

NOU

Norges offentlige utredninger **2024: 5**

Maktens ansikt

Skjermet identitet for ansatte i politiet og kriminalomsorgen?



Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme:
Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Maktens ansikt
Justis- og beredskapsdepartementet

Maktens ansikt

Skjermet identitet for ansatte i politiet og kriminalomsorgen?

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartement 23. februar 2023.
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 21. mars 2024.

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

DepMedia

Til Justis- og beredskapsdepartementet

ID-skjermingsutvalget ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 23. februar 2023. Utvalget skal vurdere behovet for skjerming av identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, og foreslå tiltak. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 21. mars 2024

Asbjørn Strandbakken
Leder

Ingvild Bruce

Marianne Nergaard
Magnus

Ane Grindstad
Sekretariatsleder

Susanne Wikborg

Innhold

Del I	Innledning og sammendrag	9	3.5.3	Identitetsskjerming under Spesialenhetens etterforskning	46
1	Sammendrag	11	3.5.4	Identitetsskjerming i avgjørelsen av sivile og borgerlige rettigheter	47
1.1	Innledning	11		Europarådets anbefalinger	48
1.2	Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser	11	3.5.5	Oppsummering	48
1.3	Dagens regler og rutiner for identitetsskjerming	11	3.5.6		
1.4	Samfunnsmessige utviklingstrekk	12	4	Regler og rutiner for identitetsskjerming i politiet ...	50
1.5	Utvalgets vurderinger	13		Innledning	50
1.6	Utvalgets forslag	14	4.1	Utenfor straffesaker	50
2	Utvalgets sammensetning, bakgrunn, mandat og arbeid ...	16	4.2	Innledning	50
2.1	Utvalgets sammensetning og bakgrunn	16	4.2.1	I møte med publikum	51
2.2	Utvalgets mandat	16	4.2.2	I rapporter, registre og andre skriftlige dokumenter	52
2.3	Utvalgets forståelse av mandatet	18	4.2.3	I vedtak	53
2.4	Utvalgets arbeid	19	4.2.4	Betydningen av innsyn og taushetsplikt i spesial- lovgivningen	54
			4.2.5	Oppsummering	59
Del II	Identitetsskjerming i dag	23	4.2.6	I straffesaker	59
3	Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser	25	4.3	Innledning	59
3.1	Innledning	25	4.3.1	I rapporter og andre skriftlige dokumenter	60
3.2	Retten til ytringsfrihet	26	4.3.2	I utenrettslige avhør (politiavhør)	61
3.2.1	Ytringsfrihet etter Grunnloven § 100	26	4.3.3	Betydningen av innsyn under etterforskningen	62
3.2.2	Ytringsfrihet etter EMK artikkel 10	26	4.3.4	Betydningen av innsyn etter tiltale	64
3.2.3	Europarådets konvensjoner og anbefalinger om innsyn	31	4.3.5	I retten	65
3.2.4	Oppsummering	32	4.3.6	Betydningen av innsyn etter avsluttet straffesak	68
3.3	Retten til liv	33	4.3.7	Oppsummering	70
3.3.1	Retten til liv etter Grunnloven § 93	33	4.3.8	I saker for Spesialenheten for politisaker	70
3.3.2	Retten til liv etter EMK artikkel 2	33	4.4	I sivile saker	72
3.3.3	Oppsummering	35	4.5	Innledning	72
3.4	Retten til privatliv og personvern	36	4.5.1	Ved begjæring om bevissikring utenfor rettssak	72
3.4.1	Retten til respekt for privatliv etter Grunnloven § 102	36	4.5.2	I erstatningssøksmål mot politidistriktet	73
3.4.2	Retten til respekt for privatliv etter EMK artikkel 8	36	4.5.3	Oppsummering	74
3.4.3	EUs personvernregelverk	38	4.5.4		
3.4.4	Oppsummering	39	5	Regler og rutiner for identitetsskjerming i kriminalomsorgen	75
3.5	Retten til rettferdig rettergang	39		Innledning	75
3.5.1	Retten til rettferdig rettergang i Grunnloven § 95	39	5.1	Utenfor straffesaker	75
3.5.2	Retten til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6	40	5.2	I møte med innsatte/domfelte	75
			5.2.1	I rapporter, vedtak og andre skriftlige dokumenter	76
			5.2.2		

