, vurdering av rettslige begjæringer samt behandling av rettslige begjæringer. Hovedfunn knyttet til politiets fagfelt utledes.

I diskusjonskapittelet problematiseres hovedfunn i forhold til presentert og aktuell teori/empiri. Konkrete tiltak politiet kan bidra med for å møte de rettssikkerhetsmessige utfordringer som fremkom i analysen presenteres.

Problemstillinger relatert til skjult etterforskning og rettssikkerhet i forhold til Politiets sikkerhetstjenestes (PST) virkeområder ble aktualisert etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22.juli 2011. PST har imidlertid annen juridisk trinnhøyde for iverksetting av skjult etterforskning enn det ordinære politi, samt ulik ekstern kontrollvirksomhet ved Stortingets Kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget). PSTs bruk av skjulte etterforskningsmetoder er ikke hovedtema i denne oppgaven, men elementer i PSTs fagfelt vil på generell basis bli berørt.

1.0 Teori og tidligere forskning

I det følgende presenteres begrepet etterforskning slik det er forankret i lov og juridisk tenkning. Deretter defineres og avklares begrepene ”åpen” og ”skjult” etterforskning, med spesielt fokus på og utdyping av det sistnevnte.

Professor Gary T. Marx’ grunnleggende teori rundt skjult etterforskning, samt hans analytiske modell for politiets arbeid presenteres (Marx, 1988, Marx & Fijnaut, 1995).

Kommunikasjonskontroll som metode kategoriseres så i henhold til Marx’ typologi av ulike skjulte etterforskningsmetoder (1988).

Teorikapittelet gir deretter en oversikt over historisk og aktuell litteratur med politiets skjulte metodebruk som tema.

Det før nevnte ”dokument 15” som omhandler ulovlig overvåking av norske borgere i perioden 1945 til mars 1996, er et sentralt empirisk grunnlag når skjult etterforskning er tema. Utdrag fra Lund-kommisjonens rapport rundt emnet ”telefonkontroll” belyses for å illustrere den historiske utvikling og forankring av overvåkingsproblematikken i Norge. I tillegg vises det til to norske undersøkelser om skjult etterforskning, henholdsvis informantbehandling (Rasch-Olsen, 2008) og kommunikasjonskontroll (Myhrer & Thomassen, 2009). En artikkel skrevet av Paul M. Schwartz presenterer og vurderer to tyske studier om kommunikasjonskontroll: Albrecht, Dorsch og Krüpe (2003) og Backes og Gusy (2002). Schwartz’ evaluering bidrar med ytterligere kunnskap om kommunikasjonskontroll i et europeisk perspektiv. Norsk forskning fra Universitetet i Bergen (UiB) rundt befolkningens holdninger til antiterroriltak bidrar til å belyse temaet tillit og skjult etterforskning. Artikkelen av Rykkja og medarbeidere (2011) presenteres her.

Tillitsbegrepet og befolkningens aksept for at politiet utøver sitt arbeid i henhold til juridiske og etiske retningslinjer er en viktig del av et samfunnsvitenskapelig perspektiv på skjult metodebruk. Ulike aspekter ved samfunnsdiskursen som kan ha innvirkning på tillit til politiet presenteres og diskuteres. Det tas blant annet utgangspunkt i en antologi utgitt ved Politihøgskolen som omhandler tillit til politiet (Runhovde, 2010).

Til slutt presenteres de juridiske rammer for kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode. Det vises til en forståelse av rettssikkerhetsbegrepet og man tar utgangspunkt i ulike prosessuelle rettssikkerhetskrav og deres innhold.

1.1 Etterforskningsbegrepet

Straffeprosessloven § 224 regulerer iverksetting av etterforskning når det foreligger ”rimelig grunn” til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige.

Formålet med etterforskning beskrives i straffeprosessloven § 226. Her vises det til at formålet med etterforskningen blant annet er; ”å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmål om tiltale, tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon, å avverge eller stanse straffbare handlinger, å fullbyrde straff og andre reaksjoner”.

I en artikkel i Tidsskrift for strafferett (2001, s.6-30) avgrenser Professor Tor-Geir Myhrer etterforskningsbegrepet mot annen polisiær virksomhet samt angir vilkår som må være oppfylt for iverksetting eller fortsettelse av etterforskning. Han vektlegger at det som skiller etterforskningsvirksomhet fra annen polisiær virksomhet er formålet (2001, s.8). Myhrer angir tre sentrale formål:

- 1) Å avgjøre spørsmålet om tiltale
- 2) Å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon.
- 3) Å fullbyrde straff og andre reaksjoner.

Myhrer viser til Riksadvokatens rundskriv av 22.desember 1999 om forståelsen av etterforskningsbegrepet, der det angis tre sentrale momenter i begrepet ”rimelig grunn” for å iverksette eller fortsette etterforskning. Det stilles her krav til sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet (2001, s.13). Terskelen for iverksetting av etterforskning vil variere avhengig av type kriminalitet.

Som ledd i etterforskning av kriminelle handlinger har politiet en rekke metoder til disposisjon. Nært knyttet til etterforskningsbegrepet ligger sondringen mellom åpen og skjult etterforskning.

Bjerknes og Johansen (2009, s.30) definerer åpen etterforskning som: ”undersøkelser som eksempelvis rundspørring, avhør, konfrontasjoner, rekonstruksjoner, ransaking/beslag og pågripelse som utføres på en slik måte at de involverte er kjent med politiets virksomhet”. Det er altså den delen av politiets arbeid som er synlig for befolkningen som beskrives her.

1.1.1 Skjult etterforskning

”Skjult etterforskning kjennetegnes ved at politiet gjennomfører etterforskning uten at de involverte er kjent med at denne pågår” (Bjerknes & Johansen, 2009, s.31).

Tor-Geir Myhrer (2003, s.172) har også kommentert begrepet ”ekstraordinær” etterforskningsmetode, som utdyper Bjerknes og Johansens definisjon av skjult etterforskning¹. Myhrer nevner tre kriterier som kan karakterisere en ekstraordinær etterforskningsmetode:

- 1) Hemmelig informasjonsinnhenting.
- 2) Risiko for å fremme kriminalitet.
- 3) Overskuddsinformasjon av ikke-kriminell karakter.

Myhrers definisjon av ekstraordinære eller skjulte politimetoder lyder (2003, s.172):

Hvis en metode gir adgang til hemmelig informasjonsinnhenting uten kontradiksjon, er det et trekk som med styrke trekker i retning av at den bør klassifiseres som utradisjonell eller ekstraordinær. Hvis den i tillegg også gir tilgang til ikke-kriminalitetsrelevant overskuddsinformasjon og/eller innebærer en mulighet for at politiet kan bidra til å fremme kriminelle handlinger, er det liten tvil om at karakteristikken er berettiget.

Hemmelig informasjonsinnhenting beskrives altså her som et viktig trekk ved en ekstraordinær metode. Både lovfestede og ulovfestede metoder kan benyttes til dette. Ved iverksetting av kommunikasjonskontroll, som er tema for oppgaven, ser man at flere av disse trekkene samsvarer med metodebruken under kommunikasjonskontrollen:

informasjonsinnhenting er hemmelig overfor objektet som avlyttes, objektet har ikke tilgang til å imøtegå/forklare sine handlinger (kontradiksjon), og det er muligheter for at uskyldig tredjeperson kan bli inkriminert/involvert (overskuddsinformasjon).

Myhrers betenkning avslutter med at det er liten grunn til håp om at man i overskuelig fremtid kan klare seg uten ekstraordinære metoder og hemmelig informasjonsinnhenting (2003, s.174). Krav til forutberegnelighet og kontroll, kan medføre en lovregulering av disse metodene. Myhrer viser til at et slikt krav; lovregulering av hovedvilkårene for bruk av metodene, vil ha den positive virkning at en rekke gråsoner blir borte, og at adgang til å

¹ Begrepet ekstraordinær etterforskningsmetode anvendes her som synonymt med ”skjult etterforskning”.

benytte metodene blir sikrere og mindre omtvistet både i forhold til forsvarer og domstol (2003, s.175).

Lovregulering kan også være et positivt bidrag til å opprettholde tillit mellom politi og befolkning. Forutberegnelighet og kontroll forebygger mistanke om at politiet avviker fra normer og regler for å oppfylle kravet om en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Til tross for legal forankring vil man i denne oppgaven se at det også finnes rettssikkerhetsmessige utfordringer knyttet til lovhjemlede, skjulte etterforskningsmetoder, i dette tilfellet kommunikasjonskontroll.

1.2 Gary T. Marx' forskning

Sosiologiprofessor Gary T. Marx' forskning om infiltrasjon, agentvirksomhet og spaning/overvåkning i USA på 1980- og 1990-tallet, står sentralt når politiets skjulte metoder er tema. Marx' kunnskapsbidrag og inndeling av politiets arbeid i fire ulike dimensjoner har vært retningsgivende for forskning på området. Gjennom sin bok *"Undercover"* synliggjør han hvordan politiets skjulte metoder ble benyttet, og belyser ulike problemstillinger knyttet til dette (Marx, 1988).

Forskningen til Marx viser at fokus på rettssikkerhetsmessige utfordringer har gitt resultat, om enn på noen utilsiktede områder.

Det juridiske systemet i USA er svært forskjellig fra norsk og europeisk. I engelsk-amerikansk rett, hvor prejudikatet (mønstergivende avgjørelse) står spesielt sterkt, betyr et prejudikat opprinnelig en dom som er bindende (Boe, 2010, s.306). I det amerikanske rettssystemet er både påtale og domfellelse basert på at tidligere avgjørelser blir påberopt eller anvendt som norm for bedømmelse, eller avgjørelse av senere etterfølgende saker av lignende art. Dette har innvirkning på politiets arbeidsmetodikk.

Marx belyser hvordan rettssystemet i USA var basert på undercover-virksomhet ("UC"= infiltrasjon) og det han karakteriserer som et *"vedvarende feilgrep"* ("consistent failure"): å ikke sette standard og mål for politiets utøvelse (1988, s.50). Domstolene overlot til politiet selv å avgjøre dette, noe Marx betegner som *"lovlighet basert på unnfallenhet"* ("legitimacy by default"). Unnfallenhet i å forby og regulere politimetoder representerte i følge Marx en form for *"stilltiende juridisk aksept"* ("legislative acquiescence") for metodebruken (1988, s.50).

Marx klargjør hvordan endringer i det juridiske systemet bidro til begrensninger i politiets konvensjonelle etterforskningsmetoder (1988, s.46-47). Han viser til at før disse endringene ble innført var for eksempel pågrep ikke betinget av *”rimelig grunn”* (”reasonable grounds”), ei heller forlangte man at andre generelle materielle vilkår som forankring i lov var oppfylt for iverksetting av dette tvangsmiddelet. Vurdering av forholdsmessighet ved ransaking og beslag, avlytting, razziaer m.m. var heller ikke særlig tilstedeværende. Dette endret seg på 1980-tallet og man innførte blant annet regler, i form av rettslige kjennelser for innhenting av avlyttet materiale (”wire taps”), ransaking og beslag (Marx, 1988, s.47). Flere høyesterettsdommer forsterket og utvidet lovverket slik at man kontrollerte politiets arbeidsmetodikk. Endringen, og den økte kontrollen med ulike etterforskningsmetoder, ga i følge Marx imidlertid en noe utilsiktet konsekvens: indirekte oppmuntring til mer undercover-virksomhet (1988, s.47). Marx påpeker ironien i at regulering av politiets arbeidsmetoder ga en økning i bedrageriske metoder som eksempelvis infiltrasjon og informantbruk.

Marx kontrasterer også europeisk rettstilstand med amerikansk, og hevder at det var lavere terskel for å iverksette ransaking og pågrep i Europa på 1980-tallet (1988, s.47). Personer kunne holdes over lengre tid for avhør av politiet uten at siktelse var utformet, selvinkriminerende uttalelser trengte ikke utdypning, og til og med ulovlig ervervet bevis kunne legges fram i retten (Marx). Marx hevder at en følge av denne rettstilstanden var mye mindre infiltrasjonsvirksomhet i Europa enn i USA. Han gir uttrykk for at jo større restriksjoner på politiets åpne etterforskning, jo mer skjult etterforskning får man (1988, s.47).

Man må ta i betraktning at disse perspektivene utgjør en historisk kontekst i forhold til skjult metodebruk. Amerikansk og europeisk rettstilstand er fremdeles ulik, men verden har sett en teknologisk og samfunnsmessig endring siden 1980-tallet med utvikling av lover og forskrifter samt fokus på menneskerettigheter knyttet til tema skjult etterforskning. Imidlertid belyser det ovenstående et viktig poeng: at søkelys på, og presisering/endring av lovverk, kan gi utilsiktede konsekvenser i forhold til politiets arbeidsmetodikk.

1.2.1 Marx' typologi

I tillegg til å belyse utviklingen i skjult metodebruk presenterer Marx en analytisk modell der han deler og definerer politiets arbeid inn i to dimensjoner rundt aksene ”sannferdig/bedragerisk” og ”synlig/skjult” (1988, s.11). Disse begrepene viser til forskjellen mellom infiltrasjon/skjult metodebruk og åpent, uniformert politiarbeid.

Ved å kombinere mangfoldet av handlinger politiet utfører i sitt arbeid, utleder Marx fire former for politiarbeid (1988, s.12):

Tabell 1: Marx´ typologi over politiets handlinger

Politiets handling	Synlig	Skjult
Sannferdig	(a) Uniformert patruljering ”Vanlig” etterforskning	(c) Passiv overvåking Observasjon/spaning
Bedragerisk	(b) Fører folk bak lyset Informantbehandling	(d) Infiltrasjon/UC

Kommunikasjonskontroll vil tradisjonelt kategoriseres sammen med observasjon/spaning i celle (c) da denne metoden er skjult og sannferdig, i form av avlytting av samtaler, overvåking av annen elektronisk kommunikasjon og innhenting av trafikkdata. Fravær av interaksjon og mangel på samhandling mellom politi (overvåker) og den som blir overvåket utgjør en form for passiv overvåking - ”spaning på nett”.

Man kan også tenke seg kommunikasjonskontroll som en skjult og bedragerisk metode, der man via internett deltar i blogger uten å oppgi at man er politi, eller man infiltrerer chatte-steder og lukkede nettfora for å få kunnskap om ulike miljøer – en form for ”UC -virksomhet (infiltrasjon) på nett”. Man har da en slags interaksjon med den overvåkede, noe som ikke lenger er å anse som et passivt ”spaningsmodus”.

Denne formen for politiarbeid har for øvrig blitt debattert i samband med den såkalte ”grooming”-paragrafen, strl § 201a som retter seg mot ”etter forutgående avtale å møte et barn under 16 år med forsett om å begå seksuelt overgrep”. En tilsvarende diskusjon har man også sett i etterkant av 22/7, der det har blitt reist spørsmål om politiet kunne ha overvåket/vært mer tilstede på nettstedet og i chat-rom for å ha bedre oversikt over hatefulle ytringer og radikaliserings-tendenser, som kunne gi grunnlag for videre oppfølging fra politiet med forebyggende samtaler.

1.3 Politiets skjulte metoder

Det er begrenset med forskning rundt politiets skjulte metoder i Norge. Lund-kommisjonens granskning og påfølgende rapport, Dokument 15 (1996), er én sentral informasjonskilde i forhold til historisk utvikling av overvåking som metode.

Anders Rasch-Olsens (2008) masteroppgave om informantbehandling, *"En kartlegging av konsekvenser og faktorer som påvirker effektiviteten ved politiets bruk av informanter"*, er et annet bidrag til innsikt i politiets skjulte metodebruk.

I kjølvannet av utvidete hjemler og økt bruk av skjulte etterforskningsmetoder de siste 10-12 årene ble det i 2008 oppnevnt et utvalg, Metodekontrollutvalget, som skulle etterkontrollere lovgivningen rundt skjult etterforskning.

Professor Tor-Geir Myhrer og forsker Gunnar Thomassens (2009) undersøkelse var en del av denne etterkontrollen og belyste justissektorens erfaring og nytte ved bruk av kommunikasjonskontroll som metode. Deler av resultatene fra studien foreligger i NOU 2009:15, *Skjult informasjon - åpen kontroll. Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker*.

Det finnes noe internasjonal forskning rundt bruk av kommunikasjonskontroll. En artikkel av Paul M. Schwartz i *The George Washington Law Review* presenterer og evaluerer to tyske studier om kommunikasjonskontroll av henholdsvis Albrecht, Dorsch og Krüpe (2003) tilknyttet Max Planck instituttet i Freiburg, og Backes og Gusy (2002) ansatt ved universitetet i Bielefeld.

Rykkja, Lægreid og Fimreite har undersøkt den norske befolkningens holdninger til overvåking og andre antiterroriltak (2011). Studien presenteres som et teoretisk grunnlag knyttet til oppgavens formål.

Til slutt i teorikapittelet ser man skjult metodebruk i et samfunnsperspektiv. Først presenteres ulike fortolkninger av tillitsbegrepet. Deretter knytter man tillit/skepsis til mulige årsaksforklaringer.

1.3.1 Ulovlig overvåking – historisk utgangspunkt

I mars 1996 ble Lund-kommisjonens granskning av påstander om ulovlig overvåking av norske borgere avgitt til Stortinget. Bakgrunnen for rapporten var blant annet påstandene om

omfattende overvåking av politiske miljøer, spesielt relatert til venstresiden i norsk politikk. En rekke personer ble i samband med etterkrigstidens frykt for sovjetisk invasjon, overvåket med ulike skjulte metoder deriblant telefonkontroll. Myndighetene mente at disse var potensielle ”femtekolonister” som utgjorde en fare for rikets sikkerhet. Dette var hovedbegrunnelsen for overvåking.

Ett punkt av interesse for denne masteroppgaven var den kritikk som ble fremsatt av forhørsrettens (nåværende tingrett) praksis om at man ikke foretok selvstendig vurdering av begjæringer om telefonkontroll. De straffbare forhold som ble angitt i politiets begjæringer, og som standardbeslutningene henviste til, var lite konkrete og ikke nærmere underbygde (Dokument nr.15,1996, s.19, Bratholn, 1997). Rettssikkerheten var under press.

Lund-kommisjonen kom til at forhørsrettens kontroll med overvåkingspolitiets begjæringer om hemmelig telefonavlytting var meget mangelfull (1996, s.19). Dette går inn i kjernen av rettssikkerhetsproblematikken; at domstolene hadde en sviktende kontroll på avlyttingsområdet og tillot telefonavlytting uten tilstrekkelig grunnlag. En tilsynelatende ukritisk holdning til rettssikkerhet og legitimitet i politi/påtalemyndighet og domstolene ble avdekket.

Kommisjonen uttalte at forhørsrettens beslutninger om avlytting gjennomgående var ”svært utilfredsstillende”, og at de fleste av beslutningene var ”standardbeslutninger” med henvisning til, eller en helt kortfattet gjengivelse av, overvåkingspolitiets begrunnelse for at kontrollen var påkrevet av hensyn til rikets sikkerhet (1996, s.19). Rettssikkerhetsmessig var kommisjonens konklusjon om forhørsrettens kontroll interessant; ”forhørsrettens kontroll har ikke fungert som den rettssikkerhetsgaranti den var ment å være” (1996, s.19).

Lund-kommisjonens rapport avdekket et bilde av kursorisk domstolsbehandling, overvåking uten straffeprosessuell forankring, samt at skjult metodebruk var omfattende så lenge det var snakk om rikets sikkerhet. Man avslørte en ”målet helliger middelet”-holdning.

1.3.2 Informantbehandling

Anders Rasch-Olsens masteroppgave om informantbehandling fra 2008 er ett norsk bidrag til økt kunnskap om politiets skjulte etterforskningsmetoder. Selv om informantbehandling vanligvis omtales som en etterretningsmetode, så vil saksrettet bruk av informanter betraktes som etterforskning. Tor-Geir Myhrer vektla i Tidsskrift for strafferett at det er *formålet* med bruken av en metode som avgjør om politiets arbeid kan karakteriseres som etterforskning

eller etterretning (2001, s.8). Informantbehandling som er saksrettet, har et formål, og vil således betegnes som etterforskning.

Rasch-Olsen (2008) kartla konsekvenser og faktorer som påvirker effektiviteten ved politiets bruk av informanter, blant annet gjennom å belyse ønskede og uønskede konsekvenser ved denne politimetoden. Resultatene bygger på en undersøkelse av 60 informantbehandlere i 9 forskjellige politidistrikt.

Et av spørsmålene i undersøkelsen gjaldt hvordan respondentene rangerte (på en skala fra 0-10) forskjellige metoder for oppklaring av alvorlig narkotikakriminalitet.

Informantbehandling som metode fikk høyest score med 8,8 deretter fulgte spaning og kommunikasjonskontroll med 8,2 (2008, s.72).

Uønskede og utilsiktede konsekvenser forbundet med bruk av informanter var et annet punkt som ble belyst i undersøkelsen. Korrupsjon, justismord og represalier mot informanten ble angitt som utfordringer. Rasch-Olsen påpeker at ”det er liten tvil om at menneskerettigheter og rettssikkerhet kan krenkes ved bruk av informanter” (2008, s.111). Han viser til at informantbehandling kan komme i konflikt med prinsippene i EMK art 6 om rettferdig rettergang, på grunn av manglende innsyn de andre aktørene i rettsapparatet får om informantbruken (2008, s.111).

Rasch-Olsens studie synliggjør flere rettssikkerhetsmessige dilemmaer når det gjelder skjult metodebruk og informantbehandling. Tilsvarende kan en tenke seg at det også eksisterer ulike rettssikkerhetsmessige utfordringer ved kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode. Opplysninger fra informanter utgjør ofte en del av grunnlaget for iverksetting av etterforskning av alvorlig kriminalitet, og vil bli diskutert senere i forhold til innledende fase av etterforskningen og grunnlaget for begjæring om kommunikasjonskontroll til retten.

1.3.3 Kommunikasjonskontroll i Norge

Tema for Professor Tor-Geir Myhrer og forsker Gunnar Thomassens undersøkelse (2009) er politiets bruk av kommunikasjonskontroll og betydningen denne metoden har for etterforskning, personvern og rettssikkerhet. Målet med studien var å belyse betydningen av kommunikasjonskontroll som metode for å fremme etterforskning, oppklaring og pådømmelse, og se i hvilken grad personvern og rettssikkerhet ble berørt og ivaretatt.

Studien baseres på et spørreskjema distribuert over internett. Respondentene var delt inn i fire grupper etter fagfelt: advokater, dommere, politijurister og statsadvokater. 736 personer svarte

på undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 41 % etter to purringer. Svarprosenten var omtrent den samme innenfor hver gruppe. Samtlige lagdommer, fylker, politidistrikt og statsadvokatembeter var representert.

Myhrer og Thomassen konkluderer med at respondentene ga gjennomgående høye, om enn varierende anslag, både i vurdering av effektivitet, nytteverdi og i vurderingen av konkrete resultater (Thomassen, 2010, s.179). Alt i alt syntes det å være en utbredt oppfatning innen justissektoren om at kommunikasjonskontroll er et effektivt verktøy i politiets etterforskning.

I tillegg til overnevnte funn så man også at kommunikasjonskontroll virket å ha en indirekte nyttefunksjon, i det respondentene svarte at metoden relativt ofte frembrakte resultater i form av fellende bevis, men informasjonen ble ikke anvendt som bevis i retten.

Kommunikasjonskontroll legger således heller til rette for ytterligere etterforskningsskritt enn å fremskaffe endelig bevis.

Når det gjelder rettssikkerhet og kommunikasjonskontroll var det formulert til sammen 7 åpne og lukkede spørsmål inndelt i tre underkategorier. Svarene viser at respondentene har ulik oppfatning av både kvalitet på begjæringer, vurdering av begjæringer og behandling av begjæringer ut i fra eget faglig perspektiv. Politi og påtalemyndighet har tilsynelatende en mer positiv evaluering av den prosessuelle rettssikkerheten enn de to andre gruppene, og da i særlig grad advokatene. Studien antydte flere rettssikkerhetsmessige utfordringer i forhold til politiets arbeid. Ytterligere utdyping ved å analysere resultatene og diskutere implikasjoner for politiets arbeid var nødvendig, og blir presentert i denne masteroppgaven.

1.3.4 Kommunikasjonskontroll i internasjonalt perspektiv

Myhrer og Thomassens studie henviser til Albrecht, Dorsch og Krüpes undersøkelse fra 2003 som omhandler politiets bruk av kommunikasjonskontroll og effekten av denne i et europeisk perspektiv (2009, s.382)². Når det gjaldt Tyskland spesielt, fant forskerne at politi og påtalemyndighet i stor grad benytter overvåkning av mobiltelefoner i motsetning til en mer moderat overvåkning av e-post og fasttelefoner. Albrecht, Dorsch og Krüpe konkluderer med at i 60 % av sakene medfører kommunikasjonskontroll positive resultater, vurdert gjennom kategoriene; ”direkte suksess/nytte”, ”indirekte suksess/nytte” og ”andre funn av nytte” (sitert i NOU 2009:15, s.382). Leder for det tyske datatilsynet bemerket imidlertid at det da i 40 % av sakene ikke ble tilført noe substansielt i etterforskningen gjennom

² Undersøkelsen av Albrecht, Dorsch og Krüpe er ikke lest på originalspråket.

kommunikasjonskontroll. Kommunikasjonskontroll ble kun brukt som bevis i 20 % av sakene, og man fant ikke statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av kommunikasjonskontroll og domfellelse i sak (2004, s.1261).

Paul M. Schwartz har i en artikkel i *The George Washington Law Review* vurdert resultatene i den tyske studien (2004, s.1244-1263). Han konkluderer med at Albrecht, Dorsch og Krüpe gjorde et viktig arbeid i forhold til å belyse likheter og ulikheter i regulering av kommunikasjonskontroll i forskjellige land. Man fant flere likheter i forhold til at retten må godkjenne begjæring om kommunikasjonskontroll, at det finnes en unntaksbestemmelse i forhold til at påtalemyndigheten selv kan iverksette overvåkning, og at kommunikasjonskontroll skal være siste utvei når andre lempeligere etterforskningsmidler ikke har ført frem (2004, s.1263). Dette er i samsvar med norsk rettstilstand som presenteres senere i oppgaven.