5.2.3	Partsinnsyn etter straffegjennomføringsloven	77	9.2	Regler og rutiner for identitetsskjerming i kriminalomsorgen	102
5.3	I straffesaker	77	9.2.1	Utenfor straffesaker	102
5.4	I sivile saker	79	9.2.2	I straffesaker	102
5.5	Oppsummering	79	9.3	Innsynsretten etter offentlighedsloven og forvaltningsloven	103
6	Innsynsretten etter offentleglova og forvaltningsloven	80	9.3.1	Innledning	103
6.1	Innledning	80	9.3.2	Begrensninger i innsynsretten etter offentlighedsloven	104
6.2	Begrensninger i innsynsretten etter offentleglova	81	9.3.3	Begrensninger i innsynsretten etter forvaltningsloven	106
6.2.1	Taushetsplikt	81	9.4	Strafferettslig vern	107
6.2.2	Organinterne dokumenter	81	10	Sverige	108
6.2.3	Opplysninger av hensyn til nasjonale forvars- og sikkerhetsinteresser	81	10.1	Regler og rutiner for identitetsskjerming i politiet	108
6.2.4	Opplysninger som letter gjennomføringen av straffbare handlinger eller utsetter enkeltpersoner for fare	81	10.1.1	Utenfor straffesaker	108
6.2.5	Reglene om merinnsyn	83	10.1.2	I straffesaker	109
6.3	Begrensninger i innsynsretten etter forvaltningsloven	83	10.2	Regler og rutiner for identitetsskjerming i kriminalomsorgen	112
6.3.1	Taushetsplikt og dokumentinnsyn	83	10.2.1	Utenfor straffesaker	112
6.3.2	Unntak fra innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter	84	10.2.2	I straffesaker	112
7	Tilgrensende regelverk	86	10.3	Innsynsretten etter offentlighets- og sekretesslagen og förvaltningslagen	112
7.1	Innledning	86	10.3.1	Innledning	112
7.2	Sperret adresse i Folkeregisteret	86	10.3.2	Begrensninger i innsynsretten etter offentlighets- og sekretesslagen	113
7.3	Utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret	86	10.3.3	Begrensningene i innsynsretten etter förvaltningslagen	114
7.4	Forbud mot å gjengi fotografi uten samtykke	87	10.4	Strafferettslig vern	114
8	Strafferettslig vern	89	Del IV	Utviklingstrekk i samfunnet	117
8.1	Innledning	89	11	Innledning	119
8.2	Vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig atferd mot offentlig tjenesteperson	90	12	Vold og trusler i yrkeslivet	121
8.3	Hindring av offentlig tjenesteperson	91	12.1	Innledning	121
8.4	Motarbeiding av rettsvesenet	92	12.2	Anmeldte tilfeller av vold og trusler	121
8.5	Samløp (konkurrens)	93	12.3	Etterforskede tilfeller av vold og trusler mot offentlige tjenestepersoner og politiets avgjørelse	125
Del III	Andre lands rett og praksis	95	12.3.1	Innledning	125
9	Danmark	97	12.3.2	Sammenhengen mellom etterforskede og anmeldte tilfeller av vold og trusler	125
9.1	Regler og rutiner for identitetsskjerming i politiet	97	12.3.3	Oppklarte saker	126
9.1.1	Utenfor straffesaker	97	12.4	Selvrapporterte tilfeller av vold og trusler	126
9.1.2	I straffesaker	98	12.4.1	Innledning	126

12.4.2	SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø	127	16.2	Åpenhet	153
12.4.3	Politiets Fellesforbunds medlemsundersøkelser	129	16.2.1	Åpenhet som selvstendig ideal	153
12.4.4	Politidirektoratets medarbeiderundersøkelse	130	16.2.2	Offentlighet	154
12.4.5	Politidirektoratets undersøkelse blant politijurister	131	16.2.3	Innsyn	154
12.4.6	Kriminalomsorgens medarbeiderundersøkelse og kartleggingsundersøkelse	132	16.3	Rettsikkerhet	154
12.5	Rapporteringer i HMS-systemene og til Arbeidstilsynet	132	16.4	Ansvarliggjøring og kontroll	155
12.5.1	Innledning	132	16.5	Sikkerhet for de ansatte og samfunnet som helhet	156
12.5.2	Meldinger om vold, trusler og skader i Politidirektoratet	133	16.6	De ansattes personvern og arbeidsmiljø	157
12.5.3	Meldinger om vold, trusler og skader i Kriminalomsorgsdirektoratet	135	16.7	Kriminalitetsbekjempelse og metodevern	157
12.5.4	Rapporteringer til Arbeidstilsynet	136	16.8	Tillit	158
12.6	Konsekvenser for den ansatte	137	17	Utvalgets vurderinger og forslag	159
12.6.1	Innledning	137	17.1	To alternative lovreguleringsmodeller	159
12.6.2	Psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen	137	17.2	Utgangspunkt om åpenhet	160
12.6.3	Beskyttelsestiltak	138	17.3	Behovet for identitetsskjerming ...	161
12.6.4	Oppfølging og håndtering i HMS-sporet	138	17.4	Regler om skjerming	164
13	Sjikaner, hets og hatefulle ytringer	141	17.4.1	Skjerming av hensyn til liv og helse	164
13.1	Sjikaner, hets og hatefulle ytringer på internett og sosiale medier	141	17.4.2	Skjerming av polititaktiske hensyn	172
13.2	Søk på rettsavgjørelser	142	17.4.3	Skjerming i Spesialenhetens saker	174
14	Andre relevante trekk ved samfunnsutviklingen	143	17.5	Behovet for andre tiltak	175
14.1	Psykatrioppdrag og håndtering av personer med psykiske lidelser	143	17.6	Hensynet til andre offentlig ansatte	176
14.2	Organiserte kriminelle miljøer og kriminelle gjenger	144	Del VI	Økonomiske og administrative konsekvenser	177
14.3	PSTs vurdering av trusselbildet og forventet utvikling	145	18	Økonomiske og administrative konsekvenser	179
15	Oppsummering av utviklingstrekk i samfunnet	147	Del VII	Lovutkast og merknader til de enkelte bestemmelsene	181
Del V	Hensyn, vurderinger og forslag	151	19	Merknader til de enkelte bestemmelsene	183
16	Hensyn	153	19.1	Politi-loven	183
16.1	Innledning	153	19.2	Straffeprosessloven	186
			19.3	Straffegjennomføringsloven	190
			19.4	Politiinstruksen	193
			19.5	Påtaleinstruksen	193
			20	Utkast til endringer i lov og forskrift	194
			Referanseliste	198	

Vedlegg

1	Oppklarte etterforskede lovbrudd, vold og trusler mot offentlig tjenesteperson (2003 til 2022)	215
2	Forebyggelse af arbeidsrelateret vold uden for arbeidstiden	217

Del I
Innledning og sammendrag

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Innledning

Utvalget for utredning om identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen (heretter «ID-skjermingsutvalget») har vurdert behovet for utvidet adgang til identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Med «identitetsskjerming» mener utvalget tiltak som hindrer at de ansattes identitetsopplysninger, som navn, adresse og bilde, blir kjent for personer utenfor politiet eller kriminalomsorgen.