Når det gjelder rettssikkerhet knyttet til kommunikasjonskontroll var dette et underordnet tema i den tyske undersøkelsen. Et interessant funn i Schwartz' analyse viser imidlertid at det forelå så ufullstendige begjæringer fra påtalemyndighet og begrunnelser av dommere at man i mange tilfeller ikke klarte å vurdere hvorvidt begjæringer var tilstrekkelig begrunnet og forankret i lov (2004, s.1261). Forskerne anslo at kun 32 % av begjæringene var tilstrekkelig lovmessig forankret. Det ble også henvist til en tidligere studie fra 2002 der Backes og Gusy fant at kun 25 % av begjæringene om kommunikasjonskontroll oppfylte alle de rettslige kriteriene for overvåkning (i Schwartz, 2004, s.1261).

Schwartz (2004, s.1263) konkluderer med at et fremtidig forskningstema relatert til overvåking og kommunikasjonskontroll bør ha fokus på hvorfor og hvordan politi og påtalemyndighet avgjør om man skal iverksette overvåking. Innledende del av etterforskningen er i søkelyset. Dette kan innbefatte grunnlag for begjæring til retten om kommunikasjonskontroll samt ivaretagelse av ulike rettssikkerhetskrav, som omtales senere i masteroppgaven.

Til tross for noe ulike juridiske rammer for kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode er den grunnleggende "samfunnskontrakten" mellom myndighet og borger lik i de vestlige land. Legal forankring, en vurdering av forholdsmessighet samt ulike prosessuelle rettssikkerhetskrav ("kjøreregler") er elementer som går igjen i både norsk og internasjonal rett. Internasjonal forskning rundt kommunikasjonskontroll kan derfor ha overføringsverdi til norske forhold og sette norsk politis arbeidsmetodikk i perspektiv.

1.3.5 Nordmenns skepsis til skjult etterforskning

I 2006 ble et representativt utvalg nordmenn bedt om å vurdere ulike typer antiterroriltak i en spørreundersøkelse ved Universitetet i Bergen (Rykkja, Læg Reid & Fimreite, 2011). Ett av tiltakene var den skjulte etterforskningsmetoden telefonavlytting (kommunikasjonskontroll). Åttifem prosent mente at telefonavlytting var i orden dersom myndighetene hadde mistanke om at et terrorangrep var nært forestående. Det var en generelt sett positiv innstilling til antiterroriltak i befolkningen. Undersøkelsen er publisert i en artikkel i *Critical Studies on Terrorism* i år. Den konkluderer med at kombinasjonen av lavt trusselnivå, begrenset erfaring med terror og høyt tillitsnivå i den norske befolkningen skaper et godt klima for å drive forebyggende antiterrorvirksomhet (Rykkja, Læg Reid & Fimreite).

I slutten av august 2011 gjennomførte de samme forskerne en oppfølgingsundersøkelse med likelydende spørsmål om nordmenns holdninger til antiterroriltak (Rykkja et al. i *Aftenposten*, 22.09. 2011). Man la til grunn en oppfatning om at i spenningsfeltet mellom sivile rettigheter, individuell frihet og personvern på den ene siden og behovet for samfunnssikkerhet på den andre siden, vil et terroranslag føre til større aksept for tiltak som begrenser individuell frihet. Imidlertid viser resultatene fra august at andelen som mener at det er i orden med telefonavlytting i antiterrorøyemed etter terrorangrepene 22.juli er redusert til 67 %. Nordmenn er mer skeptiske til telefonavlytting post 22.juli 2011, enn i 2006.

Reduksjon i oppslutning om antiterroriltak mener forfatterne kan være forårsaket av statsminister Jens Stoltenbergs tale til folket på kvelden den 22.juli der budskapet var ”mer åpenhet, mer demokrati” for å bekjempe vold og terror. I følge Rykkja og medarbeidere (2011) utfordret terroren våre demokratiske verdier, og som følge av dette ser man en oppslutning om nettopp disse sentrale verdiene. ”Rally to the Flag” er et fenomen man også har sett i andre land som har opplevd terrorisme. Angrepene i New York og Washington 11.september 2001 og bombingene i London 7.juli 2005 resulterte i samme ”samling” rundt demokrati og nasjonale verdier.

Funn fra disse to undersøkelsene synliggjør en endring i nordmenns holdninger der deler av befolkningen er skeptiske til bruk av skjulte etterforskningsmetoder selv når tema er så alvorlig som terrorisme.

1.4 Skjult metodebruk i et samfunnsperspektiv.

I innledningen til oppgaven begrunnes forskningstema med at Norge har en historie med ulovlig overvåkning som kan bidra til skepsis overfor myndighetenes skjulte

etterforskningsmetoder. Som vist i undersøkelsen fra UiB gjelder dette selv når befolkningen har erfart hva alvorlig kriminalitet og terrorisme kan føre til av sorg og ødeleggelse (Rykkja, Læg Reid & Fimreite, 2011). En underliggende antagelse i denne oppgaven er derfor at befolkningen innehar en skepsis til overvåking/skjult metodebruk.

Skepsis er knyttet til fravær av tillit, og som sådan vil forskning rundt tillitsbegrepet også kunne gi svar på mulige årsaker til skepsis. Politihøgskolens antologi synliggjør ulike aspekter ved temaet "tillit til politiet", og viser at dette er en sammensatt konstruksjon (Runhovde, 2010).

For å sette problemstillingen rundt rettssikkerhet, tillit og skjult etterforskning i et større samfunnsmessig perspektiv er det imidlertid viktig å se hen til andre mulige forklaringsmodeller når det gjelder skepsis/tillit til politiet. I det følgende presenteres noen aspekter som kan belyse problematikken ytterligere.

1.4.1 Tillit til politiet

Politihøgskolens antologi "Tillit til politiet" problematiserer og diskuterer ulike vinklinger på hva tilliten til politiet bygger på og hva den hevdes å være et uttrykk for (Runhovde, 2010). Viktige spørsmål er blant annet hva som ligger i begrepet tillit, hva tilliten til politiet bygger på, og hva denne kan hevdes å være et uttrykk for.

Tillitsbegrepet

Professor Paul Larsson gir innledningsvis en oversikt over ulike måter å benytte begrepet tillit, og viser til at man kan ha tillit til personer så vel som institusjoner og systemer (i Runhovde, 2010, s.8). Larsson presenterer uttrykk som "sosial tillit", "politisk tillit", "relasjonstillit", "systemtillit", "tykk tillit" og "tynn tillit". Han henviser også til Aubert som sier at tillit er en egenskap ved mellommenneskelige relasjoner og at forutsigbarhet mellom aktørene er et avgjørende aspekt ved tillitsforholdet (i Runhovde). Det at man kan forutsi hvilke reaksjoner man får på sine handlinger og utspill, er viktig for samhandlingen i alle samfunn.

Larsson fremhever Politidirektoratets undersøkelse om tillit i befolkningen som et grunnlag for kunnskap om publikums aksept og tiltro til etaten. Den viser at det er både alders- og kjønnsmessige forskjeller i hvordan man opplever politiet. Dette gjelder også etnisitet som variabel. Unge menn med innvandrerbakgrunn har eksempelvis et mindre positivt syn på politiet enn eldre kvinner.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvordan man tolker hva tillitsbegrepet egentlig inneholder og hva det representerer. Larsson viser til Reiner som argumenterer for at spørreundersøkelser om tillit og legitimitet i liten grad måler hvor effektive politiet er, men heller utgjør en indikator på samfunnsmessige motsetninger (i Runhovde, 2010, s.16).

Overføring av tillit

Nicolay B. Johansens bidrag i Politihøgskolens antologi setter spørsmålstegn ved mysteriet ved den høye tilliten befolkningen generelt har til politiet. Hans redegjørelse viser at tillit til politiet er fundert på samfunnsmessige forhold generelt (i Runhovde, 2010, s.59). Man får en overføring av tillit mellom offentlige etater.

Gunnar Thomassens sammenlignende studie for å teste i hvilken grad tillit til politiet henger sammen med tillit til andre offentlige institusjoner, bekrefter til dels Johansens funn og viser en positiv og signifikant sammenheng mellom publikums tillit og andre offentlige institusjoner (i Runhovde, 2010, s.86). Korrelasjonene i tillit til politiet er imidlertid noe svakere. Thomassen bemerker en åpenbar svakhet ved egen undersøkelse: at den ikke kontrollerer for spesifikke erfaringer med politiet og tilfredshet med utfall, *prosess* osv. (min uthevelse) (i Runhovde).

Både Larsson, Johansen og Thomassen synliggjør at tillit til politiet er en sammensatt konstruksjon. Thomassen henviser til en økende mengde forskning som dokumenterer at politiets opptreden i møte med publikum kan ha betydelig innvirkning på politiets tillit og legitimitet, og fremhever dette som grunnlag for tillit (i Runhovde, 2010, s.87).

Det ser altså ut som om tillit/aksept mellom publikum og politi blant annet knytter seg til befolkningens erfaringer med det synlige, uniformerte politiet.

Tillit basert på synlighet

Vidar Halvorsen skriver i en artikkel fra Politihøgskolens forskningskonferanse i 2003 om utradisjonelle etterforskningsmetoder i et samfunnsvitenskapelig og etisk perspektiv (s.177-185). Han tar et historisk utgangspunkt, og forklarer hvordan den britiske ”policing by consent”-tradisjonen, utviklet av Robert Peel, har bidratt til aksept og legitimitet for politiets arbeid. Peel mener at tre grunnleggende trekk ved politiorganisasjonen skal redusere publikums frykt for et hemmelig statspoliti etter fransk og russisk modell; at politiet er ubevæpnet, at man er tallmessig underlegne og at politiet gjennom sin uniformering er synlig

for allmennheten (2003, s.178). Synlighet utgjør altså et viktig kjennetegn, slik at borgerne til enhver tid skal vite når, og i hvilke situasjoner, man står overfor lovens håndhevere.

Usynlighet, i form av eksempelvis skjult etterforskning, vil dermed utgjøre et brudd på denne tradisjonen mellom borgere og politi, og et avvik fra ”policing by consent”-tradisjonen.

Halvorsen (2003, s.185) avslutter sin rapport med å påpeke at særtrekk ved en del moderne kriminalitet gjør den vanskelig å etterforske ved hjelp av tradisjonell metodikk, og at dilemmaet man står overfor er et kriminalpolitisk valg mellom å la visse kriminalitetsformer være mer eller mindre urørt, eller å ta i bruk utradisjonelle metoder i bekjempelsen av dem. Alternativet med å se bort fra visse kriminalitetsformer fordi man ikke har metodikk til å avsløre og bekjempe dem er uakseptabelt (Halvorsen).

I Politihøgskolens antologi viser Helene Gundhus (i Runhovde, 2010, s.157) også til at tillit er basert på synlighet eller ”image-bygging” der det fysiske møtet med politiet danner grunnlag for publikums aksept og tillit. Hun påpeker at ”tillitslitteraturen” ofte er preget av hvorvidt borgerne oppfatter politiet som tillitsskapende, ikke ut i fra politiets *prosedyrer og beslutningsmetoder* (min uthevelse) (Gundhus i Runhovde). Som nevnt over er det møtet mellom det uniformerte, synlige politi og publikum som utgjør konteksten for tillitsbygging mellom partene. Gundhus hevder at i slike tilfeller vil tillit reduseres til ”imagearbeid” (omdømme), heller enn fokus på statlig *rettssikkerhet/legitimitet*. Litteraturen diskuterer derfor tillit til politiet uavhengig av legal forankring og formål med politiets autoritetsutøvelse.

En begrensning ved antologien fra Politihøgskolen er altså at den ikke relaterer tillitsbegrepet til undersøkelser av politiets prosedyrer og beslutningsmetoder, men ser på tillit i et ”omdømmeperspektiv”. Legitimitetsproblemer blir ikke tatt opp. Et spørsmål som reises er om man har tilsvarende tillit til politiets skjulte metodebruk som den åpne, i og med at tillit blant annet baseres på erfaringer i møtet mellom publikum og det uniformerte, synlige politiet?

Dette kan utgjøre en viktig bærebjelke i forholdet mellom politi og publikum. Viten om at rettssikkerheten blir ivaretatt under skjult etterforskning kan bidra til økt tillit i befolkningen.

Prosessbasert tillit og aksept

Et viktig bidrag i kunnskapsgrunnlaget rundt aksept og tillit til politiet er psykologene Tom Tyler og Yuen Huos studie fra Oakland og Los Angeles, California (2002) der de belyser

spørsmål rundt årsaker til borgernes aksept eller brudd med samfunnets normer og regler. De fokuserer på to ulike strategier politi og andre justisaktører kan anvende for å få publikums atferd i samsvar med lovverket og øke sannsynligheten for at befolkningen aksepterer politi og domstolenes avgjørelser (2002).

En strategi - sosial kontroll eller avverging – innebærer at politi og domstol anvender trusselen om sanksjoner eller represalier for å tvinge publikum til å følge ordre/pålegg og akseptere deres avgjørelser (Tyler & Huo, 2002, s.7).

Tyler og Huo fokuserer imidlertid mest på den andre strategien: en prosessbasert modell som oppfordrer til frivillig å etterkomme myndighetenes avgjørelser (2002). Forfatterne argumenterer med at befolkningens frivillige aksept har utgangspunkt i to avgjørelser som henger sammen: at myndighetene følger rettferdige prosedyrer når de anvender autoritet, og at deres motiv er troverdige (2002, s.7).

Målet med prosessbasert regulering er fasilitering av samarbeid, samtykke og frivillig aksept for avgjørelser gjennom atferd som viser god og rettferdig bruk av skjønn. Tyler og Huo karakteriserer denne modellen som prosessbasert politiarbeid (process-based policing) og prosessbasert problemløsning i domstolene (process-based problem-solving by the courts) (2002, s.7).

På et overordnet plan viser Tyler og Huo til at en prosessbasert tilnærming oppmuntrer individet til å tro på lovens bokstav, at de juridiske aktører er legitime samt at man stoler på andre individer i befolkningen (2002, s.8). At de juridiske aktører er legitime, kan i denne sammenheng blant annet innebære at man har kontroll på de rettsikkerhetsmessige utfordringer i politiets arbeid med åpen så vel som skjult etterforskning.

Tom Tyler utførte også en annen studie lokalisert i Chicago der et tilfeldig utvalg av Chicago-borgere (N=1575) ble telefonintervjuet om deres erfaringer, holdninger og handlingsmønstre i forhold til lover og regler (2006). Ett av målene med studien var å utforske publikums reaksjon på personlig erfaring med juridiske myndigheter og med den bakgrunnen blant annet belyse prosessuell rettferdighet (Tyler, 2006). Det personlige møtet mellom politi/juridiske autoriteter og publikum var i fokus.

Tyler siterer Leventhals teori rundt prosessuell legitimitet (procedural justice) og gir en ramme for innholdet i begrepet (2006, s.118). Her angis seks kriterier som kan brukes for å evaluere rettferdighet/rettsikkerhet i det juridiske system (i Tyler). Disse inkluderer:

representativitet, konsistens, forebygging av forskjellsbehandling, nøyaktighet, korrigerbarhet (ankemuligheter) og etisk standard. Dersom disse kriteriene blir ivaretatt under en rettsprosess, har myndighetene borgernes aksept for å utføre sitt samfunnsoppdrag.

Tyler konkluderer med at 1) prosessuell rettferdighet har sterkere effekt på folks tillit enn deres oppfatninger om politiets effektivitet og 2) at økt tillit/legitimitet gjør folk mer samarbeidsvillige og lovlydig (2006, s.270).

Tyler og Huos undersøkelse fra 2002 synliggjør at publikums tillit og aksept i forhold til politi og rettsvesen baseres på hvordan de oppfatter at politi og domstoler behandler sin befolkning (s.208). Man evaluerer politiet etter hvorvidt de behandler sine ”klienter” med respekt og verdighet, viser ansvar for deres rettigheter, og avstår fra å diskriminere (Tylor & Huo).

Tylers studie fra 2006 bekrefter dette funnet og legger til at høy grad av prosessuell rettferdighet har sammenheng med publikums aksept for politiets arbeidsmetodikk.

Overført til rettssikkerhetsmessige utfordringer ved kommunikasjonskontroll som metode i norsk rett, er det altså mulig at dersom borgerne er inneforstått med, og har kunnskap om, at prosessuelle rettssikkerhetskrav oppfylles, så aksepteres myndighetenes metodebruk i bekjempelse av kriminalitet. Ved å løfte fram problemstillinger relatert til prosessuell rettferdighet, samt belyse hvilke tiltak politiet iverksetter, øker borgernes trygghet og tillit til politiet. Transparens gir aksept og tillit.

Tidligere PST-sjef Jørn Holme er også opptatt av åpenhet og transparens. I rapporten fra Politihøgskolens forskningskonferanse i 2009 viser Holme til at en sikkerhetstjeneste i et demokrati bygger på rettsstatsprinsipper og vern av borgeren mot statlige overgrep, og som sådan er man helt avhengig av tillit (2009, s.165). Han framhever at åpenhet er grunnleggende for å bygge tillit og legitimitet i den brede befolkning. Uten tillit vil vi få problemer med å kommunisere med enkeltmennesker, og kommunikasjon er viktig i forhold til informasjon og kunnskap om kriminalitet.

Dette gjelder spesielt skjult metodebruk der informasjon og tips fra kilder hjelper politiet med å få innblikk i lukkede kriminelle miljøer og gjennom dette forebygges og bekjempes alvorlig kriminalitet.

Åpenhet, i den grad det er mulig under skjult etterforskning, er viktig for publikums aksept av politiets metodebruk.

1.4.2 Overvåkingsdiskursen

Befolkningens tillit til politiet kan også være påvirket av andre faktorer enn møtet med det synlige politi og generell tillit til stabile samfunnsinstitusjoner.

Når tema er skjulte etterforskningsmetoder, sensitivitet og hemmelighold, viser forskning og annen teori at det stiller seg noe annerledes med befolkningens tillit til politiets arbeid (Dokument 15, 1996, Rykkja, Lægreid & Fimreite, 2011).

Debatten rundt overvåking og skjult etterforskning kan blant annet knyttes til retorikk og medias rolle som premissleverandør for befolkningens kunnskap og holdninger til temaet.

Forsker Anders Romarheim (2005) belyser retorikkens funksjon i etterkant av terrorangrepene i USA 11.09.01. Han viser hvordan amerikanske myndigheter gjennom propaganda bidro til frykt i befolkningen og dermed en aksept for til dels harde repressive tiltak fra statens side (2005). Resultatet var blant annet innføring av ny lovgivning (Patriot Act) som ga myndighetene utvidete hjemler for arrestasjon, internering, vold og overvåking når det var spørsmål om tiltak for å sikre befolkningen mot alvorlig kriminalitet og terrorisme. Begrepet ”ondskapens akse” var et annet retorisk grep for å definere statene Iran, Irak og Nord-Korea som fiender av USA og dermed legitime mål for krigshandlinger.

Media som premissleverandør

Medienes rolle i det offentlige ordskiftet er også et sentralt element i ”overvåkingsdiskursen”. En faktor å regne med i forhold til publikums tillit til skjult etterforskning. Skepsis til overvåking kan være forårsaket av medias framstilling av temaet.

I rapporten fra Politihøgskolens forskningskonferanse i 2009 skriver Sigurd Allern og Ester Pollack om nyhetsmediene som den fremste informasjonskilden når det gjelder kriminalitetsutvikling, kriminalpolitikk og politiarbeid (s.79). De kaller dette for ”medierte virkelighetsbeskrivelser” som har stor betydning for hvordan allmennheten og politikerne oppfatter politiet.

Allern og Pollack (2009, s.79) viser til at i nyhetsjournalistikkens historie pendler bildet av politiet mellom to poler som kan sies å avspeile politiets samfunnsoppdrag: mellom represjon og trygghet; mellom å være maktens forlengete arm og stå i allmennhetens tjeneste: mellom å kontrollere samfunnsborgerne og tjene dem.

Jevnlig oppstår det også offentlige debatter der politiet selv får et kritisk søkelys rettet mot sitt arbeid – noen ganger med et systemkritisk perspektiv, vanligvis mot mer individuelle feilsteg, inkludert anklager om lovbrudd og forsømmelser fra politiets side.

Forfatterne, som har lang erfaring innenfor forskning og arbeid i og med medier, viser til at innen journalistikken finnes det nyhetsjournalistiske normer som tilsier at å rette et kritisk søkelys mot politiets rolle som offentlig maktutøver er en del av det selvpålagte «samfunnsoppdraget». De illustrerer et viktig poeng: at media påtar seg en ”vokter-rolle” i forhold til politiets virke (2009, s.80). Er det media som overvåker overvåkerne?

Et slikt perspektiv er viktig å ha in mente når man reflekterer over befolkningens kunnskap og holdninger til politiets bruk av skjulte etterforskningsmetoder. Et spørsmål som reises er om politiet som fagansvarlig kan bidra til å øke tilliten til skjulte etterforskningsmetoder gjennom å belyse problemstillinger og øke kunnskap om skjult etterforskning som arbeidsmetode?

”Overvåkingslitteratur”

En annen forklaring knyttet til befolkningens skepsis til skjult metodebruk kan være skjønnlitteraturens rolle i overvåkingsdiskursen.

Nært knyttet til tema overvåking finner man blant annet skjønnlitterære bøker som *1984* av George Orwell (1948) og *Vidunderlige nye verden* av Aldous Huxley (1948) som begge beskriver utrerte overvåkingssamfunn. Disse bøkene kan ha bidratt til en generell skepsis når overvåking og statens inngrep i privatlivet er tema. Mike Nellis (i Goold & Neyland, 2009, s.179) skriver i *New Directions in Surveillance and Privacy* om overvåkingslitteraturens effekt på samfunnsdiskursen. Han eksemplifiserer med *1984* (Orwell, 1948) som i sin tid representerte et svar på totalitære samfunns frammarsj, noe som ga overvåkingssamfunnet beskrevet i litteraturen en dyster undertone. Nellis beskriver *1984* som ”ikonisk” (2009). Med et slikt stempel kan boken ha bidratt til skepsis rundt overvåkingstemaet. Dette kan ha innvirkning på befolkningens holdninger til politiets skjulte etterforskningsmetoder.

Andre medierte beskrivelser med overvåking som tema kan eksemplifiseres med tv-serien ”The Wire” som beskriver hvordan amerikanske politi benytter kommunikasjonsavlytting i forbindelse med narkotikavirksomhet. Man skal ikke se bort i fra at den virkeligheten som spilles ut her kan innvirke på befolkningens oppfatning, kunnskap og holdninger til norsk politis arbeid med kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode.

Oppsummering

Kunnskap om regelverk og hvordan politiet utøver kontroll er viktige elementer i samfunnskontrakten mellom politi og publikum. I all hovedsak har forskning rundt tillit til politiet vært relatert til den synlige delen av etatens arbeid. Når politiets arbeid derimot er skjult for allmennheten oppstår ytterligere spørsmål rundt legitimitet og tillit. Man forventer at politiet utfører sitt samfunnsoppdrag etter gjeldende lover og regler. Ressursbruk og nytteeffekt er viktig, men borgernes tiltro og aksept er grunnleggende.

En antagelse i masteroppgaven er at publikums skepsis er forårsaket av lavt kunnskapsnivå om den legitime forankring for skjulte etterforskningsmetoder. Man skaper seg et eget bilde av hva overvåking/kommunikasjonskontroll innebærer med bakgrunn i Lund-kommisjonens avsløringer og andre kilder i samfunnsdebatten.

Vil skepsis til skjult metodebruk, eksempelvis kommunikasjonskontroll, reduseres dersom befolkningen har mer kunnskap om dette emnet?

1.5 Kommunikasjonskontroll – juridiske rammer

Politiets arbeidsmetoder endrer seg i takt med samfunnets utvikling. Kommunikasjonskontroll er et eksempel på en skjult etterforskningsmetode som har utviklet seg synkront med teknologiske nyvinninger. I kjølvannet av Lund-kommisjonens granskning (1996) ble det gjort flere konkrete endringer i lovverket rundt skjult metodebruk.

I lov av 3. desember 1999 nr 82, ble det vedtatt endringer som innebar lovfesting og omgjøring av reglene om politiets bruk av tvangsmidler i straffeprosesslovens fjerde del. Et viktig punkt var blant annet innføring av regler som ga politiet adgang til å gjennomføre kommunikasjonskontroll. En annen skjult etterforskningsmetode, teknisk sporing, var inntil 1999 ulovfestet, men ble da regulert og utvidet jamfør strpl §§ 202b og c. For å ivareta mistenktes interesser under skjult etterforskning ble ordningen med ”skyggeadvokat” i henhold til strpl § 100a også innført på dette tidspunktet. En skyggeadvokat kan ikke ha kontakt med sin klient og har taushetsplikt om opplysninger som kommer fram under behandling av begjæring om bruk av lovhjemlede, skjulte etterforskningsmetoder.

En annen lovendring ble vedtatt 17. juni 2005 da man fikk tillegg til og utvidelse av reglene i straffeprosessloven og politiloven om bruk av skjulte tvangsmidler. Den åpnet blant annet for bruk av romavlytting som etterforskningsmetode samt for bruk av tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed (Riksadvokaten, 2005). Dette gjaldt også kommunikasjonskontroll.

Lund-kommisjonens granskning avstedkom altså flere konkrete lovendringer som for eksempel lovmessig forankring av telefonkontroll og kontroll av kommunikasjonsanlegg regulert i straffeprosessloven §§ 216a og b. Et formål med lovendringene var å effektivisere etterforskning av alvorlig kriminalitet og terrorisme. Som en konsekvens av økt fokus på kontroll i den skjulte rettspleie ble Stortingets Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll også etablert.

En forutsetning for endringene i straffeprosessloven var at man etter en tid skulle evaluere erfaringer med blant annet kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode.

Politihøgskolens studie av Myhrer og Thomassen (2009) er et bidrag i dette arbeidet.