Utvalget har konkludert med at det er behov for en viss utvidelse av adgangen til identitetsskjerming, og har foreslått endringer i lov og forskrift. Forslagene tar sikte på å balansere hensynet til de ansattes liv og helse mot prinsippet om åpenhet i offentlig forvaltning og enkeltpersoners krav på rettssikkerhet. I dette kapitlet gis et sammendrag av utvalgets funn, vurderinger og forslag.

1.2 Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser

I utredningens kapittel 3 foretar utvalget en gjennomgang av de konstitusjonelle og internasjonale forpliktelsene som er relevante for spørsmålet om identitetsskjerming. Regler om identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen må være i samsvar med disse forpliktelsene. Mens retten til liv og retten til respekt for privatliv kan tilsi utvidet adgang til identitetsskjerming, utgjør retten til ytringsfrihet og retten til en rettferdig rettergang begrensninger for utvalgets forslagsfrihet.

Utvalgets gjennomgang viser at staten kan ha en forpliktelse etter både *Grunnloven § 93* og *EMK artikkel 2* til å iverksette forebyggende tiltak for å beskytte ansatte i politiet og kriminalomsorgen og deres nærmestes rett til liv. Denne plikten oppstår bare der det foreligger en «real and immediate risk» som staten kjente eller burde ha kjent til, og innebærer ikke noen plikt til å vedta generelle regler om identitetsskjerming for

alle eller store deler av de ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

Ansatte i politiet og kriminalomsorgen har også rett til personvern og privatliv etter blant annet *Grunnloven § 102* og *EMK artikkel 8*. Det kan innebære et krav på beskyttelse mot hets og sjikane både på jobb og i fritiden. Dette kravet må balanseres blant annet mot allmennhetens og pressens behov for å formidle informasjon som ledd i utøvelse av retten til ytringsfrihet.

Reglene om åpenhet og offentlighet i *Grunnloven § 100* og *EMK artikkel 10* setter grenser for adgangen til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Reglene er ikke til hinder for at informasjon skjermes av hensyn til de ansattes liv, helse eller personvern, men dersom det begjæres innsyn i opplysningene, kan innsyn bare nektes etter en konkret vurdering av behovet for innsyn mot behovet for skjerming. Terskelen for å avslå innsyn må være høy.

Retten til en rettferdig rettergang etter *Grunnloven § 95* og *EMK artikkel 6* begrenser adgangen til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, særlig i straffesaker. Identitetsskjerming som begrenser tiltaltes rett til innsyn i relevante bevis, kan bare tillates dersom det er strengt nødvendig. Identitetsskjerming som skjer ved at vitner forklarer seg anonymt i retten kan bare tillates etter en konkret vurdering av behovet for anonymitet mot tiltaltes rett til en rettferdig rettergang. I denne vurderingen vil betydningen av vitnets forklaring som bevis være sentral. EMD har uttalt at polititjenestepersoner bare kan vitne anonymt under ekstraordinære forhold.

1.3 Dagens regler og rutiner for identitetsskjerming

I kapittel 4 og 5 redegjør utvalget for de regler og rutiner for identitetsskjerming som gjelder i dag i henholdsvis politiet og kriminalomsorgen.

Utvalgets gjennomgang viser at spørsmål om identitetsskjerming oppstår i en rekke ulike situa-

sjoner og faser av politiets og kriminalomsorgens arbeid. Gjennomgangen viser også at reguleringen av de ansattes plikt til å oppgi navn, og andres rett til innsyn i dette, er fragmentert og spredt i ulike regelverk.

Politiet har i dag adgang til å identifisere seg med et tjenestenummer i *fysiske møter med publikum*. I dokumenter eller registreringer som den ansatte utarbeider eller foretar, er det imidlertid praksis at navn, arbeidssted og/eller brukeridentiteten til den ansatte fremgår. Det finnes ingen regler som gir ansatte i politiet adgang til å unnlate å oppgi navn eller bruke tjenestenummer i rapporter og andre skriftlige saksdokumenter.

I kriminalomsorgen er det en utbredt praksis at de ansatte bruker fornavn i *omgang med innsatte og domfelte*. Videre er de ansatte gitt adgang til å bruke tjenestenummer i rapporter, notater og vedlegg til sak mv. i Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11.

Dersom det treffes *vedtak*, vil navnet til den ansatte i politiet og kriminalomsorgen som treffer vedtaket alltid fremgå.

Ansatte i politiet og kriminalomsorgen som *vitner* i retten under behandlingen av straffesaker må oppgi navnet sitt, med mindre retten har besluttet anonym vitneførsel. Terskelen for å beslutte anonym vitneførsel er høy, og gjelder kun saker om bestemte typer straffbare handlinger. Bestemmelsen om anonym vitneførsel er lite brukt, men brukes blant annet der ansatte i politiet som jobber som spanere eller agenter, og derfor har behov for å holde sin identitet skjult, forklarer seg for retten.

Dagens regelverk er innrettet slik at opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen vil kunne fremgå i løpet av saksgangen, eller ved at det begjæres *innsyn* i saksdokumentene. Selv om det finnes regler som åpner for å begrense slikt innsyn, er innsynsreglene ikke utformet med identitetsskjerming for øye. Det fremstår dermed tilfeldig om reglene gir adgang til å skjerme de ansattes identitet av hensyn til liv og helse. Også reglene om bevis-tilgang i sivile saker vil kunne gi tilgang til identitetsopplysningene til ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

1.4 Samfunnsmessige utviklingstrekk

I utredningens del IV beskrives samfunnsmessige utviklingstrekk av betydning for spørsmålet om identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

De siste 20 årene har antall *anmeldte tilfeller av vold og trusler* mot offentlige tjenestepersoner økt. De fleste tilfellene blir etterforsket og oppklart som volds- eller trusselovbrudd mot offentlig tjenesteperson, og ender med tiltale. Det er imidlertid ikke klart om økningen skyldes flere volds- og trusselovbrudd, befolkningsvekst, økt anmeldelsestilbøyelighet, økning i antall årsverk eller en kombinasjon av disse faktorene. Statistikken underbygger likevel at en ikke ubetydelig del av de ansatte i politiet og kriminalomsorgen utsettes for vold eller trusler under tjeneste.

Levekårsundersøkelsene fra SSB og politiets og kriminalomsorgens spørreundersøkelser, viser at ansatte i politiet og kriminalomsorgen *opplever en særlig utsatthet* for vold og trusler, samt frykt for ubehagelige hendelser i tilknytning til arbeidet.

Utvalgets undersøkelser tyder imidlertid på at de aller fleste volds- og trusselhendelser finner sted under *fysiske møter eller direkte kontakt* mellom politiansatte og publikum eller kriminalomsorgsansatte og innsatte/domfelte i arbeidstiden. Utvalget har ikke mottatt eller funnet dokumentasjon på at kjennskap til ansattes identitet har bidratt til en økning i antall volds- eller trusselhendelser. Dette er sentralt fordi det indikerer at identitetsskjerming ikke vil være egnet til å redusere antallet volds- og trusselhendelser i særlig grad.

Utvalgets gjennomgang av *rapportering og registrering av avvik i HMS-systemene* viser at det er langt flere anmeldte tilfeller av vold og trusler mot ansatte i politiet, enn det som registreres og rapporteres som avvik i politiets HMS-system. Dette tyder på en stor underrapportering i politiets HMS-system. I Kriminalomsorgens HMS-system er tendensen motsatt. Der rapporteres og registreres det flere volds- og trusselhendelser i HMS-systemet enn det anmeldes tilfeller av vold og trusler. De ansattes svar på Kriminalomsorgens medlemsundersøkelsene viser dessuten at tallene trolig burde være enda høyere. Ytterst få hendelser blir rapportert til Arbeidstilsynet. Utvalget mener at arbeidsgiverne bør utbedre og forbedre bruken av HMS-systemene, samt forbedre forebyggingen, oppfølgingen og håndteringen av avvik som innebærer en risiko for liv og helse.