1.5.1 Kommunikasjonsavlytting – strpl § 216 a

Kommunikasjonsavlytting er regulert i straffeprosessloven § 216a, og ”kan 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”. Avlyttingsadgangen omfatter all informasjonsutveksling mellom kommunikasjonsanlegg, uavhengig av hvilken form eller hvilket innhold informasjonen måtte ha. Overføring av tekst (e-post), bilde og film omfattes også (Ot.prp. nr.64:1998-99, s.156). Adgangen til avlytting gjelder både offentlige og private nett, og er uavhengig av hvilke tekniske hjelpemidler eller overføringsmedier som brukes i kommunikasjonen (Ot.prp. nr 64:1998-99, s.157). Det er viktig å påpeke at kontrollen er knyttet til kommunikasjonsanlegg (mobiltelefon, pc og lignende), ikke person, men person som er mistenkt for alvorlig kriminalitet (med 10 års strafferamme) må ha en tilknytning til anlegget og ”antas” å bruke det. Avlytting av de minste private nettverkene der flere datamaskiner er koblet sammen i et lukket nettverk anses som romavlytting og omhandles ikke i denne oppgaven.

1.5.2 Annen kontroll av kommunikasjonsanlegg – strpl § 216 b

Straffeprosessloven § 216b åpner for at retten kan gi politiet tillatelse til å foreta annen kontroll av kommunikasjonsanlegg enn kommunikasjonsavlytting. Som kommunikasjonsanlegg regnes de samme anlegg som etter strpl § 216a. Kontroll av kommunikasjonsanlegg kan innebære ”å innstille eller avbryte kommunikasjon til eller fra bestemte anlegg som mistenkte besitter, eller kan antas å ville bruke, eller stenge anlegget for kommunikasjon”. Strafferammen for iverksetting av denne type kontroll er 5 år.

Eier eller tilbyder av nett eller tjeneste som benyttes ved kommunikasjon kan pålegges å gi politiet opplysninger om hvilke kommunikasjonsanlegg som i et bestemt tidsrom skal settes,

eller har vært satt i forbindelse med anlegg som mistenkte besitter, eller kan antas å ville bruke, såkalte trafikkdata. Opplysninger om samtalevarighet, geografisk plassering, påloggingstidspunkt for datamaskin kan også pålegges oppgitt (Ot.prp. nr 64:1998-99, s.159).

1.5.3 Forskrift om kommunikasjonskontroll

Lovgivningen rundt kommunikasjonskontroll er ytterligere presisert i Kommunikasjonskontrollforskriften av 31.03.1995.

I paragraf 1 fastslås det at påtalemyndigheten er den instans som skal anmode om rettens samtykke til kommunikasjonskontroll etter straffprosessloven §§ 216 a og b. I tillegg vises det til at påtalemyndigheten selv har ”*hastekompetanse*” til å beslutte kommunikasjonskontroll etter strpl§ 216 d.

Hastekompetanse innebærer at påtalemyndigheten selv kan iverksette kommunikasjonskontroll dersom det ved opphold er stor fare for at etterforskningen vil lide. Det vil si at hvis en som er mistenkt for alvorlig kriminalitet eksempelvis bytter mobiltelefoner i raskt tempo, og politiet har grunn til å tro at den kriminelle handlingen er så nært forestående at etterforskningen vil lide dersom man ikke får kunnskap om hva vedkommende foretar seg, benyttes hastekompetansen og beslutning om kommunikasjonskontroll på ny mobiltelefon iverksettes umiddelbart. Politi og påtalemyndighet beslutter selv, men må be retten om tillatelse innen 24 timer.

Videre regulerer § 3 at kopi av enhver begjæring og ordre om kommunikasjonskontroll skal, sammen med rettens kjennelse og sakens underlagsdokumenter, uten opphold sendes til Riksadvokaten.

Paragraf 6 fastslår at kontroll av kommunikasjonsanlegg kun kan foretas av polititjenestemenn utpekt av politimester. Det er også politimester som avgjør hvor telefonkontrollen skal finne sted.

Protokollering av kommunikasjonskontroll er viktig og inngår som et element i å skape notoritet rundt politiets arbeidsmetoder. Paragraf 7 er sentral i så henseende. Her fastslås det at politiet skal føre protokoll i hver kommunikasjonskontroll-sak. Denne skal gi opplysninger om:

- 1) Hjemmelen for den aktuelle kontrollen.

- 2) Påtalemyndighetens begjæring om rettens tillatelse til kontroll (eventuelt påtalemyndighetens ordre om kontroll og begjæring av rettens godkjennelse).
- 3) Rettens kjennelse.
- 4) Begjæring om bistand fra eier eller tilbyder av nett eller tjeneste med bekreftelse om forevist fastlagt skjema som angir kjennelsen.
- 5) Hvilket kommunikasjonsanlegg som er kontrollert.
- 6) Når kontrollen startet.
- 7) Eventuell forlenging av fristen for kontroll.
- 8) Kontrollens opphør, og
- 9) Makulering av opptak, jf strpl § 216g og forskriften § 9.

Originaldokumentene skal oppbevares sammen med protokollen.

Et viktig punkt i kommunikasjonskontrollforskriften gjelder rapportering til Riksadvokaten. I henhold til § 10 skal politimester hvert kvartal sende innberetning til Riksadvokaten med opplysning om kommunikasjonskontroll har funnet sted eller om det er begjært eller beordret i vedkommendes distrikt. Innberetning om foretatte kontroller skal inneholde orientering om gjennomføring og resultat av kontroll. Det skal også opplyses om det er fremkommet opplysninger om overtredelse av andre straffebud enn det som kunne ha gitt selvstendig grunnlag for kommunikasjonskontroll- overskuddsinformasjon, og om opplysningene i tilfelle er brukt i forebygging eller etterforskning.

Riksadvokatens årlige rapport til Justis- og beredskapsdepartementet dokumenterer antall saker hvor kommunikasjonskontroll har funnet sted eller er blitt begjært eller beordret, hva slags kontroll som har vært foretatt, hvor mange telefonnummer, IMEI-nummer, nettverksadresser eller andre identifiserte kommunikasjonsanlegg som er kontrollert, hvilke politidistrikt som er ansvarlig for sakene og hvilke resultater som er oppnådd eller ventes oppnådd gjennom kontrollen.

Riksadvokaten sender også melding til Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll.

I 2010 rapporterte Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll at det i 2009 ble benyttet kommunikasjonskontroll i medhold av straffeprosessloven i 195 saker (2010, s.2). Dette omfattet 1030 telefoner/andre kommunikasjonsanlegg og gjaldt 436 mistenkte. Nærmere 80% av avlyttingene gjaldt narkotikakriminalitet.

Politiets sikkerhetstjeneste rapporterer metodebruk til Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget). Utvalget avgir en årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Meldingen er ugradert.

1.6 Rettssikkerhet

Når det gjelder rettssikkerhetsbegrepet vises det til Bruce og Hauglands (2010) forståelse av begrepet rettssikkerhet. Deretter presenteres en oversikt over ulike rettssikkerhetskrav med spesiell vekt på de prosessuelle elementene ("kjørereglene").

Norsk politis kunnskap om rettssikkerhet på internasjonalt plan er grunnleggende for iverksetting av hemmelig informasjonsinnhenting i form av kommunikasjonskontroll. Til slutt ser man derfor denne metoden i et internasjonalt perspektiv og viser til Norges folkerettslige forpliktelser og den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) av 1950.

1.6.1 Rettssikkerhetsbegrepet

Bruce og Haugland (2010, s.71) viser til at det er vanskelig å gi en presis og allment akseptert definisjon av begrepet "rettssikkerhet". Det er et flertydig begrep der fortolkninger blant annet kan vise til rettssikkerhet som ideal for vern mot alvorlig kriminalitet, som internasjonal forpliktelse og som beskyttet interesse i norsk rett (Bruce & Haugland, 2010, s.78-82).

Kjernen i rettssikkerhetsbegrepet er imidlertid knyttet til krav om at enkeltindividet skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, samtidig som at man skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Det skal også tas hensyn til likhet og rettferdighet når rettssikkerheten skal beskyttes (Bruce & Haugland, 2010, s.71).

I NOU 2004:6, *Mellom effektivitet og personvern*, vises det til at (s.52):

Alle har krav på rettssikkerhet i den forstand at det bare kan gripes inn når lovens vilkår er oppfylt. Det gjelder også personer som kan mistenkes for å være involvert i alvorlig kriminalitet. Men den som involverer seg i kriminalitet, svekker selv sitt krav på rettssikkerhet i vid forstand, og må derfor finne seg i et inngrep når lovens betingelser er oppfylt.

Inngrep i enkeltpersoners privatsfære kan ha legitime grunner og er i mange tilfeller nødvendig i et demokratisk samfunn. For å kunne forsvare sine rettslige interesser (rettssikkerhetskrav) må borgerne ha mulighet til å forutberegne sin rettslige stilling og kunne innrette seg etter, og forsvare seg mot, statens inngrep. Som vist over svekker man imidlertid

sin egen posisjon dersom man er mistenkt i en straffesak. Man må da påregne inngrep fra myndighetenes side. Dette er et viktig argument i forhold til kravet om ”skjellig grunn” for iverksetting av skjult etterforskning.

1.6.2 Rettssikkerhetskrav

Bruce og Haugland (2010, s.71) presenterer en oversikt over hvilke hensyn/krav som ligger til grunn for at borgerne skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. De vektlegger de såkalte rettssikkerhetsgarantier som virkemidler for å nå rettssikkerhetskravene.

Rettssikkerhetskravene deles i to kategorier: materielle og prosessuelle. Materielle rettssikkerhetskrav er knyttet til avgjørelsens innhold. Prosessuelle rettssikkerhetskrav handler om hvordan avgjørelsene blir truffet.

I denne oppgaven vil de rettssikkerhetsmessige utfordringer knyttet til prosessuelle rettssikkerhetskrav, altså hvordan avgjørelser i politiets arbeid med begjæring om kommunikasjonskontroll treffes, være i fokus.

Materielle rettssikkerhetskrav

Legalitetsprinsippet (forankring i lov) og forholdsmessighet ved inngrep (strpl§ 170a) er to sentrale elementer i den materielle rettssikkerhet. Dette angir rammen for hva som er rettmessige inngrep og dermed hva som utgjør overgrep og vilkårlighet i straffeprosessen. Lovverket gir hjemler og rammer for inngrep som befolkningen kan forholde seg til, en forutberegnelighet og rettesnor for lovlydig aktivitet.

Som vist over er kommunikasjonskontroll en etterforskningsmetode forankret og regulert i straffeprosesslovgivningen. Forholdsmessighet ved inngrepet skal vurderes både etter straffeprosessloven § 170a, men også med et skjerpet forholdsmessighetsprinsipp etter straffeprosessloven § 216c, 1.ledd. Det settes krav til at tillatelse til kommunikasjonskontroll bare kan gis dersom det må antas at avlytting eller kontroll vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

Prosessuelle rettssikkerhetskrav

Hvordan avgjørelser om iverksetting av etterforskning treffes, er knyttet til de prosessuelle rettssikkerhetskrav. Bruce og Haugland (2010, s.75-77) angir blant annet kontradiksjon, innsyn og underretning om saken som viktige prosessuelle krav. I tillegg er bistand og representasjon for mistenkte i form av en skyggeadvokat etter strpl § 100a sentralt. Utforming

av grunnlaget for begjæring om kommunikasjonskontroll, domstolens overprøving av denne, kontroll og rapportering til Riksadvokaten og deretter Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og Justis- og beredskapsdepartementet utgjør også viktige elementer i den prosessuelle rettssikkerhet (NOU 2009:15, s.61).

Kontradiksjon, innsyn og underretning

Borgernes mulighet til å forsvare sine rettslige interesser: *det kontradiktoriske prinsipp*, er grunnleggende i prosesslovgivningen. Dette innebærer at man har rett til varsling om rettsmøter, man har rett til å være tilstede under forhandlinger, man har rett til å gjøre seg kjent med materialet som brukes mot en og til å ta til motmæle mot det (NOU 2009:15, s.66).

Gjennomføring av etterforskningstiltak skjer uten at mistenkte får kunnskap om overvåking mens den pågår. Innsyn i egen sak er dermed redusert. Dette er en naturlig konsekvens av mistanken om alvorlig kriminalitet. Dersom mistenkte vet at man er i politiets søkelys og innretter sin virksomhet deretter, mister metoden sin effektivitet. Mistenkte fratras muligheten til å vite om bruk av kommunikasjonskontroll og forsvare seg mot dette inngrepet, og har da krav på tiltak som kan ivareta hans/hennes rettslige interesser.

Underretning om skjult etterforskning til mistenkte gis kun i etterkant av avsluttet etterforskning og bare på begjæring fra mistenkte. Dette utgjør en rettssikkerhetsmessig utfordring, noe som resultatene i analysedelen av masterstudien også viste.

Bistand og representasjon

Straffeprosessloven § 100a regulerer som nevnt bistand og representasjon av en såkalt ”skyggeadvokat” for en som er gjenstand for skjulte tvangsmidler.

Skyggeadvokaten skal blant annet ivareta den mistenktes interesser i forbindelse med rettens behandling av begjæring om kommunikasjonskontroll. Vedkommende skal gjøres kjent med begjæringen og grunnlaget for den, kan etter anmodning få innsyn i sakens dokumenter, skal varsles om rettsmøtet til behandling av begjæringen og har rett til å uttale seg før domstolen treffer avgjørelse. Skyggeadvokaten kan også påkjære rettens kjennelse på vegne av sin klient. I sammenheng med skjult metodebruk er det vesentlig at skyggeadvokaten ikke kan kontakte sin klient og har taushetsplikt om opplysninger som kommer frem under behandling av begjæringen.

Straffeprosesslovens § 100a betegnes som en helt sentral rettssikkerhetsgaranti i blant annet NOU 2009:15 (s.67). Spørsmålet er imidlertid om denne ordningen virker etter intensjonen; å ivareta mistenktes interesser.

Utforming av begjæring, overprøving og kontroll

Utforming av rettsbegjæring, domstolsprøving og kontrollsystemer er også viktige elementer i de prosessuelle rettssikkerhetskrav når det gjelder kommunikasjonskontroll (NOU 2009:15, s.61).

Begjæring til retten om tillatelse til å iverksette kommunikasjonskontroll utarbeides av politi og påtalemyndighet. I et rettssikkerhetsmessig perspektiv vil faktorer som synliggjør behovet for kommunikasjonskontroll utgjøre en viktig del av grunnlaget for begjæringen. Politiets kvalitetssikring av arbeidsmetodikk og dokumentasjon er sentralt.

Rettsens vurdering av grunnlaget for begjæring om kommunikasjonskontroll avgjøres ved kjennelse som begrunnes i henhold til strpl § 52. Mistenktes mulighet til å anke avgjørelser besluttet av retten er også en del av domstolens overprøving og forutsetter at sakens prosessuelle sider er belyst og ivaretatt via skyggeadvokat. Innsikt i politiets arbeid med skjult etterforskning, kunnskap om alternative åpne etterforskningsmetoder og viten om andre faktorer som utgjør en del av grunnlaget for begjæring av kommunikasjonskontroll er dermed sentral kompetanse for en skyggeadvokat. Domstolsprøving karakteriseres som en rettssikkerhetsgaranti og virker skjerpene på involverte aktører i forhold til urettmessige og vilkårlige avgjørelser.

Kontrollsystemer i form av klare inngrepshjemler og forsvarlige saksbehandlingsregler gir ytterligere styrking av rettssikkerheten. I forbindelse med kommunikasjonskontroll vil interne og eksterne kontrollmekanismer, forhåndskontroll, løpende og etterfølgende kontroll komme til anvendelse i politiets arbeid (NOU 2009:15, s.131).

Rapporteringer

I saker der det er benyttet skjulte tvangsmidler skjer inngrepet uten at offentligheten kan følge behandlingen. Dette begrunnes med samme hensyn som at mistenkte selv ikke har innsyn i saken, nemlig at metoden/tvangsmiddelets effektivitet reduseres. Når det gjelder kommunikasjonskontroll følger det av strpl § 216i at alle skal bevare taushet om at det er

begjært eller besluttet kommunikasjonskontroll i en sak. Ingen av aktørene kan dermed uttale seg offentlig om forhold i saken.

I og med at aktører i rettsapparatet er pålagt taushetsplikt blir det desto viktigere med offentliggjøring av de ulike kontrollorganenes rapporter for å sikre en viss grad av demokratisk kontroll og en form for transparens. Paragraf 10 i forskrift om kommunikasjonskontroll, regulerer kvartalsvis innberetning til Riksadvokaten med opplysninger om kommunikasjonskontroll som har funnet sted, eller som er begjært eller beordret fra hvert politidistrikt i Norge. Riksadvokaten sender så melding videre til Stortingets kontrollutvalg for kommunikasjonskontroll og Justis- og politidepartementet. Innholdet i rapportene er av interesse for tema i masterstudien.

1.6.3 Rettssikkerhet og internasjonalt lovverk

Alvorlig kriminalitet og terrorisme må ses i samband med globaliseringsprosesser og teknologiske nyvinninger som fremmer kommunikasjon, noe som gjør kriminaliteten grenseoverskridende. Norsk politis bruk av skjulte etterforskningsmetoder reiser også spørsmål knyttet til internasjonal rett, selv om man i denne oppgaven tar utgangspunkt i norske forhold.

Rettssikkerhet er et viktig element i ivaretagelsen av enkeltindividets menneskerettigheter. Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen av 4.november 1950 (EMK) er sentral her. EMK er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven av 21.mai 1999, og skal ved motstrid gå foran annen norsk lovgivning.

I det følgende vil jeg presentere de viktigste folkerettslige hensyn i forhold til rettssikkerhet, regulert i EMK.

Det stilles opp tre hovedvilkår for inngrep i forbindelse med de beskyttede rettighetene etter EMK. Dette inkluderer: hjemmel i lov (legalitetskrav), relevant formål, samt at det må være nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn (NOU 2004:6, s.36).

Kommunikasjonskontroll er som nevnt forankret i lov gjennom straffeprosessloven §§ 216 a og b. Legalitetskravet er oppfylt. Formålet med kommunikasjonskontroll er å forebygge, avverge eller etterforske alvorlig kriminalitet med strafferamme på enten 10 år (§ 216a) eller 5 år (§ 216b), avhengig av type kontroll som iverksettes. Formålskravet er også ivaretatt. Forholdsmessigheten vurderes i henhold til straffeprosessloven § 170a. Når det gjelder kommunikasjonskontroll foreligger det som nevnt tidligere et skjerpet forholdsmessighetskrav

jfr strpl § 216c der det presiseres at tillatelse til kommunikasjonskontroll bare kan gis dersom det må antas at slik avlytting eller kontroll vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

EMK art. 6- Retten til en rettferdig rettergang

Kravet om rettferdig rettergang er beskrevet i EMK artikkel 6 og er hovedbestemmelsen innenfor det europeiske konvensjonssystemet når det gjelder prosessuelle rettigheter for personer som er siktet for en straffbar handling (Jebens, 2004, s.302). Dette vil være relevant i avveiningen av politiets metodebruk.

EMK art. 6 fastslår grunnprinsippene ved behandlingen av saker for domstolene og andre avgjørelsesorganer, og inneholder konkrete rettigheter for private parter (Jebens, 2004, s.302). EMK art 6 nr 1-3 fastslår retten til rettferdig rettergang, uskyldspresumpsjon og ”minsterrettigheter” (Jebens, 2004, s.302-303). I punkt 1 finner man strukturelle og organisatoriske krav til organet som skal avgjøre saken samt krav til organets saksbehandling. Når det gjelder rettslig behandling av begjæring om kommunikasjonskontroll må derfor punkt 1 tas i betraktning.

Uskyldspresumpsjon, at person som er siktet for en straffbar handling ”skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven”, vil også være et viktig element i avveiningen om iverksetting av skjult metodebruk. I følge Jebens har dette punktet betydning som straffeprosessuelt prinsipp bl.a. ved at det gjelder på ethvert stadium av straffeforfølgningen, også tiden forut for hovedforhandling (2004, s.303). Med ”tiden forut for hovedforhandling” forstår jeg det slik at i den innledende fasen av en kommunikasjonskontroll-sak der politiet samler informasjon og bygger opp grunnlaget for en rettslig begjæring om kommunikasjonskontroll, må punkt 2 være en del av vurderingen mot EMK.

EMK art 6 fastslår altså at statene er forpliktet til å gi enhver som er straffesiktet en rettferdig rettergang. Det settes ingen begrensning for politiets adgang til å innhente informasjon, men artikkelen regulerer om og hvorledes et bevis som allerede er innhentet, eksempelvis ved en ekstraordinær metode, kan anvendes under rettergang (NOU 2004:6, s.40). Hvordan politiet innhenter bevis, begrunner og dokumenterer en begjæring om kommunikasjonskontroll til retten må derfor vurderes i forhold til EMK art 6.

EMK art. 8-Retten til respekt for privatliv og familieliv

Kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode medfører også et kraftig inngrep i den enkeltes privatliv. Retten til personvern er beskrevet i EMK artikkel 8 og er sentral når det gjelder ”privatlivets fred”. I NOU 2009:1 *Individ og integritet*, defineres personvern som ”ivaretagelse av personlig integritet; ivaretagelsen av enkeltindividers mulighet til privatliv, selvbestemmelse (autonomi) og selvutfoldelse” (s.32).

Personvern er et viktig tema når det gjelder politiets skjulte arbeidsmetoder. Debatten rundt overvåking/kommunikasjonskontroll har i stor grad kretset rundt nettopp integritetsproblematikken og faren for et svekket personvern. Dette gjelder for mistenkte så vel som tredjeperson.

Masteroppgaven avgrenses imidlertid til å gjelde rettssikkerhet og de utfordringer som oppstår under skjult etterforskning. Dette begrunnes i at kunnskap om politiets skjulte arbeidsmetoder synliggjør vår forvaltning av ”overvåkingsmandatet”, og på den måten bidrar til åpenhet om og tillit til at etterforskning av alvorlig kriminalitet og terrorisme foregår med legal (lov, forskrift og retningslinjer) og etisk forankring.

2.0 Metode

Metodekapittelet viser den konkrete framgangsmåten for gjennomføring av masteroppgaven.

Innledningsvis presenteres Myhrer og Thomassens (2009) originalstudie med tema og valg av innsamlingsmetode.

Hovedfokuset for masteroppgaven er som før nevnt den utdypende delen av Myhrer og Thomassens studie fra 2009. Overveininger i forhold til vitenskapssyn og ulike aspekter ved gjenbruk, kvalitet og datainnsamling presenteres. Ethiske vurderinger avslutter metodekapittelet.

2.1 Originalstudie

I perioden 23.01 til 12.02.2009 utførte professor Tor-Geir Myhrer og forsker Gunnar Thomassen ved Politihøgskolen en studie der tema var erfaringer med politiets bruk av kommunikasjonskontroll og betydningen denne metoden har for etterforskning, personvern og rettssikkerhet. Undersøkelsen kartla erfaringer med bruk av kommunikasjonskontroll hos fire respondentgrupper i justissektoren: dommere, advokater, politijurister og statsadvokater. Målet med studien var å belyse betydningen av kommunikasjonskontroll som metode for å fremme etterforskning, oppklaring og pådømmelse, og i samband med dette vurdere i hvilken grad personvern og rettssikkerhet ble berørt og ivaretatt.

Myhrer og Thomassen (2009) gjorde en kritisk vurdering av ulike innsamlingsmetoder for å besvare spørsmål rundt effektivitet, personvern og rettssikkerhet knyttet til kommunikasjonskontroll. I utgangspunktet ønsket man seg ”objektive” data med bakgrunn i saksdokumenter knyttet til kommunikasjonskontrollsaker.

Dokumentanalyse

En gjennomgang av relevante saksdokumenter – en dokumentanalyse – ble altså vurdert som et alternativ til spørreskjema. Hensikten med dette var å evaluere kommunikasjonskontrollens etterforskningmessige betydning på et mer ”objektivt” grunnlag slik en grundig gjennomgang av saksdokumenter kan gi (NOU 2009:15, s.384).

Med rettssikkerhet i fokus vil en ulempe ved denne formen for datagrunnlag være at man må ta hensyn til at grunnlaget for kommunikasjonskontroll ikke alltid synliggjøres i sakens dokumenter. Som man vil se senere i oppgaven ga de utdypende kommentarene en oversikt over ulike rettssikkerhetsmessige utfordringer ved kommunikasjonskontroll som metode.

Begrenset innsynsrett i sakens dokumenter og avgrensning av begrepet ”sakens dokumenter” var to faktorer knyttet til dette, noe som vil vanskeliggjøre en dokumentanalyse.

En gjennomgang av sakens dokumenter ville dermed sannsynligvis ikke belyse problemstillinger rundt effektivitet, personvern og rettssikkerhet i like stor grad som en spørreskjemaundersøkelse med både kvantitative og kvalitative elementer. Dokumentanalyse viste seg å være uhensiktsmessig med ovenstående problemstilling.

Spørreskjema

Et alternativ til dokumentanalyse er en spørreskjemaundersøkelse. Fordelen med en spørreskjemaundersøkelse er at den er tidseffektiv og når mange respondenter på en gang. En undersøkelse som favner alle justisaktører bidrar til å gi et bredere og mer reelt bilde av betydningen av kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode.

En annen fordel ved å samle inn alle data samtidig vil være at svarene gir et tverrsnitt av respondentenes kunnskap, refleksjoner og holdninger til temaet kommunikasjonskontroll på det angitte tidspunkt. På dette viset unngår man også ”forandringsproblematikk”, der respondentene etter en viss tid kan ha endret syn, blitt mer oppmerksom på fenomenet kommunikasjonskontroll og som en følge av undersøkelsen endret praksis. Dersom undersøkelsen ikke gjøres på samme tidspunkt for alle respondenter kan dette resultere i en skjevhet i resultatene.

En tredje fordel med spørreskjema som metode er at respondentenes erfaringsgrunnlag blir et viktig element i tolkingen av resultatene. Erfaringsbasert kunnskap med en etterforskningsmetode vil etter mitt syn være et viktigere bidrag til å utdype problemstillinger knyttet til effektivitet, personvern og rettssikkerhet enn en dokumentanalyse.

Resultatene i den kvantitative delen av spørreskjemaundersøkelsen viste da også blant annet at diffuse og indirekte effekter av kommunikasjonskontroll var vesentlige i å bringe etterforskningen fremover. Dette var informasjon man ikke ville funnet igjen i ”sakens dokumenter”, og som sådan ikke anvendt i en dokumentanalyse. Spørreskjemaet bidro derfor til å synliggjøre et annet perspektiv på nytteeffekt enn det som ville kommet fram i en dokumentanalyse.

2.1.1 Datainnsamling-originalstudie

Studien ble gjennomført ved hjelp av et nettbasert spørreskjema Questback. Respondenter med egenskaper og/eller kvalifikasjoner som var strategisk betydningsfulle i forhold til å

belyse problemstilling og teoretisk perspektiv var ønskelig. Etter forespørsel til Riksadvokaten, Dommerforeningen, Advokatforeningen og Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) fikk forskerne oversendt e-postlister for statsadvokater, dommere, advokater og politijurister i Norge. Totalt 1800 personer. Deretter ble det sendt ut e-post til disse personene med invitasjon til å delta i spørreundersøkelsene. Etter 2 uker og 2 påminnelser hadde 736 personer svart (svarprosent på 41 %). Svarprosenten var tilnærmet lik for alle respondentgrupper. Et representativt utvalg. Den geografiske fordelingen var god. Alle lagdømmer, politidistrikt og fem særorgan var representert i undersøkelsen. Likeså var advokater fra samtlige fylker med i studien.

Det ble altså gjort et strategisk utvalg av aktører innen justissektoren fordelt på fire kategorier; statsadvokater, dommere, advokater og politijurister. Tove Thagaard (2010, s.55) viser til Glaser og Strauss som etablerte begrepet *teoretisk utvelging* der hensikten er at utvalget av respondenter bidrar til å utforske etablert teori og/eller utvikle nye begreper og perspektiv. Det var tilfellet i denne studien.

2.2 Masteroppgaven

Den utdypende delen av Myhrer og Thomassens (2009) undersøkelse var ikke studert så inngående i forbindelse med oppdraget for Metodekontrollutvalget. Forfatterne, representert ved Gunnar Thomassen, ga uttrykk for at det var behov for en grundigere gjennomgang av svarene på de åpne spørsmålene i undersøkelsen³. Respondentene hadde blant annet utdypet synspunkter og perspektiver relatert til rettssikkerheten ved kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode, noe som ble gjenspeilet statistisk i den kvantitative delen av undersøkelsen, men som fortjente mer fokus. Thomassen mente at man ”kun hadde skrappt overflaten” i forhold til kunnskap som man kunne få ut av de foreliggende data om erfaringer med kommunikasjonskontroll som arbeidsmetode.

En respondent i undersøkelsen (politijurist) kommenterte sågar at spørsmålene i den kvantitative delen av undersøkelsen var for lite spissformulerte og ”åpnet i relativ stor grad for tolkning der politijurister som ikke jobber i særorgan har liten erfaring med kommunikasjonskontroll som metode, og som sådan gjør det vanskelig å utlede statistisk signifikante resultater”. Vedkommende påpekte imidlertid at den enkelte respondents tilbakemelding, altså de utdypende kommentarene, kunne gi resultater av beslutningsverdi.

³ Personlig kommunikasjon 06.06.2011.

Med dette som bakgrunn besluttet undertegnede å gjøre en analyse av de utdypende kommentarene som omhandlet spørsmålene rundt rettssikkerhet.

Respondentenes refleksjoner, kommentarer og erfaringer rundt rettssikkerhet og kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode utgjør datagrunnlaget og ble samlet i fire matriser for å synliggjøre hovedfunn i analysen.

I det følgende presenteres vitenskapssyn, noen refleksjoner rundt gjenbruk av data samt en presentasjon og vurdering av datainnsamling og datakvalitet. Eget ståsted som utgangspunkt for analyse samt etiske vurderinger avslutter kapittelet.

2.2.1 Fenomenologisk vitenskapssyn

Tove Thagaard (2010, s.35) har forsket på det vitenskapsteoretiske grunnlaget for kvalitativ metode, og beskriver ulike fortolkende teoretiske retninger relatert til dette.

Vitenskapsteoretisk har Myhrer og Thomassens (2009) undersøkelse først og fremst et kvantitativt fokus med mål om å fremskaffe generaliserbar kunnskap om bruk av kommunikasjonskontroll i norsk politi. Analyse av svar på de lukkede spørsmålene utgjør en viktig teoretisk overbygning, og er utgangspunkt for eksplorativ og kvalitativ kunnskapssøken i den utdypende del av undersøkelsen til Myhrer og Thomassen (2009). Denne dreide seg om svar på åpne spørsmål; respondentenes erfaring med kommunikasjonskontroll som metode og deres personlige synspunkter rundt effektivitet, personvern og rettssikkerhet.

Denne formen for perspektiv karakteriserer Thagaard (2010, s.38) som et fenomenologisk vitenskapssyn der man tar utgangspunkt i den subjektive opplevelsen og søker å oppnå en forståelse av den dypere meningen i enkeltpersoners erfaringer. ”Sentralt innenfor fenomenologien er å forstå fenomener på grunnlag av de studerendes perspektiv, og å beskrive omverdenen slik den erfares av dem” (Thagaard).

Utdypende svar og kommentarer fra respondentene knyttet til erfaringsgrunnlag om rettssikkerhet bidro blant annet til å gjøre kunnskap om ivaretagelse av rettssikkerhetsmessige utfordringer ved bruk av kommunikasjonskontroll mer synlig og eksplisitt.

2.2.2 Gjenbruk av data

Sigmund Grønmo (2004, s.134-135) beskriver at man på mange samfunnsvitenskapelige områder har gode muligheter for å gjennomføre nye studier basert på foreliggende data. Han viser også til at data fra tidligere studier kan være samlet inn i forbindelse med en bestemt

studie og med sikte på å belyse helt bestemte problemstillinger, slik tilfellet er i Myhrer og Thomassens undersøkelse (Grønmo). Det er imidlertid sjelden at alle analysemuligheter blir utnyttet i forbindelse med den aktuelle undersøkelsen, og forskerne stiller materialet til disposisjon for andre analyser. Grønmo (2004, s.136) betegner analyser av foreliggende data som *sekundæranalyser* og vektlegger at det må foretas en kritisk vurdering av de foreliggende data med hensyn på relevans og kvalitet.

Før oppstart av dette masterprosjektet, ble det gjennomført en relevansvurdering av dataene fra Myhrer og Thomassens (2009) undersøkelse. Et dybdestudium med kvalitativt fokus på skjult etterforskning og rettssikkerhet var sentralt. Forskning på skjulte etterforskningsmetoder er sensitivt. Dette opplevde undertegnede i forbindelse med den første prosjektbeskrivelsen og kontakt med aktuelt fagmiljø i politietaten. Forskningstema da var en belysning av politiets arbeid knyttet til spaning og ulike spørsmål rundt denne ulovhjemlede metoden. Etter et innledende møte med presentasjon av forskningstema og spørsmål om mulighet til å intervju aktuelle respondenter, ble det henvist til at man dessverre ikke kunne delta i studien fordi man ikke ville avsløre taktisk og teknisk metodebruk.

Tilsvarende kunne man nok forvente vanskeligheter med respons på nok en undersøkelse om kommunikasjonskontroll bare med endret forskningsmetodikk i form av intervju med relevante aktører i justissektoren. I tillegg formidlet som nevnt forsker Gunnar Thomassen et behov for ytterligere dypdykk i de resultatene som allerede forelå, slik at gjenbruk av data fremsto som den beste og mest ressursvennlige løsningen.

2.2.3 Metodetriangulering

Grønmo (2004, s.55) viser også til hvordan en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data utgjør såkalt *metodetriangulering*. Man baserer studien på en kombinasjon av ulike data og metoder. I samfunnsvitenskapen innebærer triangulering at bestemte sosiale fenomener studeres ut i fra ulike perspektiv. I den foreliggende undersøkelsen hadde man, i tillegg til en generell kvantitativ del, en utdypende del der de fire respondentgruppene dommere, politijurister, statsadvokater og advokater, representerte fire ulike perspektiv og erfaringsgrunnlag på emnet kommunikasjonskontroll.

Til sammen kan kombinasjonen av metoder gi grunnlag for en mer allsidig belysning av de fenomener som studeres, enn de enkelte metoder hver for seg (Grønmo, 2004, s.56). De to datatypene kan supplere hverandre. Kvantitative data gir basis for en oversiktlig fremstilling av generelle mønstre i tilknytning til de fenomenene som undersøkes (Grønmo, 2004, s.212).

Denne fremstillingen utdypes og konkretiseres så ved hjelp av de mer kvalitative dataene og bidrar til et helhetlig bilde av problemstillingen.

Metodetriangulering fremsto som en god måte å studere rettssikkerhetsproblematikken på. Man kunne benytte det statistiske grunnlaget som bakgrunn for den mer utforskende og dyptgående analysen fra de mer kvalitative dataene.

2.3 Datagrunnlag til masteroppgaven

De utdypende svar og kommentarer fra den enkelte respondent på spørsmål nr 59, 61, 63 og 64 om rettssikkerhet i Myhrer og Thomassens undersøkelse (2009) utgjør datagrunnlaget i masteroppgaven. Spørsmålene omhandler kvalitet på begjæringer (nr.59), vurdering av begjæringer (nr.61) og behandling av begjæringer (nr.63) om kommunikasjonskontroll til retten. I spørsmål nr.64 blir det spurt om man hadde ytterligere utdypende kommentarer eller forslag til forbedringer vedrørende kommunikasjonskontroll og rettssikkerhet.

Man gjør et ”dypdykk” i svarene fra de ulike respondentgruppene, og foretar så en analyse av dataene.

2.3.1 Datainnsamling

I masterstudien ble det konkret tatt utskrift av Questback - undersøkelsen med alle vedlegg og utdypende kommentarer. Svarene fra de respektive respondentgrupper; politijurister, advokater, dommere og statsadvokater ga en naturlig firedeling av resultatene. Disse ble så delt inn i tre hovedkategorier etter rettssikkerhetstema, det vil si kvalitet på begjæringer, vurdering av begjæringer og behandling av begjæringer.

Hver respondentgruppes svar og utdypende kommentarer ga grunnlag for å trekke ut relevante perspektiv og synspunkter. I analysen ble det foretatt en mer helhetlig vurdering av de ulike respondentenes perspektiv. Svarene ble kategorisert og synliggjort i matriser i hver hovedkategori.

2.3.2 Datakvalitet

Grønmo (2004, s.217) viser til at kvaliteten på samfunnsvitenskapelige data ikke kan vurderes på en generell måte, men må ses i forhold til hva datamaterialet skal brukes til. Hensikten med et datamateriale er at det skal benyttes til å belyse bestemte problemstillinger, og dataenes kvalitet er høyere jo mer velegnet materialet er til å belyse problemstillingene (Grønmo).

Grønmo presenterer fem viktige forutsetninger for en god belysning av en problemstilling: *sannhetsforpliktelse, vitenskapelige prinsipper for logikk og språkbruk, forsvarlig utvelgning*

av enheter/respondenter, systematisk utvelgning av informasjonstyper og forsvarlig gjennomføring av datainnsamling. Basert på disse fem generelle forutsetningene kan man dermed vurdere hvilke problemer som kan tenkes tilknyttet til produksjonen av data. Jo bedre disse forutsetningene er oppfylt, desto høyere kvalitet har datamaterialet.

Når det gjaldt datakvaliteten i masteroppgaven var det viktig å vurdere denne i henhold til de fem forutsetningene presentert over. Nært knyttet til vurdering av datakvalitet brukes imidlertid også de overordnede begrepene *reliabilitet* og *validitet*, som sammenfatter de viktigste aspektene ved de fem forutsetningene for god datakvalitet på en enda mer systematisk måte.

Reliabilitet

Reliabilitet knyttes først og fremst til spørsmålet om datamaterialets pålitelighet (Grønmo, 2004, s.220 og Thagaard, 2010, s.198). Reliabiliteten er høy dersom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data (Grønmo, 2004, s.220). Er det slik at en annen forsker som anvender den samme metoden som i den foreliggende undersøkelsen, vil komme fram til de samme resultatene? Vil det være mulig å replisere studien?

Reliabilitet henger sammen med hvordan undersøkelsesopplegget er utformet, og hvordan datainnsamlingen gjennomføres.

I denne masteroppgaven ble det gitt en detaljert beskrivelse av forskningsstrategi (fremgangsmåte) og analysemetode som styrket muligheten for å reprodusere studien for andre forskere. Repliserbarhet var imidlertid ikke det primære målet med studien, men utvikling av nye perspektiv når det gjaldt rettssikkerhetsmessige utfordringer i politiets arbeid og tiltak relatert til disse.

Dersom man ser oppgaven i forhold til de fem forutsetningene for pålitelig data nevnt tidligere, innebærer dette at man bl.a. må vurdere utvelgning av informasjonstyper og gjennomføring av datainnsamling. Kriterier for utvelgning av informasjonstyper var bl.a. at det var respondenter i justissektoren med erfaring med arbeidet med kommunikasjonskontroll som besvarte studiens spørsmål. Andre grupper respondenter ville ikke kunne besvare spørsmålene på samme måte. Erfaring med etterforskningsmetoden var helt sentralt. Metoden for datainnsamling var derfor allerede gitt i og med at man tok utgangspunkt i den originale spørreskjemaundersøkelsen til Myhrer og Thomassen (2009).

Når det gjelder forankring i sannhetsforpliktelse henvises det til at spørreskjemaundersøkelsen var anonymisert, noe som ble presisert overfor respondentene, og som skulle borge for at de svarte sannferdig på spørsmålene. Det at man ikke hadde mulighet til å konfrontere respondentene med deres svar og utdype interessante perspektiver kan også ha vært positiv i så måte. Respondentene visste at man ikke behøvde å forklare sine svar ytterligere overfor forsker og man beholdt sin anonymitet. Slik kan det tenkes at svarene ble mer ”ærlige”, og man har oppnådd høy grad av pålitelighet i resultatet. Et ønske fra forskeren om å gå i dybden på de enkelte spørsmålene, utover kommentarer fra respondentene, vil imidlertid ikke bli oppfylt med denne innsamlingsmetoden.

Validitet

Validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet for de problemstillinger som skal belyses (Grønmo, 2004, s.221). Validitet viser også i hvilken grad undersøkelsesopplegget egner seg til å samle inn data som er relevante for problemstillingen i en studie (Grønmo). Thagaard (2010, s.201) fremhever at validitet også er knyttet til tolkning av data. Er det slik at resultatene av undersøkelsen representerer det vi ønsker å undersøke?

I masteroppgaven ønsket man å undersøke rettssikkerhetsmessige utfordringer ved kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode. Spørsmålene ga svar på ulike problemstillinger relatert til bl.a. grunnlaget for iverksetting av kommunikasjonskontroll der politiet er en viktig premissleverandør. Dette var i tråd med studiens formål- å øke kunnskapsgrunnlaget rundt rettssikkerhetsmessige utfordringer relatert til kommunikasjonskontroll. Man skal imidlertid ikke se bort fra at det kan være andre relevante spørsmål knyttet til rettssikkerhet og kommunikasjonskontroll som også er aktuelle, men det var ikke anledning til å belyse dette i oppgaven.

Når det gjelder tolkning av dataenes gyldighet må det tas med i betraktning at respondentene svarer ut i fra eget perspektiv, og egen virkelighet. Det er ingen grunn til at de ikke skal ha svart sannferdig på spørsmålene. Man må imidlertid se hen til at hver respondentgruppe ser verden fra sitt perspektiv, og som sådan må svarene tolkes ut i fra dette.

Forskerens tolkning av dataene i undersøkelsen er et annet moment man må ta i betraktning for å vurdere gyldighet i forhold til den virkelighet som er studert. Undertegnede faglige ståsted og erfaring ble vurdert med tanke på gyldighet og objektivitet i forhold til datagrunnlag og analyse.

Avslutningsvis vises det til at en utfordring ved originalstudien var at muligheten til å utdype respondentenes svar, eller klargjøre perspektiver ytterligere var utelukket. Svarene var gitt når undersøkelsen var returnert på e-post. Tolkningen av svarene må derfor også ses i den sammenheng; det var ikke anledning til å gå mer i dybden utover de svarene som forelå.

2.3.3 Masterstudent og politibetjent – utgangspunkt for analyse og fortolkning

All forskning vil være preget av forskerens teoretiske ståsted og erfaringsgrunnlag. Faglig bakgrunn, interessefelt innen politiforskning og et samlet erfaringsgrunnlag vil innvirke på analyse og diskusjon av resultater. Refleksjon rundt disse faktorene var nødvendig før igangsetting av masteroppgaven.

Som politibetjent har undertegnede ingen erfaring med kommunikasjonskontroll som metode. Jeg har imidlertid gjennom hele masterstudiet interessert meg for, og vært opptatt av, problemstillinger rundt alvorlig kriminalitet og terrorisme, og politiets bruk av skjult etterforskning som metode. I utgangspunktet skulle masteroppgaven ha spaning som tema, men dette strandet i ”sensitivitetsproblematikken”, og vansker med å finne frivillige intervjuobjekter.

I etterkant åpnet det seg en mulighet til fordypning og reanalyse av Myhrer og Thomassens undersøkelse (2009).

Jeg har intet nært forhold til respondentene i undersøkelsen. Det kan være en hemsko at man ikke har godt nok grunnlag for forståelse av politiets arbeid når det gjelder kommunikasjonskontroll. Som utenforstående kan man imidlertid sette et mer objektivt søkelys på rettssikkerhetsmessige utfordringer ved denne formen for metodebruk. Man stiller med ”blanke ark” i forhold til nyanser i fortolkning og analyse.

2.3.4 Ethiske vurderinger

Ethiske vurderinger relatert til oppgaven omfatter blant annet spørsmål om informanternes anonymitet samt mulig bruk av taushetsbelagte opplysninger. Det ble utarbeidet et etisk refleksjonsnotat til prosjektet som ble godkjent av Etisk komité ved Politi- og Høgskolen.

Prosjektbeskrivelsen i forkant av undersøkelsen inneholdt også vurderinger rundt meldeplikt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). På bakgrunn av at undersøkelsen ikke behandlet taushetsbelagte opplysninger, ei heller identifiserte respondentene utover yrkestilhørighet, var det ikke nødvendig med søknad til NSD.

I innledningen til spørreskjemaet fra Questback ble respondentene informert om undersøkelsen. Samtidig ble det opplyst at ved å svare ga man sitt samtykke til at dataene kunne benyttes i forskningsøyemed. Informert samtykke var ivaretatt.

3.0 Resultat og analyse

Tove Thagaard (2010, s.171) viser til at temasentrerte analyser kan knyttes til presentasjon av materiale hvor ulike tema er i fokus. Analyser basert på en slik tilnærming, innebærer at man sammenligner informasjon om hvert tema fra alle informantene (Thagaard). Et hovedpoeng er å gå i dybden på de enkelte temaene. Hun viser til at analysen av materialet i en undersøkelse kan inndeles i en beskrivende og en tolkende fase (Thagaard, 2010, s.173). Den beskrivende fase gir en første orden og oversikt over materiale med en kvantitativ tilnærming. Den tolkende fase tar et dypdykk med utgangspunkt i mer kvalitative data.

Analysekapittelet deles inn slik Thagaard viser: en beskrivende bolk der kvantitative resultater presenteres statistisk og danner grunnlag for utdypende analyse og fortolkende matrise.

Data knyttet til rettssikkerhet i Myhrer og Thomassens originalundersøkelse (2009) vises først i hvert avsnitt. En prosentvis fordeling av svar fra de ulike respondentgruppene presenteres. Dette er bakgrunnstall og gir et utgangspunkt for den generelle kunnskapen rundt kommunikasjonskontroll og rettssikkerhet. Under hvert spørsmål vises så svar fra den utdypende delen fordelt på hovedkategorier og respondentgrupper.

En manuell gjennomgang av svarene gitt i de fire respondentgruppene trekker ut relevant informasjon. Svarene kategoriseres etter respondentgrupper og settes sammen i en tolkende matrise i hver hovedkategori. Hovedfunn utledes som grunnlag for diskusjonskapittelet.

Rettslig begjæring om kommunikasjonskontroll

Fokus i denne oppgaven dreier seg om rettssikkerhetsmessige utfordringer ved kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode. I den forbindelse belyses et grunnvilkår for denne type skjult etterforskning: en begjæring til retten om tillatelse til å igangsette kommunikasjonskontroll. En begjæring skal inneholde opplysninger som dekker de formelle krav til straffebudene §§ 216 a og/eller b som vist i punkt 1.5. Politiets arbeid i forkant av denne rettslige begjæringen er et sentralt punkt i undersøkelsen. Bruk av etterretningsinformasjon, tips og kilder/informanter er noen faktorer som knyttes til grunnlagsdokumentasjon for begjæring om kommunikasjonskontroll til retten.

3.1 Kvalitet på begjæringer

Hvor grundig mener respondentene at begjæringene om kommunikasjonskontroll er?

Tabell 2. På bakgrunn av din erfaring, hvor grundig mener du begjæringene om kommunikasjonskontroll er (for eksempel mht rettslig og faktisk grunnlag, dokumentasjon osv?)

(N=443)

	Dommer N=147	Advokater N=124	Politijurister N=140	Statsadvokater N=36	Totalt
Svært grundig	1,4	-	17,9	2,8	6,3
Mer enn tilstrekkelig grundig	6,8	3,3	33,6	13,9	14,9
Tilstrekkelig grundig	72,1	35,8	37,1	69,4	51,0
Mindre enn tilstrekkelig grundig	12,9	25,0	0,7	-	11,3
Langt fra tilstrekkelig grundig	1,4	12,5	-	-	3,8
Vet ikke	5,4	23,3	10,7	13,9	12,6
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Questback, 2009.

Tabell 2 viser at den største enkeltkategorien uansett gruppe respondenter svarer *tilstrekkelig grundig*, men andelen varierer mellom respondentgruppene. Dommere og statsadvokater plasserer seg i hovedsak i kategorien *tilstrekkelig grundig*. Blant politijuristene plasserer ca 53 % seg i de to øverste kategoriene (*svært grundig eller mer enn tilstrekkelig grundig*). Cirka 38 % av advokatene vurderer imidlertid at begjæringene ikke er tilstrekkelig grundig (*mindre enn tilstrekkelig grundig og langt fra tilstrekkelig grundig*). I denne respondentgruppen er i tillegg 23,3 % usikre på hvor grundig begjæringene om kommunikasjonskontroll er. Det foreligger altså et tydelig skille mellom advokater og politijurister når grundighet av begjæring er tema.

3.1.1 Analyse

Politijurister

Politijurister som har svart i den utdypende delen, synes å oppfatte begjæringer om kommunikasjonskontroll som grundige og gjennomarbeidete. Det framkommer blant annet at en respondent bygger begjæringen på underlagsdokumenter, og utformer begjæringen slik at de enkelte vilkår for de tiltak som ønskes iverksatt blir drøftet og redegjort for. Samme

respondent understreker at ved å gjøre påtegningen utførlig, forenkles rettsmøtet i neste omgang ved at dommeren har fått en ryddig oversikt over både fakta og de rettslige vilkår.

En annen politijurist svarer at begjæringen skal inneholde både grunnlag for mistanken som begrunner begjæringen, samt en redegjørelse for hvorfor konvensjonell etterforskning ikke vil bringe saken videre. Vedkommende ser ingen grunn til å holde tilbake opplysninger om dette til retten, og mener at retten er bedre tjent med en i overkant grundig begjæring ettersom dette styrker rettens beslutningsgrunnlag.

En respondent argumenterer for at politiet bare begjærer bruk av kommunikasjonskontroll i de tilfeller der det er av vesentlig betydning for etterforskningen, og at man alltid søker ”å spisse” etterforskningen mest mulig, både for å unngå at uskyldige rammes, og for å etterforske mest mulig effektivt og med best mulig kvalitet.

I ett svar framkommer det at det faktisk at kommunikasjonskontroll-sakene er underlagt kontroll av en egen komité samt av Riksadvokaten, med særlige krav til notoritet og grundighet, gjør at politi og påtalemyndighet er meget opptatt av kvalitet hva gjelder ekstraordinære etterforskningsmetoder. Dette støttes av en annen respondent som utdyper at fordi kommunikasjonskontroll er en spesiell etterforskningsmetode setter vedkommende seg meget grundig inn i sakens faktum og rettslige grunnlag.

En annen svarer imidlertid at selve det rettslige grunnlaget er de kanskje ikke så grundige på, men ”det går mer på det faktiske og det som ligger der av opplysninger som berettiger og nødvendiggjør en kommunikasjonskontroll”. Der vises det til at man er grundige i den forstand at det er tuftet på et solid faktisk grunnlag før man begjærer slik kontroll. Det spesielle med det grunnlaget som dette baserer seg på er at det ofte er mye etterretningsinformasjon som politiet har mottatt over tid, kombinert med annen objektiv informasjon.

Noen respondenter hevder også at ressursituasjonen i politiet bidrar til at kommunikasjonskontroll kun begjæres der det vil være av vesentlig betydning for etterforskningen. Man viser til det skjerpede forholdsmessighetskravet i strpl § 216c.

Andre respondenter (politijurister) påpeker imidlertid at begrunnelsene er lite grundige og at det er tradisjon for ikke å opplyse mer enn det som vil være av vesentlig betydning slik straffebudet krever (strpl§216c, 1.ledd). Vedkommende legger til ”muligens en uskikk”.

Dommere

Dommere utdyper at begjæringer varierer i kvalitet og angir følgende forskjeller: ”PST: svært grundig, ØKOKRIM: tilstrekkelig grundig, Narkotikasaker: mindre enn tilstrekkelig grundig”. Denne respondentgruppen viser til at det er vanskelig med reell prøving av politiets påstander blant annet med mangelfulle henvisninger til politiets kilder som en faktor og spinkle egenrapporter som en annen.