Utvalgets undersøkelser tyder på at mange ansatte i politiet og kriminalomsorgen utsettes for ulike former for *sjikane og hets*, men at dette utviklingstrekket også gjelder befolkningen ellers. De fleste tilfellene av sjikane, hets og hatefulle ytringer mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen skjer i direkte kontakt med publikum

eller innsatte/domfelte. Det er dermed vanskelig å se at identitetsskjerming vil ha stor betydning for forekomsten av slik sjikane, hets og hatefulle ytringer.

Under innspillmøtene har aktører fra politiet og kriminalomsorgen opplyst om at det er skjedd en økning i *antall psykiatrioppdrag og håndtering av psykisk syke*. Utvalget har ikke blitt forelagt materiale som gir grunnlag for å konstatere en økning i antall psykiatrioppdrag. Kunnskapsgrunnlaget indikerer imidlertid en økt forekomst av innsatte med psykiske lidelser, og at personer med psykiske lidelser i samvirke med andre faktorer kan øke sannsynligheten for voldelig atferd.

Utvalget har også undersøkt relevante trekk ved *kriminalitetsutviklingen internasjonalt*. Det rapporteres om tilstedeværelse og forventet ekspansjon av organiserte kriminelle nettverk både i Europa og Norge. Politiet er ansett som et særlig mål for slike kriminelle nettverk. Også radikalisererte personer og høyreekstremister anses å ha norske myndigheter som del av sitt fiendebilde.

1.5 Utvalgets vurderinger

I utredningens del V redegjør utvalget for de hensyn som er relevante for spørsmålet om adgangen til identitetsskjerming bør utvides: Mens åpenhet, offentlighet og innsyn, rettssikkerhet og ansvarliggjøring og kontroll er hensyn som taler mot identitetsskjerming, taler hensynet til de ansattes sikkerhet, personvern og arbeidsmiljø for skjerming. Også behovet for kriminalitetsbekjempelse og metodevern kan tale for identitetsskjerming.

Utvalget tar utgangspunkt i at *åpenhet er et ideal for norsk offentlig myndighetsutøvelse*. Dette innebærer at det som hovedregel skal være åpenhet om hvem som utøver myndighet på det offentliges vegne, spesielt der det brukes makt, gjøres inngrep i den enkeltes frihet eller tas avgjørelser som er bestemmende for enkeltmenneskers rettigheter og plikter. At ansatte i politiet og kriminalomsorgen opptrer med navn, både i fysiske møter og i den skriftlige behandlingen av en sak, er viktig fordi det skaper nærhet mellom staten og befolkningen, bidrar til riktige avgjørelser, ansvarliggjør den ansatte og tilrettelegger for kontroll av at avgjørelser fattes på riktig grunnlag. Samlet sett er dette viktig for befolkningens tillit til politiet og kriminalomsorgen.

Også *hensynet til den enkeltes rettssikkerhet* tilsier at adgangen til identitetsskjerming begrenses. Det er særlig risikoen for at det ikke oppdages at den ansattes tjenestehandlinger er påvir-

ket av usaklige eller irrelevante hensyn, eller at den ansatte er inhabil, som taler mot skjerming. Kunnskap om den ansattes navn vil ofte være den eneste måten å avdekke at vedkommende har en personlig relasjon eller kjennskap til saken eller den personen tjenestehandlingen rammer. Videre er det viktig at identitetsskjerming ikke går på bekostning av tiltaltes rett til kontradiksjon i straffesaker eller rettens mulighet til å vurdere vitners forklaringer i retten.

På den andre siden tilsier *hensynet til sikkerheten til de ansatte* i politiet og kriminalomsorgen, og plikten til å sikre retten til liv etter EMK artikkel 2, at det bør vedtas regler som i større grad enn i dag tillater identitetsskjerming der det foreligger fare for liv eller helse for de ansatte eller deres nærstående.