I den forbindelse svarer en av respondentene at han/hun er ubekvem med at dokumentene som regel er begrenset til en politibetjents skriftlige redegjørelse for informasjon og tips, det vil si annenhånds informasjon, hvor kildene kan være helt ukjente for retten. Videre utdypes at man også er ubekvem med at en politibetjent fastslår at lovens vilkår for bruk av KK er oppfylt, gjerne ved å bruke lovens ordlyd. Dette kan han/hun som dommer legge liten vekt på, dessuten blir man skeptisk og opplever seg selv som ”sandpåstrøer”, det vil si at politiet og etterforskerne styrer prosessen selv.

En dommer hevder at den rettslige kvalitet er meget variabel. Faktaframstillingen likeså. Det er ønskelig med et høyere nivå.

Det anføres også at begjæringene ofte er mangelfulle når det gjelder å begrunne hvorfor andre etterforskningsmetoder er hensiktsløse eller vanskelige å gjennomføre. Man viser imidlertid til at dersom en begjæring ikke er begrunnet tilstrekkelig er terskelen lav for å holde et rettsmøte. Noen begjæringer er avslått. I andre tilfeller har det vært nødvendig å innhente flere opplysninger. Likevel blir så godt som alle begjæringer godkjent.

En respondent ønsker seg mer informasjon fra politiet om grunnlagene for mistankene, omfanget av mistankene og hva man regner med å avdekke ved kommunikasjonskontroll.

En respondent savner åpenhet fra påtalemyndigheten der et forhold eksempelvis isolert sett taler mot kommunikasjonskontroll, og mener at dette bør framheves og kommenteres og at det eksplisitt bør begrunnes hvorfor kommunikasjonskontroll likevel er nødvendig. Her blir ”informasjonsulikevekt” og fravær av kontradiksjon framhevet som viktige aspekter for å belyse saken og legge grunnlag for gode avgjørelser.

Advokater

Flere advokater uttrykker at begjæringer om kommunikasjonskontroll generelt varierer i kvalitet. De påpeker, som dommerne, at begrunnelse og dokumentasjon er mangelfull. Her blir det også poengtert at det er vanskelig å foreta en reell prøving av det som legges fram av politiet.

En respondent viser til at det er vanskelig å få reell dokumentasjon for at andre etterforskningsskritt er prøvet, og at kommunikasjonskontroll er nødvendig for sakens oppklaring.

En annen respondent mener at det kan synes som om at: ”dess verre anklagen fra politiet er, jo mindre vern får den mistenkte”. ”Er beskyldningene alvorlige, stiller dommeren knapt krav til bevis i det hele tatt. Samfunnsadvokaten (strpl § 100a) har ikke noen reell mulighet til å etterprøve politiets faktiske grunnlag for anførslene”, hevdes det.

En advokat uttrykker at: ”påtalemyndigheten får det stort sett som de vil. Rettssikkerheten er svært dårlig ivaretatt i disse sakene. Terskelen for å tillate kommunikasjonskontroll er svært lav ved tingrettene”.

I tilknytning til etterprøvbarehet av politiets opplysninger skriver en respondent at politiet bør pålegges å framlegge dokumentasjon for det som anføres, herunder forklaring fra andre involverte, innkomne tips med angivelse av aktuell tjenestemann som mottok tipset og tidspunktet for tipsmottak.

Statsadvokater

Få statsadvokater hadde utdypet spørsmålet om kvalitet på rettslige begjæringer om kommunikasjonskontroll.

Kvalitet på begjæringer – rettslig og faktisk grunnlag, dokumentasjon osv.

Tema	Politijurister	Dommere	Advokater
Ressurser	Årsak til begrensning i metodebruk.		
Dokumentasjon og begrunnelse	<p>Grundig.</p> <p>Opplyser kun det som er strengt nødvendig.</p> <p>Angir krav om notoritet og grundighet fra RA og Kontrollutvalget som viktig.</p> <p>Sjelden brukt etterforskningsmetode gjør at man setter seg særlig godt inn i rettslig og faktisk grunnlag.</p>	<p>Variabel.</p> <p>Vanskelig å overprøve faktum.</p> <p>Spinkle egenrapporter som grunnlag.</p> <p>Lav terskel for rettsmøte ved mangler.</p> <p>Savner kildeinfo.</p> <p>Savner begrunnelse for hvorfor andre etterforskningsmetoder er hensiktsløse.</p> <p>Ønsker fremhevet om forhold isolert sett taler i mot KK – kontradiksjon.</p>	<p>Variabel.</p> <p>Mangelfull.</p> <p>Ønsker tilgang til samtlige etterforskningsdokumenter.</p> <p>Savner dokumentasjon av andre etterforsknings-skritt.</p> <p>Kildevern anses som problematisk – vanskelig å etterprøve.</p> <p>”Jo alvorligere beskyldning fra politiet, jo mindre vern for mistenkte”.</p>
Reell prøving av dokumentasjon	Tilstrekkelig.	Vanskelig. ”stikkprøver” fra Kontrollutvalget.	Vanskelig. ”Tipslogg” og forklaring fra andre involverte.

Matrise 1

Hovedfunn på spørsmål rundt kvalitet på begjæringer.

- 1) Variabel dokumentasjon og begrunnelse
- 2) Vanskelig å overprøve faktum
- 3) Savner kildeinfo
- 4) Savner dokumentasjon av andre etterforsknings-skritt
- 5) Spinkle egenrapporter
- 6) Kildevern er problematisk

3.2 Vurdering av begjæringer

I hvilken grad foretar dommere en selvstendig og reell vurdering av om vilkår for kommunikasjonskontroll er oppfylt?

Tabell 3. I hvilken grad mener respondentene at dommerne foretar en selvstendig og reell vurdering om vilkårene for kommunikasjonskontroll er oppfylt?

(N=446)

	Dommere N=145	Advokater N=125	Politijurister N=140	Statsadvokater N=36	Totalt
I stor grad	25,5	3,2	37,9	16,7	22,4
I tilstrekkelig grad	57,2	24,8	50,7	63,9	46,6
I noen, men utilstrekkelig grad	11,7	39,2	1,4	-	15,2
I liten grad	2,1	19,2	0,7	-	6,3
Vet ikke	3,4	13,6	9,3	19,4	9,4
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Questback, 2009.

Utdyping av vurderingsgrunnlaget for begjæringer var relatert til i hvilken grad respondentene mente at dommere foretar en selvstendig og reell vurdering om vilkårene ved kommunikasjonskontroll er oppfylt. Cirka 89 % av politijuristene svarer at dommerne i tilstrekkelig eller stor grad gjør en selvstendig og reell vurdering av om vilkårene er oppfylt. 83 % av dommerne mener det samme, men det er verdt å merke seg som Myhrer og Thomassen (2009) også påpeker, at 14 % mener at det ikke foretas en tilstrekkelig vurdering av vilkårene. Blant advokatene angir ca. 58 % at det ikke foretas en tilstrekkelig selvstendig og reell vurdering av vilkårene. Svarene må ses i sammenheng med at dommere/dommerfullmektiger skal avgi en skriftlig kjennelse med begrunnelse for iverksetting av kommunikasjonskontroll i henhold til strpl § 52. Respondentene har etter all sannsynlighet gitt uttrykk for deres erfaring med hvordan dommere/dommerfullmektiger har utført denne oppgaven.

3.2.1 Analyse

Politijurister

Flere politijurister gir uttrykk for at det er mangler i kunnskaps- og erfaringsgrunnlag for å vurdere om vilkår for kommunikasjonskontroll er oppfylt hos domstolene. Dette viser seg

spesielt å være relatert til bruk av dommerfullmektiger med lite erfaring med slike saker. I tillegg vises det til at det er politiets oppgave å legge grunnlag for dommerens selvstendige og reelle vurdering av vilkår ved at man gir god dokumentasjon og dekning av viktige forhold i saken.

En respondent mener at dommere kan utfordre på forhold som hva politijuristene forventer å oppnå og holdbarheten av det faktum som framlegges i begjæringene om kommunikasjonskontroll.

En annen respondent svarer at deres erfaring er at dommere gjør en selvstendig og reell vurdering av om vilkårene for kommunikasjonskontroll er oppfylt, og at derfor begrunnes begjæringene meget grundig.

Dommere

Dommerrespondentene bekrefter det som framkommer i politijuristenes utdypende svar og gir uttrykk for at kompetanse og kunnskap om politiarbeid er mangelvare. Man ønsker seg mer viten om etterforskningsmetoder for å kunne gjøre kvalifiserte vurderinger i forhold til hvilke alternative etterforskningssteg som er aktuelle, burde vært prøvd ut, eller som kan supplere kommunikasjonskontroll som metode.

Flere dommere viser også til kontradiksjonsproblematikken som en utfordring i forhold til å gi en selvstendig og reell vurdering av om vilkårene for kommunikasjonskontroll er oppfylt. Det gis uttrykk for at dette heller ikke løses ved bruk av ”skyggeadvokat” jfr strpl § 100a, fordi vedkommende ikke har opplysninger om siktede. Et svar viser til at hvilken innsats dommeren gjør, må ses i sammenheng med bemerkninger fra oppnevnt forsvarer. Dersom denne har innvendinger/kommentarer foretar respondenten (dommeren) en mer grundig kontroll enn hvis det ikke er anmerkninger.

”Siling” av bevis er et annet tema som blir tatt opp av dommerne i den utdypende delen av undersøkelsen. En respondent beskriver dette som ”ubehagelig”, og utdyper at han/hun alltid vil sjekke om vilkårene for kommunikasjonskontroll er tilstede, men la til at man mistenker at det av og til kan være bevis i saken som dommere ikke får presentert. Det understrekes at ”siling” kan inkludere ting som svekker mistanken for siktede, noe som dommerne da ikke får presentert, jamfør kontradiksjonsprinsippet.

En respondent mener at dommere generelt er bevisst rettssikkerhetsaspektet ved kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode.

En annen viser til at begjæringer som fremmes alltid viser at minimumsvilkårene foreligger. Andre opplysninger finnes ikke, og det er respondentens oppfatning at jobben i hovedsak går ut på å signere ”standardkjennelser” etter at en advokat har kommet og sagt ok.

I kontrast til dette svarer en respondent at: ”dommere er da ikke nikkedukker, men vurderer begjæringer seriøst”.

Advokater

Som vist i den kvantitative delen av undersøkelsen var det cirka 58 % av advokatene som mente at dommerne ikke foretar en selvstendig og reell vurdering av vilkårene for kommunikasjonskontroll.

Det er få advokater som har valgt å utdype svarene sine i fritekst på dette spørsmålet, men noen respondenter karakteriserer domstolsbehandlingen som en ”ren formalitet”, der det som karakteriseres som et ”påtalevennlig” samfunn ofte gjør at politiet får medhold i retten i det meste som blir begjært av tvangsmidler, herunder kommunikasjonskontroll. Dette innebærer lite reell kontradiksjon.

En respondent mener at domstolsbehandlingen på det jevne er ”svært summarisk”. Mangelfull begrunnelse og dokumentasjon, i form av kun politirapporter som grunnlag, angis som et underliggende problem.

En annen respondent hevder at dommere er alt for slappe og slipper for mange begjæringer igjennom i rettsapparatet.

Statsadvokater

Ingen statsadvokater svarte på spørsmål hvorvidt dommere gjør en selvstendig og reell vurdering av om vilkår for kommunikasjonskontroll er oppfylt under behandling av begjæring om dette til retten. I et annet spørsmål (nr. 65) ga en respondent uttrykk for at etterforskningen er på et tidlig tidspunkt ved begjæring om kommunikasjonskontroll, og dette er derfor ikke et aktuelt tema for statsadvokater som behandler saken senere i straffesakskjeden. Med dette som bakgrunn viser vedkommende til at han/hun har ikke tilstrekkelig grunnlag for å svare fornuftig på mange av spørsmålene i undersøkelsen.

Vurdering av begjæringer

Tema	Politijurister	Dommere	Advokater
Kunnskap/kompetanse	Domstolene mangler kunnskap om politiarbeid og etterforskningsmetoder. Bruk av uerfarne dommerfullmektiger i KK-saker er uheldig.	Ønsker kunnskap og kompetanse om politiarbeid og etterforskningsmetoder.	
Kontradiksjon	Politiets oppgave å legge grunnlag for dommers vurdering av vilkår.	Gjør grundigere vurdering ved anmerking fra § 100a-advokat. ”Siling” av bevis er uheldig og ensidig.	Domstolsbehandling er formalitet. ”Påtalevennlig” samfunn. ”Summarisk” behandling. Dommere blir ikke forelagt sakens primærkilder.

Matrise 2

Hovedfunn på spørsmål rundt vurdering av begjæringer.

- 1) Kunnskap og kompetanse om politiarbeid for andre rettsaktører er mangelvare
- 2) Politiets ”siling” av bevis oppleves ”ubehagelig” av dommere
- 3) Mangelfull begrunnelse og dokumentasjon er generelt problem også for en selvstendig og reell vurdering.
- 4) Påstand om et ”påtalevennlig samfunn”
- 5) Dommere forelegges ikke sakens primærkilder.

3.3 Muntlig behandling av begjæringer

Det tredje spørsmålet som ble stilt angående rettssikkerhet var om muntlige forhandlinger ved begjæringer om kommunikasjonskontroll kan medføre sterkere rettssikkerhet for de som blir gjenstand for slik kontroll.

Tabell 4. Respondentenes mening om muntlige forhandlinger ved begjæring av kommunikasjonskontroll kunne medføre sterkere rettssikkerhet for de som er gjenstand for slik kontroll.

(N=447)

	Dommere N=146	Advokater N=125	Politijurister N=140	Statsadvokater N=36	Totalt
Ja	48,6	71,2	24,3	13,9	44,5
Nei	34,9	9,6	52,1	38,9	33,6
Vet ikke	16,4	19,2	23,6	47,2	21,6
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Questback, 2009.

71 % av advokatene mener at muntlige forhandlinger ved begjæring om kommunikasjonskontroll kan medføre sterkere rettssikkerhet for de som er gjenstand for kontroll. Cirka halvparten (49 %) av dommerne slutter seg til dette synet. Det er imidlertid cirka 35 % av dommerne som er av motsatt oppfatning. Det er politijuristene som i største grad (ca 52 %) gir uttrykk for en negativ holdning til at muntlige forhandlinger vil bidra til økt rettssikkerhet ved begjæring om kommunikasjonskontroll. Av statsadvokatene angir 47,2 % at de er usikre på om muntlige forhandlinger er viktige for rettssikkerheten. Likeledes svarer 39 % nei på dette spørsmålet.

I den kvantitative delen av undersøkelsen ble det i tillegg gjort et spesifisert utvalg av respondenter som allerede praktiserer muntlige forhandlinger ved undersøkelsens tidspunkt. Her kommer det fram at blant de som praktiserer muntlige forhandlinger, angir 63 % at de mener denne formen for prosessuell behandling styrker rettssikkerheten. Kun 40 % av respondenter fra Norge for øvrig svarer ja på dette spørsmålet (Myhrer og Thomassen, 2009). Noen av respondenter har gitt uttrykk for at de er usikre på om man med spørsmålsstillingen mener egne muntlige forhandlinger i tillegg til skriftlig behandling av begjæring, eller om et rettsmøte oppfyller de samme "krav" og vil ha samme funksjon. Svarene må tolkes ut i fra

begge disse mulighetene. Rent praktisk er det muntligheten i behandlingen som er det avgjørende her.

3.3.1 Analyse

Femti av 140 politijurister utdyper spørsmålet om muntlige forhandlinger ville gi økt rettssikkerhet.

Politijurister

Det er delte meninger rundt dette temaet. Flere respondenter påpeker at muntlige forhandlinger kan bidra til å belyse saken bedre og synliggjøre punkter som dokumentene ikke viser. En respondent henviser til at man får en ”umiddelbar” prøving og adgang til å stille spørsmål under muntlige forhandlinger og vedkommende anser dette for å være positivt. En annen påpeker at muntlighet kan være en fordel for påtalemyndigheten ved at selve begjæringen ikke behøver å være så utfyllende, samtidig som man i stedet for utfyllende grunnlagsrapport kan føre bevis for grunnlaget i form av vitneprov fra etterforskere i saken.

Ett svar viser til at muntlige forhandlinger sikrer at spørsmål som oppstår ved prøvingen av saken, kan avklares umiddelbart, om nødvendig med bistand av politiets etterforsker. En politijurist utdyper ut i fra egen erfaring at det ”alltid” blir grundigere gjort og vanskeligere for politiet når tingene blir prosedert.

I ett svar påpekes det at muntlige forhandlinger bidrar til at skriftlig materiale blir utfylt og presisert, slik at misforståelser og feiltolkninger oppstår. Samme respondent mener at muntlighet vil skjerpe tjenestemennene som skriver grunnlagsrapporten. I samband med dette ser man at muntlige forhandlinger kan gi bedre kontradiksjon.

En politijurist peker på viktigheten av skriftlig behandling av begjæringer i forhold til å føre kontroll i ettertid ettersom alle problemstillinger som har vært oppe i rettsbehandlingen følger direkte fra dokumentene. Vedkommende viser til at ved utstrakt bruk av muntlighet hvor opplysninger som kommer fram ikke blir protokollert, eller tatt med i premissene, kan man miste mulighet for kvalitetssikring.

De politijuristene som angir at muntlige forhandlinger ikke vil gi økt rettssikkerhet, peker blant annet på at muntlige begjæringer er svært ressurskrevende og ikke vil øke rettssikkerheten som sådan.

Ressursspørsmålet har flere sider. Noen respondenter påpeker den økte arbeidsmengden og at prosessen blir ”meget tungvint” uten at rettssikkerheten styrkes. En respondent gir et eksempel på ressursbruk der man i en stor KK-sak kan avlytte 10-20 personer, og en av disse tar i bruk et nytt nummer i gjennomsnitt hver dag. I et slikt tilfelle blir muntlige forhandlinger for ressurskrevende, og tvinger politiet til å begrense antall linjer. Vedkommende anfører at dette ikke vil øke rettssikkerheten, da man ikke får belyst saken skikkelig. En annen av respondentene utfyller bildet og viser til at KK-bestemmelsen (strpl§ 216a) er utformet slik i dag at det kreves ny kjennelse for hvert nytt nummer/anlegg som kobles opp. Siden mistenkte bytter nummer svært ofte vil antallet rettsoppmøter i så fall bli ”enormt stort”.

Tidsmomentet ved kommunikasjonskontroll omtales av flere politijurister som helt avgjørende der man har behov for raske avgjørelser ved forlenging, utvidelse, skifte av telefon og lignende. Muntlige forhandlinger blir i så tilfelle for tidkrevende.

Avslutningsvis er det en respondent som viser til at risikoen for at opplysninger kommer på avveie er betydelig større ved muntlige forhandlinger, og ”dette overstiger langt den eventuelle økede rettssikkerhet”.

Det anføres altså at selve hensikten bak bruk av kommunikasjonskontroll- skjult etterforskning - kan kompromitteres ved muntlige forhandlinger.

Dommere

I de utdypende svarene fra dommerstanden er det også delte meninger om muntlige forhandlinger vil gi sterkere rettssikkerhet for mistenkte. Flere viser til at muntlighet kan gi et bedre beslutningsgrunnlag for dommerne gjennom oppklarende spørsmål og kontradiksjon. Muntlige forhandlinger vil virke skjerpene og stille krav til både dommere, advokater og politijurister, og respondenten mener at dette vil gjøre at aktørene vil forberede seg bedre.

En respondent svarer at forhandlinger er egnet til å øke fokuset på om betingelsene er oppfylt; spesielt om det foreligger ”skjellig grunn” til mistanke, herunder mer utdypende informasjon om hva de enkelte kildene har opplyst. Vedkommende legger til at politiet ofte uttrykker seg i ”standardiserte former” som de vet, eller tror, holder ”minstemålet” ved skriftlig begjæring.

På den annen side er det en del respondenter som påpeker at muntlige forhandlinger er en omstendelig og tidkrevende prosedyre som kan luke ut saker med manglende grunnlag. En annen viser til egen erfaring der muntlige forhandlinger ikke tilførte ytterligere opplysninger av verdi.

En respondent som mener at rettssikkerheten ikke styrkes ved muntlige forhandlinger tror at det er fare for ”vidløftiggjøring”, og påpeker at det som regel haster å iverksette tiltak dersom optimal effekt skal oppnås. Tidsaspektet er et viktig poeng når det gjelder muntlighet i det prosessuelle.

En dommer påpeker at omstendelige og ressurskrevende prosedyrer alltid vil øke muligheten for å luke ut saker hvor det er et manglende grunnlag. Samtidig sier vedkommende at man ikke tror på en økning i rettssikkerheten til at det er en forholdsmessig ressursbruk.

Advokater

Som vist i den kvantitative analysen var flertallet (71 %) av advokatene positive til at muntlige behandlinger gir styrket rettssikkerhet for de som blir gjenstand for kontroll. I de utdypende svarene blir det påpekt at spesielt muligheten for kontradiksjon vil bedres, og sannsynligvis føre til at både begjæringer og avgjørelser begrunnes bedre.

En respondent som gir uttrykk for at både muntlige og skriftlige behandlinger er positivt, viser til at mye av problemet i dag er at det prosessuelle materialet vedrørende KK-begjæringene ikke blir tatt inn i de ordinære etterforskningsdokumentene når kommunikasjonskontrollen er avsluttet, slik at forsvarer og siktet kan ettergå, og eventuelt ta opp, kritikkverdig unnfalighet ved prøvingen. Herunder eventuell kritikk mot § 100 a-advokaten hvis denne ikke har reist innsigelser som burde vært reist. Respondenten mener at skriftlighet i kombinasjon med innsyn i etterkant er sentralt i å sikre kvaliteten på prøvingene. Det anføres imidlertid også, fra samme respondent, at muntlighet forhåpentligvis bedrer graden av realitet i prøvingen.

Andre utdypende svar fra advokater som var positive til muntlige forhandlinger viser til at: saken blir bedre belyst, får et islett av kontradiksjon, unngår ensidig argumentasjon, det gjør det lettere å påvise mangler ved påtalemyndighetens begrunnelse for kommunikasjonskontroll og dommere vil måtte begrunne avgjørelse om inngrep bedre. Det vises til at dette kan medføre en mer restriktiv holdning til å gi klarsignal for kommunikasjonskontroll.

Statsadvokater

Som vist over er cirka 47 % av statsadvokatene usikre på om muntlige forhandlinger vil medføre sterkere rettssikkerhet for de som er gjenstand for kontroll. Dette avspeiles også i de utdypende kommentarene der kun fem respondenter har svart. Dataene stadfester at et par av respondentene har hatt erfaring med muntlige forhandlinger, men gir ikke mer substantiell informasjon enn å konstatere dette.

Muntlig behandling av begjæringer

Tema	Politijurister	Dommere	Advokater
Kontradiksjon	Muntlighet opplyser saken bedre. ”Skinnrettssikkerhet” Eksempel der kun forsvarer og dommer møtes i muntlige forhandlinger. Større påvirkningsmulighet for § 100a-forsvarer, bedrer rettssikkerhet for mistenkte.	Muntlighet gir bedre beslutningsgrunnlag gjennom oppklarende spørsmål. Virker skjerpene på aktørene. Bygger opp under ”skjellig grunn”. Bruker ikke standard-fraser.	Muntlighet gir bedre mulighet for kontradiksjon. Vil føre til at begjæringer og avgjørelser begrunnes bedre.
Ressurser	Ressurskrevende, spesielt ved hyppige nummerskifter. Mindre ressursbruk fordi skriftlighet reduseres.	Ressurskrevende. Færre begjæringer pga ressurs hensyn.	
Kvalitetssikring	Bedre kontroll i ettertid ved skriftlighet.		Vanskelig å ettergå, eventuelt ta opp, kritikkverdig unnfalighet under prøving.
Kildeopplysninger	Redd for at kildeopplysninger kommer på avveie ved muntlighet.	Utdypende kildeopplysninger er enklere ved muntlighet.	

Matrise 3

Hovedfunn rundt spørsmål om muntlig behandling av begjæringer.

- 1) Vil opplyse saken bedre og synliggjøre forhold som dokumentene ikke viser.
- 2) Gir bedre beslutningsgrunnlag gjennom oppklarende spørsmål og kontradiksjon.
- 3) Upraktisk og ressurskrevende i saker der mistenkte skifter nummer ofte.
- 4) Tidsaspektet er viktig.
- 5) Bedre kontroll i ettertid ved skriftlighet. Kvalitetssikring.
- 6) Utdypende kildeopplysninger er enklere ved muntlighet.

3.4 Utdypende kommentarer

Avslutningsvis fikk respondentene anledning til å utdype kommentarer samt gi forslag til forbedringer vedrørende kommunikasjonskontroll og rettssikkerhet generelt. Her vises en matrise med et utvalg av de kommentarer og forslag som fremkom fra de fire informantgruppene.

Utdypende kommentarer og forslag til forbedringer

Politijurister	Dommere	Advokater	Statsadvokater
Ønsker utvidet adgang til bruk av KK.	Ressurssituasjon= Kontrollmekanisme.	For lav terskel for KK.	Ønsker lavere strafferamme for iverksetting av KK.
Lavere strafferamme for iverksetting.	Mer reell vurdering av tips og kildeopplysninger.	§ 100a-advokat= gissel for rettssikkerhet.	
Økt adgang til bruk av overskuddsinfo.	Tidspress er rettssikkerhetsproblem.	Ønsker skjerpet kontroll.	Grunnlagsdokumenter for begjæring bør unntas innsyn. Vil gi økt rettssikkerhet for mistenkte.
Profesjonalisering av kontrollregime med intern og ekstern evaluering.	Kurs i regi av Riksadvokaten.	Dommere bør kreve mer dokumentasjon på progresjon og konkretisering av formålet med KK.	
Standardisert skjema med ”må-trinn” og redigjøre i fritekst.	Allmenheten og mediernes frykt for overdreven bruk er feilaktig.	Stikkprøvekontroll av politiets selvjustis er påkrevd.	
Største rettssikkerhetsproblem er stor grad av innsyn i dok.	Bedre vilkårskontroll. Bedre kontroll med rutineetterlevelse. Bedre kontroll med		
For-kontroll er ”gått ut på dato” pga hyppige nummerskifter.	sletterutiner.		

Matrise 4

3.5 Hovedfunn

Synspunktene til aktørene i justissektoren viser at mangel på det grunnleggende prinsippet i prosesslovgivningen om kontradiksjon, det vil si muligheten for mistenkte til å forsvare sine rettslige interesser, er den viktigste rettssikkerhetsmessige utfordring i forbindelse med kommunikasjonskontroll. Dette er et hovedfunn i undersøkelsen.

Ensidig dokumentasjon og begrunnelse, begrenset mulighet til å verifisere kildeinformasjon og politiets etterretningsopplysninger angis som viktige punkter knyttet til kontradiksjonsproblematikk.

Et annet funn som utpeker seg er behovet for mer kunnskap og kompetanse rundt etterforskningsmetoder generelt og kommunikasjonskontroll som skjult etterforskningsmetode spesielt. Dette er blant annet begrunnet i kravet om at tillatelse til kommunikasjonskontroll kun kan gis dersom det antas at slik metodebruk vil være av vesentlig betydning for oppklaring av saken og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort (strpl§ 216c). Skal man vite om kommunikasjonskontroll er av vesentlig betydning for oppklaring, må man også ha innsikt i hvilke alternative etterforskningsmetoder, åpne eller skjulte, som kan anvendes. Ønsket om mer kunnskap og kompetanse i etterforskningsfaget uttrykkes av alle fire grupper av respondenter.

4.0 Diskusjon

I diskusjonskapittelet settes hovedfunnene i perspektiv. Resultatene knyttes til aktuell teori/empiri og implikasjoner for politiets arbeid utledes. Konkrete tiltak i forhold til politiets fagområder presenteres. Diskusjonskapittelet avsluttes med å reflektere over den grunnleggende antagelsen gitt innledningsvis om nordmenns generelle skepsis til kommunikasjonskontroll. Man ser dette i et samfunnsperspektiv og viser til mulige tiltak som kan implementeres.

Masteroppgavens problemstilling repeteres;

Hvilke rettssikkerhetsmessige utfordringer eksisterer i forbindelse med kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode, og hvilke tiltak kan politiet implementere for å bøte på disse utfordringene?

Det settes søkelys på prosessuell rettssikkerhet, politiets arbeidsmetodikk knyttet til mangel på kontradiksjon samt behov for kunnskapsøkning om politiets etterforskningsmetoder.

4.1 Kontradiksjon

Muligheten til å forsvare sine rettslige interesser, kontradiksjon, er et grunnleggende prinsipp i vårt juridiske system. Som nevnt i teorikapittelet er det strpl § 216i som regulerer taushetsplikt om at det er begjært eller besluttet kommunikasjonskontroll i en sak, og om opplysninger som framkommer i kontrollen. En konsekvens er at mistenkte ikke gis underretning om at det er begjært kommunikasjonskontroll, vedkommende kan ikke ta til motmæle mot politiets begrunnelser for bruk av tvangsmiddelet, og har heller ikke innsyn i kommunikasjonskontroll-saken så lenge denne pågår.

Mangel på kontradiksjon framstår som den tydeligste rettssikkerhetsmessige utfordring relatert til kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode.

I alle de tre hovedkategoriene i undersøkelsen: kvalitet på begjæringer, vurderingsgrunnlag for begjæringer og muntlig behandling av begjæringer, svarer respondentene at kontradiksjonsproblematikken er tilstedeværende.

Temaet utgjør et viktig forankringspunkt i den prosessuelle rettssikkerheten på dette juridiske feltet – skjult etterforskning, og står sentralt i politiets fagutøvelse.

4.1.1 Mangel på kontradiksjon - et uløselig dilemma?

Politiets skjulte etterforskningsmetoder er, som nevnt i teorikapittelet, kjennetegnet ved at de involverte ikke vet at etterforskning pågår (Bjerknes & Johansen, 2009, s.31). Dette er en naturlig konsekvens av mistanke om alvorlig kriminalitet. Dersom mistenkte vet at man er i politiets søkelys, innretter man seg deretter, og metoden ville miste sin effektivitet.

Rettssikkerhetsmessig er det satt opp ulike kompenserende tiltak som skal ivareta den mistenktes rettigheter. Disse er nevnt i teorikapittelet. Bistand og representasjon gjennom skyggeadvokat hjemlet i strpl § 100a anses for å være en helt sentral rettssikkerhetsgaranti for mistenkte. Et annet kompenserende tiltak er domstolskontroll av begjæringer om skjult etterforskning.

Det kan altså synes som om mulighetene for kontradiksjon til en viss grad er ivaretatt med tiltak som nevnt over. Resultat og analyse av dataene i den utdypende delen av undersøkelsen synliggjør imidlertid flere innsigelser fra respondentene som gjelder den reelle verdien av disse tiltakene.

Skyggeadvokat

En skyggeadvokats oppgaver er i følge Advokatforeningen: å ivareta mistenktes interesser, sørge for at faktum belyses, påse at vilkår for skjulte tvangsmidler er oppfylt og stille spørsmål om proporsjonalitet før innføring av skjulte tvangsmidler (2011).

En respondent (advokat) påpeker at ”skyggeadvokat er et gissel for rettssikkerheten”, og mener at domstolsbehandling er en ”ren formalitet”. En annen (advokat) svarer at forsvarerjobben er mer en symbolhandling enn reell. En tredje respondent (advokat) hevder at ordningen med forsvarer er rent ”formalistisk”, og skriver at han er ”tatt fullstendig til gissel” i de beskrivelser politiet gir. Disse tre respondentene representerer alle et syn der det hevdes at skyggeadvokat-ordningen ikke fungerer etter intensjonen.

En annen respondent (dommer) viser imidlertid til det motsatte, og beskriver at hans innsats som dommer må ses i sammenheng med bemerkninger nettopp fra den oppnevnte forsvarer (skyggeadvokaten). Dersom denne har innvendinger/kommentarer foretar respondenten en grundigere kontroll av begjæringen. Dette svaret synes dermed å gi uttrykk for et annet syn: at skyggeadvokatens rolle har oppfylt sin funksjon. Dommeren vurderer den mistenktes stilling som gjennom sin advokat er gitt mulighet til å forsvare sine rettigheter. Rettssikkerhet og kontradiksjon er ivaretatt.

Domstolskontroll

I analysen framkommer det at så godt som alle begjæringene om kommunikasjonskontroll blir tatt til følge av retten. Resultatet gir grunn til å vurdere om domstolskontrollen fungerer etter intensjonen.

Uttalelser fra respondentene om at domstolsbehandling ”er svært summarisk” og at vi har et ”påtalevennlig” samfunn som alltid gir politiet medhold i retten, gir grunn til å sette spørsmålsteget ved om det foreligger en reell mangel på kontradiksjon som gir disse resultatene. Andre uttalelser inkluderer ”domstolene krever ikke mye for å tillate KK”, ”det er for lett for påtalemyndighet å få medhold i domstol” og ”påtalemyndigheten får det stort sett som de vil”. Andre svar som illustrerer dette er for eksempel: ”rettssikkerheten er svært dårlig ivaretatt i disse sakene” og ”terskelen for å tillate KK er svært lav ved tingrettene”.

Flere respondenter gir altså uttrykk for at domstolskontrollen er overflattisk, og rettssikkerheten er under press.

En liknende problemstilling ble belyst i Dokument 15, der man fant at forhørsrettens kontroll ikke fungerte som den rettssikkerhetsgaranti den var ment å være (1996, s.19). Professor Anders Bratholm skrev i 1997 en artikkel i Lov og Rett om konsekvenser for domstolene etter Lund-kommisjonens granskning (s.131-146). Han viste bl.a. til funn som nevnt over der det fastslås at forhørsretten ofte ikke foretok noen selvstendig vurdering av begjæringene om telefonkontroll (s.135). Det kan virke som om problemstillingen synliggjort i Lund-kommisjonens granskning og Bratholms artikkel fremdeles er aktuell.

Paul M. Schwartz viser i sin artikkel til at kun tre begjæringer om telefonkontroll ("wiretap orders") ble avslått i perioden 1991-2001 i USA (2004, s.1248). I tillegg henviser han til studien fra Max Planck-instituttet (Albrecht, Dorsch & Krüpe) som dokumenterer et tilsvarende lavt nivå med avslag på begjæringer om kommunikasjonskontroll i Australia, Canada og Tyskland (2004). Albrecht, Dorsch og Krüpes studie fant at årsaken til dette kunne være uformell kontakt mellom dommere og påtalemyndighet, som resulterte i at man kun spurte om tillatelse om de sakene som var "sikre" (2004). Man ville imidlertid ikke sikkert fastslå et slikt uformelt mønster fordi respondenter på et lavere nivå i straffesakskjeden svarte at det ville være overraskende dersom et mønster med uformelle avslag var etablert (2004, s.1248).

En alternativ forklaring på at de fleste begjæringer om kommunikasjonskontroll tas til følge av retten kan være at dette er en så vidt inngripende etterforskningsmetode at utforming av grunnlag og begjæring om kontroll i utgangspunktet er godt gjennomarbeidet. Domstolen har dermed et solid grunnlag å bygge beslutningen på. Dette påpekes av flere respondenter. "Særlige krav til notoritet og grundighet" angis av en politijurist som årsak til at politi og påtalemyndighet er opptatt av kvalitet når det gjelder skjulte etterforskningsmetoder. En annen (politijurist) svarer at vedkommende setter seg grundig inn i sakens faktum og rettslige grunnlag, "fordi metoden er angitt for å være en spesiell etterforskningsmetode".

Ressurser

En respondent viser til at kommunikasjonskontroll er et inngripende tvangsmiddel og en metode som krever "svært stor bruk av ressurser". Dette gjør at man naturlig begrenser metodebruken til "de store laksene/3.leddssakene" (det vil si strl § 162, 3.ledd, grov narkotikakriminalitet, den såkalte "proffparagrafen", min tilføyelse). Ressurssituasjonen brukes som forklaring på hvorfor så mange begjæringer tas til følge av retten. Dette

underbygges av respondenten som svarer at de ”usikre” sakene ikke blir fremmet for retten fordi ”man bruker ikke ressurser på det”.

Det er altså mulig at det faktum at de fleste begjæringer om kommunikasjonskontroll blir tatt til følge av retten ikke nødvendigvis har bakgrunn i mangel på kontradiksjon, men at ressursituasjonen naturlig begrenser metoden til de store og tunge sakene der begrunnelsen for en begjæring er enklere å ivareta. Man har bedre grunnlagsdokumentasjon, flere alternative kilder/informanter og mer etterretningsinformasjon som bygger opp under kravet til ”skjellig grunn” og ”vesentlig betydning” for iverksetting av kommunikasjonskontroll.

4.1.2 Faktorer relatert til manglende kontradiksjon

Uavhengig av argumentasjonen ovenfor synliggjør imidlertid analysen at mangel på kontradiksjon er en kontinuerlig utfordring under kommunikasjonskontroll.

Respondenter fra alle fire grupper peker på at denne rettssikkerhetsmessige utfordringen blant annet er relatert til ensidig dokumentasjon og begrunnelse av begjæringer om kommunikasjonskontroll. Knyttet til dette beskrives også ”spinkle egenrapporter” som et rettssikkerhetsproblem. Begrensede muligheter til å verifisere politiets etterretningsinformasjon og bruk av kilder/informanter er en annen utfordring som beskrives i forhold til kontradiksjonsproblematikken.

I det følgende vil disse funnene diskuteres opp i mot empirisk grunnlag og hvilke tiltak politiet kan bidra med for å bøte på mangelen på kontradiksjon.

4.1.3 Ensidig dokumentasjon og begrunnelse

Som vist i originalundersøkelsen plasserer både dommere og statsadvokater seg i hovedsak i kategorien ”*tilstrekkelig grundig*” i forhold til rettslig og faktisk grunnlag, dokumentasjon osv. når det gjelder kvalitet på begjæringer til retten. Politijuristene er enda mer positive der nærmere 90 % plasserte seg i kategorien fra ”*tilstrekkelig grundig*” via ”*mer enn tilstrekkelig grundig*” til ”*svært grundig*”. Dette er i motsetning til advokatene der cirka 38 % mener at begjæringene til retten ikke er tilstrekkelig grundige. I tillegg er 23,3 % i denne respondentgruppen usikre.

I den kvantitative delen av undersøkelsen finner man altså klare statistiske forskjeller avhengig av hvilket faglige ståsted og utgangspunkt respondentene har. (Resultatene viser blant annet viktigheten av flere respondentgrupper for å belyse problemstillingen.)

Utdypende data viser imidlertid at blant politijurister som svarer på spørsmålet om kvalitet på begjæringer får man et noe mer nyansert syn enn det som kom til uttrykk i surveyundersøkelsen. Selv om flere påpeker at man utformer gjennomarbeidete begjæringer med grunnlagsdokumentasjon, viser det seg at andre politijurister svarer at begrunnelser er lite grundige og at det er tradisjon for ikke å opplyse mer enn strengt tatt nødvendig. En respondent svarer at han/hun kun oppgir det som er av vesentlig betydning slik loven (strpl § 216 c, 1.ledd) krever. Strpl§ 216c som det henvises til utgjør, i tillegg til strpl § 170a, et skjerpert forholdsmessighetskrav ved kommunikasjonskontroll. Formuleringen med at man ”kun oppgir informasjon som er av vesentlig betydning for å oppklare saken” slik loven krever, kan dermed skissere en ”tilpasning” av informasjon og kun vektlegger det som er av vesentlig betydning for å ”bygge opp saken”. Et velkjent politibegrep som kan anvendes på denne framgangsmåten er ”need to know”- basert informasjon. ”Need to know” benyttes i den forståelse at man ikke gir mer opplysninger enn nødvendig i frykt for lekkasjer av sensitiv informasjon. Dette er ”juridisk taktikk”.

”Tilpasning av informasjon” påpekes da også av en dommerrespondent som svarer at man er ubekvem med at dokumentene (grunnlaget) som regel er begrenset til en politibetjents redegjørelse for informasjon og tips, det vil si annenhånds informasjon. Kildene er helt ukjente for retten. Videre utdypes at man også er ubekvem med at en politibetjent fastslår at lovens vilkår for bruk av KK er oppfylt, gjerne ved å bruke lovens ordlyd. Dette kan han/hun som dommer legge liten vekt på, dessuten blir man skeptisk og opplever seg selv som ”sandpåstrøer”, det vil si at politiet og etterforskerne styrer prosessen selv.

Flere dommerne nyanserer eget perspektiv og utdyper at begjæringer om kommunikasjonskontroll varierer i kvalitet, og at det er vanskelig med en selvstendig og reell prøving av politiets påstander. En respondent hevder sågar at selv om den reelle prøvingen av politiets påstander er utfordrende, blir likevel så godt som alle begjæringer godkjent, slik det ble beskrevet i innledningen av kapittelet. Vedkommende setter spørsmålstegn ved om godkjenning av begjæring er så reell som man forventer.

Advokatene viser til noe av det samme. Begjæringene varierer sterkt i kvalitet, begrunnelser og dokumentasjon er ensidig og mangelfullt og det er vanskelig med en reell prøving av det som legges fram av politiet.

Blant advokatene hevdes det også at politiet gjør anklagene alvorligere enn det som er reelt for å kunne iverksette kommunikasjonskontroll. En advokat ytrer noe spissformulert at ”er

beskyldningene alvorlige nok, stiller dommeren knapt krav til bevis i det hele tatt”. Ser man dette i sammenheng med ensidig dokumentasjon, der politiets påstander får stå uprøvd, har man et rettssikkerhetsproblem.

Ulikt fagperspektiv belyser forskjellige rettssikkerhetsmessige utfordringer relatert til ensidig dokumentasjon og begrunnelse ved kommunikasjonskontroll. Selv om noen av politijuristene hevder at dokumentasjon og begrunnelse for begjæringer er tilstrekkelig, viser det seg at både dommere, som skal avgjøre begjæringene, og advokater, som forsvarer mistenkte, etterlyser bedre dokumentasjon og begrunnelse fra politiets side for å bøte på den rettssikkerhetsmessige utfordring det er at politiets påstander får stå uimotsagt.

Det er ikke uventet at advokater, som har i oppdrag å forsvare mistenkte og sette spørsmålsteget ved disposisjoner politi og påtalemyndigheten gjør, stiller seg negative til inngripende metoder. Dette gjør seg i særlig grad gjeldende når straffebudet ikke dekkes og politiet ønsker iverksetting av kommunikasjonskontroll på det advokatene betrakter som et sviktende grunnlag.

Spinkle egenrapporter

Spinkle egenrapporter fra polititjenestemenn blir oppgitt som en konkret rettssikkerhetsmessig utfordring knyttet til ensidig dokumentasjon og begrunnelse. Flere politijurister påpeker at de gjør en grundig jobb i forhold til begjæring om kommunikasjonskontroll. Blant annet blir det henvist til et tydelig rettssikkerhetsperspektiv i argumentet med at siden kommunikasjonskontroll er en så vidt inngripende og legalt kontrollert metode, så er grundighet og notoritet svært viktig for å belyse saken. Det blir nevnt domstolskontroll, § 100a-advokat og rapporteringer til kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll samt Riksadvokaten som faktorer som bidrar til grundighet i begjæringer til retten. Dette viser hvordan legal kontroll ”oppdrar” og kvalitetssikrer aktører i den juridiske prosessen.

Argumentet fra de andre aktørene i justissektoren om at spinkle egenrapporter fra polititjenestemenn byr på en rettssikkerhetsmessig utfordring må imidlertid framheves og diskuteres.

Flere av dommerne beskriver spinkle egenrapporter, ”knappe begrunnelser” og at ”begrunnelsen nærmest ikke henger sammen”, som eksempler på ufullstendig grunnlag med utgangspunkt i politiets opplysninger. En respondent utdyper at domstolene reelt sett driver med det vedkommende kaller ”premisskontroll” der man har få muligheter til å foreta en reell

overprøving av det bildet av virkeligheten begjæringen og dokumentene ellers tegner. Man viser igjen til viktigheten av fullstendighet og korrekthet i grunnlaget for begjæring om kommunikasjonskontroll til retten.

Dette er viktig informasjon å formidle videre til etterforskere, som utgjør det laveste nivået i straffesaksjeden, og som utformer deler av grunnlaget for begjæring om kommunikasjonskontroll. Spinkle egenrapporter gjør at man ikke får belyst saken tilstrekkelig.

Selv om dommere svarer at spinkle egenrapporter ikke gir mulighet til å foreta en reell overprøving av det bildet av virkeligheten begjæringen og dokumentene ellers tegner, viser det seg jo at de likevel godkjenner så godt som alle begjæringer om kommunikasjonskontroll. Et paradoks og en rettssikkerhetsmessig utfordring det bør tas tak i.

Fokus på nødvendigheten av å kvalitetssikre egne rapporter og annet etterforskningsmateriale i aktuell sak er sentralt i et rettssikkerhetsperspektiv. Egenrapporter som inkluderer: grunnlag for mistanke, omfanget av mistanke og hva man regner med å avdekke ved kommunikasjonskontroll kan bidra til å gjøre disse fyldigere og med bedre rettssikkerhetsmessig kvalitet. Saken belyses best mulig uten å gå på akkord med sensitivitet og hemmelighold.

4.1.4 Kildeinformasjon og tips

Et annet aspekt ved mangel på kontradiksjon er etterprøvbarhet av politiets opplysninger og kildeinformasjon.

En respondent (dommer) viser til at dommere er prisgitt det grunnleggende etterforskningsarbeidet fra politiets side og at dette blir presentert i full bredde.

Vedkommende legger til at sakene ofte er preget av opplysninger fra kilder som politiet vil holde anonyme. Flere respondenter utdyper at politiet bør pålegges å vise dokumentasjon for blant annet forklaring fra andre involverte, innkomne tips med angivelse av aktuell tjenestemann som mottok tipset og tidspunkt for tipsmottak. Man ønsker altså mer kildeinformasjon og mulighet til å etterprøve politiets påstander/grunnlag i form av notoritet rundt informasjon og opplysninger i saken.

I tilknytning til dette er argumentene med ”mangelfulle henvisninger til politiets kilder”, ”siling av bevis” og ”vanskelig å overprøve faktum”, punkter som framheves. Særlig det

førstnevnte; ”siling av bevis”, viser til en rettssikkerhetsmessig utfordring for politiets arbeidsmetodikk.

I henhold til strpl § 226, 3.ledd skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot mistenkte og det som taler til fordel for ham. Det innebærer blant annet at man skal belyse saken fra flere sider, og opplyse om faktorer som, i denne sammenheng, kan tale i mot bruk av kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode. Et klassisk og grunnleggende kontradiksjonsargument.

Argumentet med at det er vanskelig å overprøve faktum kan også ses i sammenheng med lite utfyllende begjæringer og de overnevnte spinkle egenrapporter. Dersom dommere og advokater har tilgang til mer fyldig bakgrunnsinformasjon, som eksempelvis innkomne tips, kildeinformasjon og lignende, vil dette punktet kunne bedres.

Bruk av ”annenhåndsinformasjon” angis som en spesifikk rettssikkerhetsmessig utfordring. Dette kan i noen grad avhjelpest ved at dommere får tilgang på politiets primærkilder. Et slikt tiltak kan gi innsikt i omfang og mulige konsekvenser av avlytting, gi bedre grunnlag for mistanke, samt belyse hva man regner med å avdekke ved kommunikasjonskontroll. Sensitivitet og hemmelighold begrenser imidlertid dette.

Behov for kildevern

Kontradiksjonsproblematikk knyttet til kildeinformasjon og tips reiser viktige spørsmål rundt politiets etterretning og behov for kildevern. Sensitivitet og hemmelighold er temaer som det må tas hensyn til i politiets arbeid med skjult etterforskning.

I sin masteroppgave om informantbehandling utførte Rasch-Olsen (2008) en gjennomgang av 25 % av alle alvorlige narkotikasaker i Norge i 2007, og fant at informanter var involvert i 63 % av sakene (2008, s.109). Han henviser også, i rapporten fra Politihøgskolens forskningskonferanse i 2010, til tall fra Storbritannia, der det hevdes at bruk av informanter er med på å oppklare 30 % av all kriminalitet (s.114).

Skjult etterforskning gjelder i stor grad kriminalitet der politiet selv må ”jobbe fram” resultater. Etterretningsinformasjon i form av tips fra anonyme kilder og informanter kan være viktige bidragsytere for å ”bygge” en sak. Informanters bidrag til å oppklare alvorlig kriminalitet karakteriseres som ”stor” eller ”svært stor” av 32% av respondentene i Rasch-Olsens undersøkelse (2008, s.77).

For politiet er det viktig å beskytte kilder og informanter, da disse utgjør en viktig vei inn i de kriminelle miljøene. Dersom man vet at politiet må oppgi identitet eller opplysninger egnet til å avsløre hvem kilden/informanten er, vil man sannsynligvis oppleve ”tipstørke” med påfølgende vanskeligheter med å avverge og etterforske alvorlig kriminalitet. Rasch-Olsen (2008) påpeker at informantbehandling er et sensitivt emne. Justismord, korrupsjon og represalier blir nevnt som mulige konsekvenser ved å være informant (2008, s.1). Studien viser også at i de 202 sakene hvor det var benyttet informanter, hadde det ikke ved en eneste anledning framkommet i politidokumenter eller rettsmøter at informanter var benyttet (2008, s.112). Dette illustrerer poenget til de andre aktørene i straffesakskjeden, der kildeinformasjon og bakgrunn for tips etterlyses.

Det at dommere og advokater ønsker mer kildeinformasjon, angivelse av aktuell tjenestemann som mottok tipset samt tidspunkt for tipsmottak, kan synes som en vanskelig øvelse der man må avveie kildenes anonymitet opp i mot hva som vil belyse saken og samtidig gi et veldokumentert grunnlag for den rettslige begjæring om kommunikasjonskontroll. Det er ikke ønskelig med lekkasjer mens etterforskningen pågår, og et argument for tilbakeholdenhet i forhold til tips og kilder kan være nettopp det punktet: informasjonslekkasjer. Man kan oppleve at informasjon som skulle være unntatt offentlighet med henvisning til strpl§ 242a (dokumentinnsyn) likevel kan bli kjent med det resultat at saken henlegges med bakgrunn i at politiet ikke ønsker å avsløre kilden.

Man må også se hen til informantens sikkerhet i forhold til å avsløre kilden til opplysninger. Fysiske represalier og trusler mot informanter utgjør en reell fare. Rasch-Olsen (2010, s.117) viser til at 90 % av hans respondenter flere ganger har unnlatt å følge opp informasjon fra informanter, fordi det er tvil om identiteten kan beskyttes. Dette er et høyt tall og til ettertanke i forhold til mulige tiltak fra politiets side i forhold til kildevern og etterretning i samband med grunnlaget for kommunikasjonskontroll.

I et intervju der blant annet informantbehandling ble berørt har førstestatsadvokat Lasse Quigstad vist til informanters sikkerhet og uttalt at; ”det kan være situasjoner der personer kan komme i livsfare hvis de blir avslørt” (Juristkontakt 5, 2008, s.10).

Spørsmål om hvorvidt man skal angi tid og sted for tipsmottak, navngi kilder eller tjenestemann som mottok tips/informasjon i forbindelse med begjæring til retten om kommunikasjonskontroll, inngår i problematikken rundt manglende innsyn og taushetsbelagt informasjon i skjult etterforskning generelt. Dette kan føre til en ”sektiv” belysning av saken

og gi rettssikkerhetsmessige konsekvenser. Hemmelighet og sensitivitet gir grunnlag for økt fokus på og etisk refleksjon rundt prosessuelle rettssikkerhetskrav og tiltak for å styrke disse.

Dokumentinnsyn - beskyttelse av informanter/kilder

I NOU 2009:15 (s.277-319) ga Metodekontrollutvalget en vurdering av hvordan man kan behandle temaet ”innsyn i saksdokumenter” i innledende fase av en etterforskning knyttet til kommunikasjonskontroll og andre lovbestemte, skjulte etterforskningsmetoder. Flere høyesterettsdommer ble sitert i forhold til en definisjon av ”sakens dokumenter” (Rt. 1993 s.1077, Rt. 1993 s.1121). Utgangspunktet er at det skal gis *innsyn i alle dokumenter som er fremkommet eller produsert i løpet av etterforskningen* av de handlinger tiltalen gjelder (NOU, 2009, s.286). Rettspraksis viser imidlertid at politiet har en viss skjønnsmessig adgang til å vurdere om enkelte dokumenter skal gjøres til saksdokumenter, eller om de skal brukes som utgangspunkt for etterforskningen. Dette kan inkludere informantopplysninger (Rt. 2005 s.198).

Riksadvokaten har også i et brev til påtalemyndigheten kommet med en betenkning rundt dagens rettstilstand og enkelte retningslinjer om kommunikasjonskontroll og retten til dokumentinnsyn (07.07.2006). Denne omhandler politiet og påtalemyndighetens reelle mulighet for effektivt å kunne bekjempe den alvorlige, organiserte kriminaliteten og muligheten til å beskytte sensitiv informasjon som er avgjørende for å avdekke straffbare forhold. Skrivet er unntatt offentlighet, men understreker nettopp sensitivitetsproblematikken rundt informasjon om/fra informanter og andre etterretningskilder, etterforskningsstrategier og metodebruk.

En annen viktig avgjørelse knyttet til innsynsretten i straffeprosessloven § 242a, er lovendringen av 21.desember 2007 nr.126, som tilføyde et tredje ledd, der retten gis adgang til å nekte innsyn i opplysninger fremlagt for retten som grunnlag for avgjørelse om bruk av tvangsmidler i blant annet kommunikasjonskontrollsaker.

Tre hensyn er sentrale; at det foreligger fare for en alvorlig forbrytelse mot noens liv, helse eller frihet (bokstav a), at muligheten for en person til å delta i skjult etterforskning blir vesentlig vanskeliggjort (bokstav b) og at politiets mulighet til å forebygge eller etterforske forbrytelser blir vesentlig vanskeliggjort fordi informasjon om politiets metodebruk blir kjent (bokstav c).

Unntak fra dokumentinnsyn kan bare besluttes dersom det er strengt nødvendig og ikke medfører vesentlig betenkeligheter av hensyn til den mistenktes forsvar.

Med dette som bakgrunn ser en flere juridiske hensyn som må tas i forhold til de rettssikkerhetsmessige utfordringer knyttet til innledende etterforskning der begjæring om kommunikasjonskontroll er et resultat av opplysninger/tips fra politiets informanter. Behovet for beskyttelse av kilder og informanter er sentralt da disse, som blant annet vist i Rasch-Olsens studie (2008), er avgjørende for politiets muligheter til å avdekke alvorlig kriminalitet.

Et alternativ i forhold til vern av informanter er å definere kildeopplysninger ut av saksdokumentbegrepet, og inkludere dette i informasjon som utelukkende brukes som grunnlag for begjæring om skjulte tvangsmidler. Selve begjæringen, og rettens kjennelse, bør også defineres utenfor saksdokumentbegrepet. Flere respondenter er opptatt av denne problemstillingen, og foreslår en begrensning på innsyn for dokumentene som ligger til grunn for begjæring om kommunikasjonskontroll. Det hevdes at dette gir bedre rettssikkerhet for mistenkte og vil gi dommere et bedre grunnlag for å vurdere begjæringsspørsmålet.

En tilsvarende oppfatning ble også fremmet av metodekontrollutvalgsmedlem Trond Eirik Schea (NOU 2009:15, s.318). Han påpeker at en for svak beskyttelse av kilder medfører alvorlig risiko for politiets evne til å bekjempe den alvorligste kriminaliteten, og dette må avveies mot hensynet til rettferdig rettergang. Schea (i NOU 2009:15) presiserer at informantopplysninger som bare danner den faktiske foranledning til iverksetting av etterforskning og visse tvangsmidler, ikke veier like tungt som de bevis/dokumenter som underbygger skyld- og straffespørsmålet. Et tilstrekkelig sterkt vern av kildeopplysninger oppnås etter Scheas syn først ved å definere kildeopplysninger ut av selve saksdokumentbegrepet, og man slipper dermed å beslutte unntak fra innsyn for slik informasjon.

Et rettssikkerhetsmessig poeng i forhold til dette forslaget er at påtalemyndighetens begjæring om kommunikasjonskontroll kan gi retten et mer dekkende bilde av hva som faktisk foranlediger skjult tvangsmiddelbruk. Scheas forslag (i mindretall) sammenfaller med noen av respondentenes syn i forhold til kildevern og synes å ivareta beskyttelse av kilder/informanter på en god måte.

Samtidig er det viktig å bemerke at et slikt prosessuelt tiltak fremdeles stiller krav til politiets begjæring gjennom å ha et ”kontradiktorisk” fokus og begrunne begjæring om

kommunikasjonskontroll ved å vise til både det som taler for og det som taler i mot kontroll av mistenkte. En definisjon av kildeopplysninger utenfor saksdokumentbegrepet vil da også gi politi og påtalemyndighet bedre anledning til å belyse saken fra flere sider for å unngå tidligere nevnte rettssikkerhetsmessige utfordringer med ”informasjonsulikevekt” og ”ensidig dokumentasjon og begrunnelse”.

”Hvite innganger”

Når informantopplysninger brukes som utgangspunkt for etterforskning, og man ønsker å holde kilden anonym, kan det innebære at politiet bruker andre ”innganger” for å begrunne en begjæring om kommunikasjonskontroll. Dette karakteriseres som ”hvite innganger”, der hensikten er å etablere en oppfatning av at etterforskningen startet som følge av noe annet enn informantens opplysninger (Rasch-Olsen, 2010, s.116). Hvite innganger er også en praksis som kan ses i sammenheng med Gary Marx’ forskning (1988) som viste at endring og økt kontroll med ulike etterforskningsmetoder ga en noe utilsiktet konsekvens: indirekte oppmuntring til mer skjult og bedragersk metodebruk.

Ønsket fra respondentene i undersøkelsen om å belyse en kommunikasjonskontrollsak ytterligere ved navngivelse av aktuell tjenestemann som har mottatt tips/informasjon må vurderes. Er dette nødvendig informasjon, og vesentlig for å belyse saken?

Det kan settes spørsmålstegn ved en praksis der man navngir både informanter og tjenestemenn som jobber med alvorlig kriminalitet. Et argument i mot denne arbeidsformen er å se hen til at frykt for at man ikke kan holde informanters eller polititjenestemenns identitet skjult kan føre til at politiet unnlater å etterforske alvorlig kriminalitet i saker der det er fare for at identiteten avsløres (NOU 2009:15, s.311). Man må ta i betraktning at skjult etterforskning generelt dreier seg om alvorlig kriminalitet med en strafferamme på 10 år. Mye står på spill for de kriminelle, og represalier mot de som er satt til å bekjempe dette kan forekomme. Det finnes eksempler på både polititjenestemenn og jurister i etaten som har mottatt trusler. Noen lever blant annet på skjult adresse, og ønsker å være så anonyme som mulig.

4.1.5 Respondentenes forslag til tiltak.

I analysen framkom flere forslag til tiltak knyttet til mangel på kontradiksjon i politiets arbeid med kommunikasjonskontroll. Resultatene diskutert ovenfor viser særlig to områder som må adresseres: ensidig dokumentasjon og begrunnelse og spørsmål rundt kildeinformasjon/tips. I det følgende presenteres og diskuteres mulige tiltak innen politiets fagfelt.

Eksplisitt kontradiksjonsargumentasjon

I tilknytning til problematikken rundt ensidig dokumentasjon og begrunnelse og derigjennom spinkle egenrapporter ble det foreslått tiltak som politi og påtalemyndigheten selv kan implementere for å bøte på dette. Et eksempel som presenteres er der et forhold isolert sett taler i mot kommunikasjonskontroll hvor politiet kan framheve og kommentere dette i begjæringen og deretter eksplisitt begrunne hvorfor kommunikasjonskontroll er nødvendig og av vesentlig betydning likevel. En form for eksplisitt kontradiksjonsargumentasjon. Dette er en oppgave som egentlig skal ivaretas av skyggeadvokat, men som resultatene i undersøkelsen har vist kan være forbundet med vanskeligheter. Ved å være tydelig på at politiet har sett saken fra begge sider, veid for og imot, viser man at politiet tar grep om rettssikkerheten og innlemmer dette i vurderingen av skjult metodebruk.

Inkludert i en slik synliggjørende argumentasjonsrekke kan man også tenke seg en grundigere gjennomgang av hvilke etterforskningskritt som er prøvd, eller som man vil prøve i samvirke med kommunikasjonskontroll. Flere respondenter etterlyser nettopp kunnskap om hvilke andre etterforskningskritt som kan være aktuelle eller som er prøvd før man iverksetter kommunikasjonskontroll. Progresjon i etterforskningen og dokumentasjon på dette ved forlenging av kontrollen er stikkord i så måte.

Det er sjelden man bruker kun én etterforskningsmetode i jakten på alvorlig kriminalitet. Skjult etterforskning fordrer bruk av både lovhjemlede og ulovhjemlede metoder som eksempelvis spaning, infiltrasjon og informantbehandling. En mer tydelig eksemplifisering av ”verktøykassen”, med en begrunnelse for hvorfor kommunikasjonskontroll utgjør en vesentlig del av etterforskningen, kan bidra til å belyse kontradiksjonsdilemmaet i forhold til spinkle politirapporter. I tillegg synliggjør politiet med dette et helhetsperspektiv og etiske overveininger i forhold til kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode.

Arbeidslogg

Flere respondenter viser til at man ønsker mer notoritet i forhold til politiets arbeid med kilder, tips og informanter, etterretningsinformasjon som brukes som grunnlag i begjæringer om kommunikasjonskontroll. Det argumenteres med at kontradiksjonsproblematikken avhjelpes noe og man presenterer et bedre vurderingsgrunnlag for dommere.

Et konkret forslag er å etablere en form for arbeidslogg der man dokumenterer innkomne tips med tid og sted. En slik logg kan gi et bedre og mer utfyllende grunnlag å bygge en rettslig begjæring på. Dette vil i så fall komme før i saksgangen enn den nevnte obligatoriske

protokollen i henhold til Kommunikasjonskontrollforskriftens § 7. En av politijuristene i studien påpeker nettopp dette i de utdypende kommentarene om rettssikkerhet at: ”kontrollregimet bør profesjonaliseres betraktelig”. Det blir bl.a. pekt på muligheten for gjennomføring av intern og ekstern evaluering, noe som krever en form for underlag å evaluere. En arbeidslogg kan være et slikt tiltak.

Innsyn i politiets arbeidsmetodikk uten å avsløre sensitiv informasjon er vanskelig. I 2003 utarbeidet Politidirektoratet en Instruks for informantbehandling. Denne er unntatt offentlighet og vil ikke bli omtalt videre i oppgaven utover at den regulerer informantbehandling som ulovhjemlet etterforskningsmetode. Man kan imidlertid tenke seg tiltak i forhold til den innledende fasen av kommunikasjonskontroll, der man etablerer en arbeidslogg som, foruten opplysninger i henhold til informantinstruksen, også inneholder *informasjon om grunnlag for mistanke, omfang av mistanke og hva man vil avdekke ved kommunikasjonskontroll*, slik en av respondentene i masteroppgaven svarer. Visshet og kunnskap om at politiet, gjennom en arbeidslogg for kommunikasjonskontroll, har dette rettssikkerhetsmessige fokus kan bidra til å styrke befolkningens tillit til politiets bruk av skjult etterforskning, uten å gå på akkord med sensitivitet og hemmelighet.

Som nevnt i avsnittet om dokumentinnsyn er et alternativ i forhold til vern av kildeopplysninger å definere kildeopplysninger ut av saksdokumentbegrepet, og at dette avgrenses mot informasjon som utelukkende brukes som grunnlag for begjæring om skjulte tvangsmidler. En slik løsning kan bidra til å belyse saken ytterligere uten å gå på akkord med sensitivitet og hemmelighet.

Man må imidlertid også se denne problemstillingen i samband med det tidligere nevnte ”need to know”- prinsippet, vurdere behov for informasjon for rettens aktører, og derigjennom avgjøre i hvor stor grad politi og påtalemyndighet er ansvarlig for å bidra til transparens i straffesakskjeden.

Muntlig behandling

Et viktig spørsmål i analysen rundt kontradiksjon er om muntlig behandling av begjæringer vil gi økt mulighet for forsvar av mistenktes rettslige interesser, og dermed bidra som tiltak i forhold til denne rettssikkerhetsmessige utfordringen.

Resultatene i survey-undersøkelsen (Myhrer & Thomassen, 2009) viste at så mye som 71 % av advokatene mente at muntlige forhandlinger ved begjæring om kommunikasjonskontroll

kunne medføre økt rettssikkerhet for de som er gjenstand for slik kontroll. Politijuristene (ca 52 %) hadde en mer negativ holdning til at muntlige forhandlinger vil bidra til økt rettssikkerhet. Cirka 35 % av dommerne sluttet seg til dette synet.

Utvalget av respondenter som hadde erfaring med muntlig behandling av begjæringer om kommunikasjonskontroll ved tidspunktet for datainnsamlingen, totalt 83 respondenter fra Frostating og Gulating lagdømmer, var langt mer positive til denne praksisen enn de som ikke arbeidet etter muntlighetsprinsippet. Sekstire prosent anga at denne formen for prosessuell behandling styrket rettssikkerheten.

Man så altså variasjoner i det generelle statistiske bildet. Flere utdypende kommentarer gir imidlertid mulighet for å vurdere hva som gjemmer seg bak disse tallene.

Flere politijurister påpeker at muntlige forhandlinger kan bidra som et element til å styrke mistenktes rettsposisjon, og gi bedre kontradiksjon. Det argumenteres med at man kan få en utdyping av problemstillinger og oppklarende spørsmål gjennom umiddelbar prøving av argumenter. I tillegg kan muntlighet bidra til en utfylling og presisering av skriftlig materiale som avverger misforståelser og feiltolkninger og gir mer grundighet i avgjørelsen om iverksetting eller forlengelse av kommunikasjonskontroll.

Generelt er det flere respondenter, både politijurister, dommere og advokater, som svarer at muntlighet vil skjerpe aktørene. En politijurist påpeker at muntlighet blant annet vil skjerpe tjenestemennene som skriver grunnlagsrapporten (jfr over ”spinkle egenrapporter”), et viktig rettssikkerhetsmoment i politiets arbeid.

En annen politijurist viser til en praksis med muntlige forhandlinger der kun dommer og oppnevnt forsvarer (§ 100a-advokat) møter, ikke aktor. Det beskrives som en fordel for mistenkte at påtalemyndigheten ikke møter, slik at forsvarer får større påvirkningsmulighet. Dette kan, foruten å tale for muntlig behandling av begjæring om kommunikasjonskontroll, også ses i sammenheng med problematikken om kontradiksjon, ensidig dokumentasjon og begrunnelse. Dersom politiet ikke er til stede i rettsmøtet kan det tenkes at problematikken rundt ”ensidighet” og ”informasjonsulikhet” blir bedret.

Dommere er positive til at man får bygget opp under det subjektive elementet ”skjellig grunn” ved muntlige forhandlinger. En dommer presiserer dette ytterligere ved å vise til at politiet ofte formulerer seg i standardiserte former som de vet, eller tror, holder det som karakteriseres

som ”minstemålet” ved skriftlig begjæring. En muntlig behandling kan bidra til å utdype og kvalitetssikre begjæringen ytterligere.

Et interessant perspektiv fra en advokat som er positiv til både skriftlig og muntlig behandling av begjæringer, viser til at mye av problemet med det prosessuelle materialet vedrørende kommunikasjonskontroll-begjæringene er at det ikke blir tatt inn i de ordinære etterforskningsdokumentene når kommunikasjonskontrollen er avsluttet. Dette innebærer at forsvarer og mistenkt/domfelt ikke kan kontrollere og eventuelt ta opp kritikkverdig unnfalhet ved prøvingen. Et eksempel er hvis skyggeadvokat ikke har reist innsigelser under prøving som burde vært reist. Skriftlighet i kombinasjon med innsyn i etterkant blir presisert som sentralt for å sikre kvaliteten på prøvingene. Vedkommende anfører imidlertid også at muntlighet forhåpentligvis bedrer graden av realitet i prøvingen. Man får en forsterket behandling av begjæring om kommunikasjonskontroll som vil være positivt for rettssikkerheten.

Det er også noen respondenter som stiller seg negative til muntlig behandling av begjæring om kommunikasjonskontroll. Dette synet er blant annet knyttet til muligheten for at kildeopplysninger kan komme på avveie, at muntlighet krever mye ressurser og at man har reduserte muligheter til kvalitetssikring ved muntlighet i det prosessuelle.

Kildeopplysninger på avveie

En respondent i undersøkelsen hevder at muntlighet kan gi økt fare for at kildeopplysninger kommer på avveie. Man ser muntlighet som en trussel mot kildevernet.

Det er usikkert hvorvidt muntlighet i seg selv vil virke kompromitterende for politiets arbeid. Ett perspektiv kan være at muntlighet virker ”mindre forpliktende” i forhold til sensitivitet og taushetsplikt. Taushetsplikten i forhold til kommunikasjonskontroll er imidlertid fastslått i strpl§ 216i og gjelder både det skrevne og uttalte ord. At muntlighet gjør det ”enklere” å lekke sensitiv informasjon fra etterforskningen bør derfor ikke være et argument for at man ikke skal benytte muntlige forhandlinger i begjæring om kommunikasjonskontroll. Alle skal bevare taushet om at det er begjært eller besluttet kommunikasjonskontroll i en sak.

Kildevernproblematikken ble diskutert i punkt 4.1.2. Dersom metodekontrollutvalgsmedlem Schea og svar fra respondenter i masteroppgaven tas til følge: at informasjon som utelukkende brukes som grunnlag for kommunikasjonskontroll, inkludert selve begjæringen og rettens kjennelse unntas fra saksdokumentbegrepet, styrker dette kildevernet ytterligere. Et viktig

poeng for politiet er ivaretagelse av det langsiktige informantarbeidet, slik Rasch-Olsen påpeker i sin masteroppgave (2008). Bruken av informanter påvirkes av muligheten til å holde vedkommendes identitet skjult i videre etterforskning og iretteføring av sak. Dette har betydning for politiets etterretningsarbeid, og må tas hensyn til.

Ressurser

Ressurstilgang er et annet argument som blir benyttet imot bruk av muntlig behandling av begjæringer. Det blir vist til at den teknologiske utviklingen med enkel tilgang på nye mobiltelefoner og simkort bidrar til at kriminelle benytter seg av svært hyppige nummerskifter nettopp for å skjule sine elektroniske spor og vanskeliggjøre politiets etterforskning. Hyppige nummerskifter vil kreve hyppige rettsoppmøter, noe som kan være svært ressurskrevende i en pågående etterforskning.

En respondent gir et eksempel på ressursbruk i en stor sak med etablert kommunikasjonskontroll der man kan avlytte 10-20 personer, og en av disse i gjennomsnitt tar i bruk et nytt nummer hver dag. I et slikt tilfelle blir muntlige forhandlinger for ressurskrevende, og tvinger politiet til å begrense antall linjer. Respondenten viser til at dette ikke vil øke rettssikkerheten, da man ikke får belyst saken skikkelig. En annen av respondentene utfyller dette bildet og viser til at lovverket er utformet slik i dag at det kreves ny kjennelse for hvert nytt nummer/anlegg som kobles opp. Siden mistenkte bytter nummer svært ofte vil antallet rettsoppmøter ved muntlige behandling av begjæringer i så fall bli ”enormt stort”.

Tidsmomentet ved kommunikasjonskontroll er altså en avgjørende faktor der man har behov for raske avgjørelser ved forlenging, utvidelse, skifte av telefon og lignende. Muntlige forhandlinger blir for tidkrevende. Dette kan igjen begrense bruk av kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode, og dermed ikke øke, men redusere rettssikkerheten for en mistenkt og øke faren for samfunnsskadelig kriminell virksomhet.

Man må ta i betraktning at kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode skal bidra til å belyse saken ytterligere, noe som også kan være til gunst for mistenkte ved å avkrefte mistanke om alvorlig kriminell aktivitet.

Et tiltak for å avhjelpe ressursproblematikken presentert over er å differensiere mellom førstegangsbehandling om kommunikasjonskontroll og forlenging. Ved førstegangsbehandling

argumenterer man både skriftlig og muntlig for å ivareta kontradiksjonsutfordringene. Ved forlenging av kontroll kan man så enten argumentere skriftlig eller muntlig.

I de utdypende kommentarene fra både dommere og politijurister blir det henvist til at kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode kun blir anvendt i ”store saker”, saker med ”relativt store lakser” og ”3.-ledd-saker” (strl § 162, 3.ledd, alvorlig narkotikakriminalitet - ”proff - paragrafen”). Dette er bestemt av den høye strafferammen på 10 år. De samme respondentene svarer imidlertid også at kommunikasjonskontroll er en så vidt ressurskrevende metode at ressurstilgangen er bestemmende for hvilke saker som tas opp til behandling.

Argumentene ovenfor med at muntlig behandling av begjæringer setter ressurstilgangen på prøve samt har et tidskritisk moment, kan dermed resultere i at det etterforskes færre saker av alvorlig karakter der kommunikasjonskontroll kunne vært benyttet.

I sammenheng med ”ressursargumentene” kan man da eksempelvis utlede at man kunne forebygget og etterforsket flere tilfeller med alvorlig kriminalitet dersom ressurstilgangen var bedre, eller om man benyttet ressursene på en annen måte. I forhold til å forebygge og etterforske alvorlig kriminalitet er det et tankekors at aktører i justissektoren viser til at det er ressursene som avgjør hvorvidt saker etterforskes eventuelt forebygges/avverges eller ikke.

Prioritering av ressurser er viktig i denne sammenheng, men det er politiets mandat å etterforske/forebygge så mye som mulig av alvorlig kriminalitet ”og gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig” (pl § 1).

Mindre skjult etterforskning kan imidlertid frigjøre midler til mer ”ordinær” etterforskning av annen type alvorlig kriminalitet, og ikke bare narkotikaforbrytelser som synes å være det man fokuserer på ved bruk av skjulte metoder i det ordinære politiet. Sett i lys av hendelsene 22.juli i år må det også presiseres at skjult metodebruk er vesentlig i forhold til å forebygge og avverge terrorisme og annen samfunnsskadelig aktivitet. Dette krever store ressurser.

Kvalitetssikring

Et siste argument som angår muntlig behandling av begjæring om kommunikasjonskontroll som tiltak mot manglende kontradiksjon er mulighet for kvalitetssikring av politiets arbeid. Flere respondenter angir skriftlighet i den prosessuelle saksgang som et viktig bidrag til notoritet og kontroll. Man mener at ved muntlig behandling av begjæringer har man ikke i

like stor grad mulighet til etterprøving og kvalitetssikring, noe som er rettssikkerhetsmessig grunnleggende i forhold til gjenopptaking av sak, anke, klage og kontroll.

En kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling synes å være den beste løsningen i forhold til å bøte på den rettssikkerhetsmessige utfordringen med mangel på kontradiksjon.

4.1.6 Tiltak i forhold til kontradiksjon – oppsummering

Tiltak som beskrives ovenfor kan bidra til å bøte på de rettssikkerhetsmessige utfordringene synliggjort ved kontradiksjon. Følgende tiltak knyttet til politiets fagfelt foreslås:

1. Arbeidslogg i forkant av utforming av begjæring til retten om kommunikasjonskontroll.
2. Lik utforming av begjæring til retten som inneholder grunnlag for mistanke, omfang av mistanke og hva man vil avdekke ved kommunikasjonskontroll.
3. Eksplisitt åpenhet og kontradiksjons-argumentasjon fra politiets side som viser hvilke andre etterforskningskritt som har vært prøvd i saken, eller som kan være aktuelle å prøve.
4. Økt fokus på intern kontroll og kvalitetssikring. Det bør være et mål at man fanger opp eller sikrer mot svikt eller mangler på så tidlig tidspunkt og lavt nivå som mulig. Dette kan innebære økt fokus på loggføring, notoritet og protokollføring.
5. Vurdere tendens til å benytte kun strengt nødvendig informasjon i grunnlaget for begjæring om kommunikasjonskontroll.
6. Definere etterretningsinformasjon versus etterforskningsinformasjon og hva som inngår i ”sakens dokumenter”.
7. Kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling av begjæring.
8. Utforme en felles instruks for kommunikasjonskontroll.

4.2 Kunnskap og kompetanse om etterforskning

Det andre hovedfunnet i undersøkelsen er knyttet til kunnskap og kompetanse om etterforskning. Mangel på kunnskap om etterforskningsmetoder generelt samt lav kompetanse på behandling av begjæring om kommunikasjonskontroll i rettsapparatet framkom som rettssikkerhetsmessige utfordringer.

4.2.1 Kunnskap om politiets etterforskningsmetoder

Både dommere og advokater etterlyser kunnskap om politiets arbeidsmetoder. Dette ønsket bekreftes av politijuristene som vil ha et høyere kunnskapsnivå om etterforskning generelt hos aktører i straffesakskjeden.

Behovet for kunnskap om politiets etterforskningsmetoder er primært for å kunne avgjøre om kommunikasjonskontroll vil oppfylle kravet om å være av ”vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort”, slik det framkommer i strpl § 216 c, 1.ledd.

Kunnskap om politiets ordinære etterforskningsmetoder er også viktig for å avgjøre om saken kan belyses i tilstrekkelig grad gjennom disse. Finnes det for eksempel alternative etterforskningsmetoder til en så vidt inngripende metode som kommunikasjonskontroll? Dette utgjør et viktig rettssikkerhetsmessig perspektiv.

Politivitenskap er et ennå uavklart begrep, men kan blant annet være bygget på kunnskap om, og evnen til, å anvende teoretisk juss i praktisk politiarbeid mens man samtidig ser de problemstillinger man møter i et samfunnsperspektiv. Under skjult metodebruk er det viktig at de ulike aktører i straffesakskjeden samvirker og har forståelse og kunnskap om de respektive fagfelt for at rettssikkerheten blir ivaretatt. Politiets kunnskap om hva dommere og advokater trenger av opplysninger for å belyse saken godt nok, er nødvendig og et mål man bør etterstrebe. Omvendt er det også nyttig at dommere er inneforstått med politiets arbeidsmetodikk, eksempelvis behov for å verne informanter og tjenestemenn som infiltrerer kriminelle miljøer. Det samme gjelder for advokater.

Økt fokus på skjulte etterforskningsmetoder gjennom kurs, utdanning og annen kompetanseheving kan være et tiltak. Politihøgskolen vil ha en sentral rolle i et slikt utviklingsarbeid. Juridisk fakultet, Domstolsadministrasjonen og Advokatforeningen er også eksempler på institusjoner som kan bidra i dette arbeidet. Forskning, videreutdanning/spesialisering, kursvirksomhet og seminarer er aktuelle aktiviteter.

4.2.2 Kompetanse i domstolene

De utdypende svarene viser også at politijurister opplever at uerfarne dommerfullmektiger med lavt kunnskapsnivå om kommunikasjonskontroll og etterforskningsskritt generelt, blir satt til oppgaven med å avgjøre begjæring om iverksetting og forlengelse av kommunikasjonskontroll. Man uttrykker bekymring i forhold til den lave kompetansen i

domstolene om etterforskningsmetoder generelt, og kommunikasjonskontroll som metode spesielt.

En politijurist påpeker at det viktigste for å trygge rettssikkerheten er at etterforskere, politiadvokater, advokater og dommere som behandler sakene (om kommunikasjonskontroll) skal ha spesialkompetanse på området (kurs/opplæring i en eller annen form). Respondenten begrunner dette med at reglene er meget kompliserte og at det stadig skjer endringer og utvikling på området. Det vises til at man hadde sett tilfeller av at uerfaren politiadvokat og uerfaren dommerfullmektig har hatt saker der ”det har gått helt feil”. Vedkommende har erfaring med to tilfeller der det ikke var oppnevnt §100a-forsvarer og ett tilfelle der grunnlaget for kommunikasjonskontroll ikke var til stede, men kjennelse likevel ble gitt.

Når det gjelder dommeres vurdering av begjæringer blir uttrykket ”standardisert beslutning” benyttet av en respondent (politijurist) i undersøkelsen. Dette kan være et uttrykk for at dommer ikke begrunner beslutning om kommunikasjonskontroll godt nok i hver enkelt sak, men har en ”standard mal” for begrunnelse som benyttes på alle begjæringer. I henhold til strpl § 52 skal ”kjennelse ha grunner”, noe som burde tilsi at hver kommunikasjonskontrollsak må vurderes og begrunnes på eget grunnlag.

En dommer bekrefter til en viss grad denne problematikken og fremhever at hvilken innsats dommeren gjør må ses i sammenheng med bemerkninger fra oppnevnt forsvarer (§100a-advokat). Dersom denne har innvendinger eller kommentarer foretar dommeren en mer grundig kontroll enn hvis det ikke er anmerkninger. Sett i lys av tidligere erfaringer, blant annet Lund-kommisjonens funn rundt lemfeldig og standardisert behandling av rettslige begjæringer, kan dette illustrere et viktig argument i forhold til rettssikkerhet.

Når både advokater og dommere gir uttrykk for at de har liten kunnskap om politiets etterforskningsmetoder kan dette gjøre seg utslag i nettopp ”standardiserte beslutninger” fordi aktørene ikke vet nok. Man ser ikke andre muligheter enn de som presenteres i grunnlaget fra politiet, ser at dette fyller kravene i forhold til hjemmel og gir tilslutning til å iverksette kommunikasjonskontroll. Mer kunnskap om alternative etterforskningsmetoder og innsikt i politiets arbeidsmetodikk vil kanskje gi et annet resultat.

For å få et helhetlig perspektiv på saken vil det være viktig at skyggeadvokaten har et godt kunnskapsgrunnlag for sine disposisjoner og bemerkninger, slik at mistenktes rettigheter blir ivaretatt best mulig. Med god kunnskap om etterforskning kan advokaten sette spørsmålstegn

og klargjøre punkter i en begjæring om kommunikasjonskontroll. Ut i fra påstanden ovenfor kan man utlede at dersom forsvarer har liten kunnskap om alternative etterforskningskritt og lav kompetanse på skjult etterforskning generelt, stiller man ikke de nødvendige spørsmål, og dommeren gir klarsignal for kommunikasjonskontroll, muligens på sviktende grunnlag. Tilfredsstillende kunnskapsnivå i forhold til alternative etterforskningsmetoder hos andre enn politiet er en rettssikkerhetsmessig utfordring som må ivaretas.

Argumentet over viser at kunnskap og kompetanse rundt ulike etterforskningskritt er viktig for både dommere og skyggeadvokater.

Det at både politijurister og dommere selv gir uttrykk for behov for økt kunnskap og kompetanse blant justisaktørene viser at man er klar over de rettssikkerhetsmessige konsekvenser ved lavt kunnskapsnivå, og man er inneforstått med at man må iverksette tiltak for å bedre situasjonen. Oppmerksomhet rundt denne problematikken er i seg selv en form for rettssikkerhetsgaranti inntil mer formelle tiltak kan bedre situasjonen. Det påpekes da også av en respondent at dommere generelt er bevisst de ulike rettssikkerhetsmessige utfordringer ved kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode. Som vist over divergerer imidlertid respondentene på dette punktet.

Dommeres kompetanse

Direktør i Domstolsadministrasjonen Tor Langbach beskriver, i rapporten fra sitt innlegg på Forskningskonferansen til PHS i 2010, den norske dommerstanden som ”generalister” (s.101). Han understreker at dommere ikke bare tenker på straffesaker og politiarbeid, men også beskjeftiger seg med ulike sivile saker. Videre viser Langbach til at det i det juridiske studium ikke inngår noe om politiets metoder, og at slik kunnskap uansett ville vært foreldet etter 15-20 år, når man blir dommer. Den norske dommerutdanningen er enkel og basert på fire kurssamlinger, stor sett over tre dager, hvor en lang rekke emner behandles. Politiets etterforskningsmetoder er ikke tema der (Langbach).

Langbach presiserer at en viss spesialisering i strafferett er nødvendig. Han relaterer dette til spesielt to behov: å lede store straffesaker og ha kompetanse til å behandle kompliserte økonomiske straffesaker (2010, s.101). Langbach oppsummerer enkelt og legger til grunn at mange dommere ikke forstår hva det snakkes om når temaet er ”politiets kvalitet og metode”. Han fremmer også et ønske om å bygge opp kompetanse på blant annet politimetoder i dommerstanden samt igangsette en mer målrettet styrking av dommeres kompetanse i straffesaker (2010, s.105).

Sett i lys av svarene i masteoppgaven synes det som om Langbach med denne uttalelsen bekrefter dommerrespondentenes ønske om mer kunnskap og kompetanse om etterforskning.

4.2.3 Tiltak i forhold til kunnskap og kompetanse - oppsummering

Kombinasjonen lav kompetanse i domstolene og lite kunnskap om politiets alternative etterforskningsmetoder blant skyggeadvokater utgjør en viktig rettssikkerhetsmessig utfordring. Flere tiltak på politiets fagfelt er aktuelle for å bedre situasjonen ved å øke kunnskap og kompetanse rundt kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode.

Følgende tiltak foreslås:

- 1) Kompetanseheving i form av kurs og/eller utdanning til justisaktører (advokater, dommere/dommerfullmektiger) om politiets åpne etterforskningsmetoder.
- 2) Kompetanseheving i form av kurs og/eller utdanning til justisaktører om politiets skjulte etterforskningsmetoder.

4.3 Kontroll av politiet

Som vist over utmerket to hovedfunn seg i forhold til rettssikkerhetsmessige utfordringer ved kommunikasjonskontroll: mangel på kontradiksjon relatert til begjæring om kommunikasjonskontroll og lavt kunnskaps- og kompetansenivå om politiets åpne og skjulte etterforskningsmetoder. Problematikken er belyst, diskutert og tiltak foreslått.

Man må imidlertid se politiets bidrag til rettssikkerheten i et helhetlig perspektiv. Et kritisk blikk på kontroll av politiets egen arbeidsmetodikk er vel så viktig, og må løftes fram som et viktig element for å heve kvaliteten ved, og befeste befolkningens tillit til, skjult etterforskning.

I NOU 2009:15 (s.137) bemerkes det at på generelt grunnlag synes instruksverket å være ”noe tilfeldig innrettet, og bare i mindre grad kvalitetssikret og samordnet for å sikre lik praksis”. I etterkant av denne observasjonen anbefalte Metodekontrollutvalget at det ble igangsatt et landsomfattende arbeid for å gå igjennom, revidere og oppdatere organinterne rutinebeskrivelser med sikte på kvalitetssikring og samordning av praksis.

4.3.1 Tiltak i forhold til kontroll av skjult etterforskning

Når det gjelder kontroll av skjult etterforskning for det ordinære politiet kan man tenke seg en inndeling på 3 nivåer.

Med bakgrunn i analysen i denne masteroppgaven foreslås det å innføre tre kontrollnivåer for regler og instruksverk ved bruk av kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode. Det første nivået, nivå I, gjelder politiets interne kontrollrutiner av virksomheten knyttet til kommunikasjonskontroll. Rutiner, prosedyrer, arbeidslogger og egenrapporter kan inkluderes på dette nivået. Nivå II utgjør et mellomnivå og konsentrerer seg om formelt instruksverk, direktiver, forskning, kurs og utdanning relatert til kommunikasjonskontroll som etterforskningsmetode. Det tredje nivået er strategisk og overordnet og utgjør bl.a rapporteringer til eksterne kontrollorganer (Riksadvokaten og Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll), stikkprøvekontroll fra de samme kontrollorganer, lovarbeider og annen form for utredningsarbeid relatert til skjult etterforskning.

Nivå I

Nivå I er det laveste nivået i kjeden og gjelder politiets interne egenkontroll.

Respondenter i masteroppgaven (politijurister) svarer blant annet at det er ønskelig med en profesjonalisering av kontrollregimet med intern og ekstern evaluering. Advokater ønsker skjerpet kontroll i form av et uavhengig organ som foretar stikkprøvekontroll av politiets selvjustis. Metodekontrollutvalgets utredning viser til at politiets organinterne rutinebeskrivelser mv. bare i mindre grad er kvalitetssikret og samordnet for lik praksis (NOU 2009, s.135). Det er altså flere aktører som framhever viktigheten av kontroll med politiets virksomhet knyttet til skjult metodebruk.

Arbeidsrutiner, prosedyrer, sakslogg, tipslogg og protokollføring er viktige stikkord. Økt kompetanse om informantbehandling og etterretningsarbeid er andre sentrale tema. Når det gjelder egenrapporter som grunnlag for begjæring om kommunikasjonskontroll bør disse bl.a. inneholde: grunnlag for mistanke, omfang av mistanke og dokumentasjon for andre etterforskningsskritt, slik det beskrives i dataene. Innholdsrike rapporter og godt grunngitte begjæringer med eksplisitt kontradiksjonsargumentasjon fra politi og påtalemyndighet øker rettssikkerheten for mistenkte.

Det er imidlertid viktig å presisere at tiltak i forhold til intern kontroll til syvende og sist gjelder den enkelte tjenestemanns fagutøvelse. Den personelle kompetansen i form av

kunnskap, erfaring og etisk refleksjon utgjør den viktigste faktoren i arbeidet med skjult etterforskning.

Nivå II

Nivå II utgjør et mellomnivå. Kompetansehevende tiltak ved Politihøgskolen er et punkt for å ivareta kontroll og kvalitetssikring. Man kan ha som mål å øke det generelle kunnskapsnivå rundt etterforskningsmetoder samt legge til rette for forskning og samarbeid mellom ulike faggrupper (politi/påtalemyndighet, dommere, advokater).

Politidirektoratet er også en viktig aktør på dette nivået bl.a. i forhold til forskriftsarbeid, retningslinjer, og det å ivareta et helhetlig perspektiv på bruk av skjulte etterforskningsmetoder i straffesakskjeden.

Det kan også være hensiktsmessig å trekke inn andre aktører i metodearbeidet: Riksadvokaten, Domstolsadministrasjonen, Justis- og politidepartementet og Advokatforeningen.

Nivå III

Nivå III er et strategisk og overordnet nivå. Her kan man tenke seg informasjon om skjulte arbeidsmetoder generelt til befolkningen og politiske aktører gjennom opplysning og kontrollvirksomhet.

Ekstern kontrollvirksomhet er allerede delvis ivaretatt gjennom rapporteringer fra EOS-utvalget og Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Innhold i rapportene, ressurser og kompetanse til kontrollvirksomhet er imidlertid tema som blir tatt opp av respondentene i masteroppgaven.

Flere tiltak ble foreslått på dette nivået:

1. ”dypdykk”, og granskning av samsvar mellom innsendte begjæringer/dokumenter og det faktiske bildet på aktuelt tidspunkt.

Et eksempel på slikt eksternt kontrollarbeid er bemerkningen fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll som i sin årsrapport for 2009 viser til at man framover ønsker å sette fokus på grunnlagsrapportenes kvalitet (2010, s.7). Man vil evaluere resultatet av den samlede etterforskningen med politiets innledende grunnlagsrapport for iverksetting av kommunikasjonskontroll for å vurdere objektiviteten i de opprinnelige grunnlagsrapportene.

2. Grundigere rapporteringer fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll.

Respondenter i masteroppgaven bemerker at rapportene fra Kontrollutvalget har et noe ”standardisert” innhold, og ikke bidrar så mye til kontroll utover å rapportere om antall saker, antall anlegg som er kontrollert, antall koblinger og lignende. Et eksempel til etterfølgelse kan være rapportene til US Court of Surveillance der man blant annet også viser til hvilken type overvåking (metodikk) som er brukt, antall arrestasjoner/pågripelser og domfellelser som følge av overvåking (Us Court of Surveillance, 2010).

5.0 Avslutning

Denne masteroppgaven har satt fokus på alvorlig kriminalitet, rettssikkerhet og befolkningens tillit med ønske om å øke kunnskapsgrunnlaget knyttet til skjult etterforskning generelt og kommunikasjonskontroll spesielt.

Med bakgrunn i Lund-kommisjonens granskning på 1990-tallet, forskning rundt befolkningens tillit til politiet samt samfunnsmessige årsaksforhold er en underliggende antagelse i studien at det forekommer skepsis til myndighetenes metodebruk knyttet til alvorlig kriminalitet og terrorisme. En teori i masteroppgaven er at kunnskap om rettssikkerhetsmessig forankring for skjult metodebruk kan ha blitt overskygget av debatten rundt integritetskrenkelse og vern om privatlivets fred. Man antar at økt viten om skjult etterforskning vil bidra til forståelse og demokratisk aksept for politiets arbeid.

Analysen av ulike justisaktørers synspunkter synliggjør to hovedfunn knyttet til politiets arbeid med grunnlaget for iverksetting av kommunikasjonskontroll: mangel på kontradiksjon i forbindelse med rettslig behandling av begjæring om kommunikasjonskontroll og lavt kunnskaps- og kompetansenivå om politiets etterforskningsmetoder generelt.

Ulike tiltak politiet kan implementere for å sikre de rettssikkerhetsmessige utfordringer som reises under skjult metodebruk er presentert og diskutert.

I skjæringspunktet mellom bekjempelse av alvorlig kriminalitet og hensynet til befolkningens rettssikkerhet, er prosessuell kontroll et viktig tema. Vi ønsker ikke et overvåkingssamfunn som beskrevet i 1984. Samtidig ønsker politiet at befolkningen skal ha kunnskap om og være inneforstått med behovet for at disse metodene benyttes for å trygge samfunnet.

I etterkant av terrorangrepene 22.juli 2011 der statsminister Stoltenberg uttalte at Norge skal møte terror med mer åpenhet og demokrati, ikke hevn og mer overvåking, har man fått svar på noe av dette spørsmålet. Vi ønsker et demokratisk, fritt og åpent Norge.

Tiltakene skissert i denne masteroppgaven er sentrale, da man sannsynligvis ikke kan regne med at det blir mindre behov for sikkerhet og kontroll for å trygge samfunnet i fremtiden.

Mitt håp er at politiets arbeid med alvorlig kriminalitet og terrorisme får større aksept i befolkningen når man ser at denne formen for skjult etterforskning er forankret i lov, forskrift og annet instruksverk. Politiets kritisk blikk på eget arbeid gjennom forskning og evaluering kan også bidra til dette.

Emner for videre forskning

Masteroppgaven har synliggjort emner for videre forskning. Disse inkluderer blant annet: kartlegging av befolkningens kunnskap og holdninger til alvorlig kriminalitet, viten om politiets skjulte etterforskningsmetoder samt spørsmål rundt befolkningens tillit til norsk politis skjulte metodebruk.

Utfordringer knyttet til rettssikkerhet og kommunikasjonskontroll bør undersøkes nærmere. Et forslag er å endre metodikk der politibetjenter med erfaring fra etterretning og analyse, gjennom dybdeintervju, kan bidra til kunnskapsøkning om innledende fase i etterforskningsprosessen og bruk av skjulte metoder. En annen mulighet er å utføre casestudier på straffesak med rettskraftig dom der skjult etterforskning er benyttet.

Referanser

- Aall, J. (1995). *Rettergang og menneskerettigheter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Advokatforeningen. (2011). Huskeliste for skyggeadvokater. Hentet fra:
<http://www.advokatforeningen.no/Drift-av-advokatvirksomhet/Klientforholdet/Huskeliste-for-skyggeadvokater/>
- Albrecht, H-J., Dorsch, C. & Krüpe, C. (2003). *Rechtswirklichkeit und effizienz der überwachung der telekommunikation und anderer verdeckter ermittelungsmassnahmen*. Freiburg: Institutverlag.
- Allern, S. & Pollack, E. (2009). Politikritikk i nyhetsbildet. I: S. Flaatten, H.I. Gundhus og M. E. Kleiven (Red.). *Demokrati, kontroll og tillit* (s.79-101). PHS Forskning 2009:4. Oslo: Politihøgskolen.
- Bjerknes, O. T. & Johansen, A.K. (2009). *Etterforskningsmetoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke as.
- Boe, E.M. (2010). *Innføring i juss. Juridisk tekning og rettskildelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bratholm, A. (1997). Lund-kommisjonen – konsekvenser for domstolene. *Lov og Rett*, s.131-147.
- Bruce, I. & Haugland, G.S. (2010). Personvern, rettssikkerhet og vern mot alvorlig kriminalitet. I: D.W. Schartum (Red.). *Overvåking i en rettsstat* (s. 62-83). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke as.
- Bye, R. & Sjøe, F. (2008). *Overvåket*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Europol <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2009.pdf>
- Gundhus, H.O. (2002). Politikontroll og overvåking i endring. *Materialisten*,3,51-62.
- Gundhus, H.I. (2009). *For sikkerhets skyld. IKT, yrkeskultur og kunnskapsarbeid i politiet*. Oslo: Unipub.
- Gundhus, H.I. (2010). Ekspertise eller dialog? Tillit og profesjonalisering av politiet. I: S.R. Runhovde (Red.) (2010). *Tillit til politiet* (s.141-162). PHS Forskning 2010:4, Oslo: Politihøgskolen.

- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke as.
- Halvorsen, V. (2003). Utradisjonelle etterforskningsmetoder i et samfunnsvitenskapelig og etisk perspektiv. I: T. Myklebust & G. Thomassen (Red.). *Det utfordrende politiarbeidet. Om krisehåndtering og utradisjonelle etterforskningsmetoder* (s.177-185). PHS Forskning 2003:3, Oslo: Politihøgskolen.
- Huxley, A. (1948). *Vidunderlige nye verden*. Oslo: Albatross Aschehoug.
- Jebens, S.E. (2004). *Menneskerettigheter i straffeprosessen*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag as.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Johansen, N.B. (2010). Mysteriet med befolkningens tillit til politiet. I: S.R. Runhovde (Red.). *Tillit til politiet* (s.43-70). PHS Forskning 2010:4. Oslo: Politihøgskolen.
- Langbach, T. (2010). Domstolenes perspektiv på kvalitet og metode. I: T. Myklebust & G.Thomassen (Red.) *Arbeidsmetoder og metodearbeid i politiet*. PHS Forskning 2010:3. Oslo: Politihøgskolen.
- Marx, G. (1988). *Undercover. Police Surveillance in America*. Berkley: University of California Press.
- Marx, G. & Fijnaut, C. (Eds.). (1995). *Undercover. Police Surveillance in Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International.
- Michelet, J. (2011). *Mappa mi. En beretning om ulovlig politisk overvåking*. Oslo: Forlaget Oktober.
- Meyer, S. (2009). *Ingen fare for den med god samvittighet. Terrorlovgivningens dilemmaer*. Oslo: Cappelen Damm.
- Myhrer, T. (2001). "Etterforskningsbegrepet. Avgrensning, vilkår, roller og ansvar". Tidsskrift for strafferett, nr 1: 6-30.
- Myhrer, T. (2003). Vanlig og ekstraordinær. I: T. Myklebust & G. Thomassen (Red.). *Det utfordrende politiarbeidet. Om krisehåndtering og utradisjonelle etterforskningsmetoder* (s.163-176). PHS Forskning 2003:3. Oslo: Politihøgskolen.

- Myhrer, T. & Thomassen, G. (2009). *Kommunikasjonskontroll og betydning for etterforskning, personvern og rettssikkerhet: En studie av erfaringer med bruk av metoden*. Oslo: Politihøgskolen.
- Myklebust, T. & Thomassen, G. (Red.). (2003). *Det utfordrende politiarbeidet. Om krisehåndtering og utradisjonelle etterforskningsmetoder*. PHS Forskning 2003:3. Oslo: Politihøgskolen.
- Myklebust, T. & Thomassen, G. (2010). *Arbeidsmetoder og metodearbeid i politiet*. PHS Forskning 2010:3. Oslo: Politihøgskolen.
- Nasjonal etisk forskningskomité for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (NESH). (2006). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteer.
- Nellis, M. (2009). Since Nineteen Eighty Four: representations of surveillance in literary fiction I: B.J. Goold & D. Neyland. (Eds.), *New Directions in Surveillance and Privacy* (p.178-203). Devon: Willan Publishing.
- Orwell, G. (1948). *1984*. Oslo/Gjøvik: Norbok a.s.
- Politidirektoratet (2007). *Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2007-2009*. Oslo: POD Publikasjon 2007/01.
- Politidirektoratet (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo: POD Publikasjon 2007/5.
- Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020 Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Oslo: POD Publikasjon 2008/7.
- Rasch – Olsen, A. (2008). *Informantbehandling i politiet. En kartlegging av konsekvenser og faktorer, som påvirker effektiviteten ved politiets bruk av informanter*. (Masteroppgave i politivitenskap, Politihøgskolen). Oslo.
- Romarheim, A. (2005). *Crossfire of Fear-Propaganda in the US War on Terrorism*. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Runhovde, S.R. (Red.) (2010). *Tillit til politiet*. PHS Forskning 2010:4. Oslo: Politihøgskolen.

- Rykkja, L.H., Lango, P., Læg Reid, P. & Fimreite, A.L. (2011, 22.september).
Antiantiterroriltak. Hentet fra
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article4234660.ece?service=print>.
- Rykkja, L.H., Læg Reid, P. & Fimreite, A.L. (2011). Attitudes towards anti-terror measures: the role of trust, political orientation and civil liberties support. *Critical Studies on Terrorism*, 4:2, 219-237.
- Schartum, D.W. (Red.) (2010). *Overvåking i en rettsstat*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke as.
- Schwartz, P.M. (2004). Evaluating Telecommunications Surveillance in Germany: The Lessons of the Max Planck Institute's Study. *The George Washington Law review*, vol. 72 (6), 1244-1263.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (3.utg). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke as.
- Thomassen, G. (2010). Hvordan kan vi vite hvor effektive skjulte etterforskningsmetoder er? I: D.W. Schartum (Red.). *Overvåking i en rettsstat* (s. 342-356). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke as.
- Thomassen, G. (2010). Sosial tillit, politisk tillit og tillit til politiet. I: S.R. Runhovde (Red.) (2010). *Tillit til politiet* (s.71-90). PHS Forskning 2010:4. Oslo: Politihøgskolen.
- Tyler, T.R. & Huo, Y.J. (2002). *Trust in the Law. Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. New York: Russel Sage Foundation.
- Tyler, T. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- US Courts. Hentet fra:
<http://www.uscourts.gov/uscourts/Statistics/WiretapReports/2010/2010WireTapReport.pdf> lastet ned 20.11.2011.

Offentlige utredninger og rapporter

Dokument nr 15. (1995-1996). *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-rapporten).*

NOU 1997:15. (1997). *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2004:6. (2004). *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2009:12. (2009). *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2009:15. (2009). *Skjult informasjon - åpen kontroll. Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

Ot.prp. nr.64. (1998-99). *Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv (etterforskningsmetoder).* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

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

St.meld. nr.7 (2010-2011). *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

Lovverk

Straffeloven. (1902). *Almindelig borgerlig straffelov av 22.mai 1902 nr.10.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Straffeprosessloven. (1981). *Om rettergangsmåten i straffesaker av 22.mai 1981 nr.25.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Kommunikasjonskontrollforskriften.(1995). *Forskrift om kommunikasjonskontroll.* Hentet fra <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19950331-0281.html>

Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21.mai 1999 nr.30*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Høyesterettsavgjørelser

Retstidene 1993, s.1077

Retstidene 1993, s.1121

Retstidene 1999, s.1269, Verkstedsbetjentdommen.

Retstidene 2005, s.198, Kommunikasjonskontroll. Dokumentfremleggelse.

28251 ord.