Utvalget har vurdert om regelverket om identitetsskjerming bør utformes ved at det oppstilles et utgangspunkt eller *en hovedregel om skjerming* for alle ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Med dette sikter utvalget til et system der ansatte i politiet og kriminalomsorgen som hovedregel opptrer uten å oppgi navn, men identifiserer seg for eksempel ved bruk av et nummer, og der det bare på forespørsel og med henvisning til et begrunnet behov, eller i nærmere definerte situasjoner, gis opplysninger om den ansattes navn.

Dagens kriminalitetsbilde kan, etter utvalgets syn, ikke forsvare en slik hovedregel om skjerming. Selv om utvalgets undersøkelser har vist at ansatte i politiet og kriminalomsorgen er særlig utsatt for vold og trusler, kan det ikke dokumenteres noen klar økning i antall anmeldte tilfeller av vold og trusler mot politiet i senere tid. Det samme gjelder for rapporterte volds- og trusselavvik i kriminalomsorgens HMS-system. Gjennomgangen viser også at det store flertallet av slike hendelser både i politiet og kriminalomsorgen skjer i direkte kontakt med publikum eller innsatte/domfelte. Ytterst få hendelser skjer ved at de ansatte eller deres nærstående kontaktes på andre måter, i eller utenfor arbeidstiden. En generell skjerming av identitetsopplysninger vil dermed i svært begrenset grad bidra til å motvirke de mest aktuelle formene for vold og trusler mot de ansatte. De få hendelsene der identitetsskjerming kunne forebygget vold og trusler, bør etter utvalgets syn fanges opp med mer målrettede tiltak enn en hovedregel om identitetsskjerming.

Utvalget har altså kommet til at en hovedregel om identitetsskjerming vil favne langt bredere enn behovet tilsier, gjøre unødvendig store inngrep i verdier som er viktige for det norske samfunnet og skape risiko for krenkelser av enkelt-

menneskers rettigheter. Med et slikt utgangspunkt ville det blitt vanskeligere å avdekke habilitetsproblematikk og myndighetsmisbruk. Det ville også skapt større avstand mellom staten og innbyggerne, noe som igjen kunne ha påvirket borgenes tillit til politiet og kriminalomsorgen.

I stedet foreslår utvalget *en begrenset og målrettet adgang til identitetsskjerming* for ansatte i politiet og kriminalomsorgen, der tungtveiende grunner tilsier det og det anses forsvarlig. Utvalgets forslag til lovregler identifiserer ulike situasjoner der de ansatte ikke plikter å oppgi navn, eller navn unntas fra innsyn eller erstattes med et tjenestenummer. Utvalget mener en slik modell ivaretar og balanserer hensynet til de ansatte opp mot samfunnets og enkeltmenneskers behov for innsyn i etatenes virksomhet.

Utvalget foreslår at det skal være en slik adgang der det kan påvises en generell eller konkret *fare for liv og helse*. Forslaget tar sikte på å øke den faktiske og opplevde sikkerheten for de ansatte i politiet og kriminalomsorgen ved å tilby et system for skjerming i situasjoner der det kan påvises en slik fare. De ansatte har påtatt seg en viktig oppgave på samfunnets vegne, og samfunnet må så langt det er mulig sørge for at de er trygge på arbeidsplassen. Deres sikkerhet har betydning for kvaliteten i arbeidet de gjør, og dermed for samfunnets sikkerhet. Dersom utrygghet og mistriivsel får bre om seg, vil det kunne få konsekvenser for arbeidsmiljøet og rekruttering til etatene, noe som også vil være skadelig for samfunnets sikkerhet.

Utvalget foreslår videre at hensynet til *kriminalitetsbekjempelse og effektivt metodevern* kan danne grunnlag for skjerming av politiansattes identitet, der disse har behov for å kunne opptre skjult. Det gjelder særlig spanere og såkalte undercover-agenter, som i mange tilfeller ikke vil kunne fortsette i disse rollene dersom deres identitet blir offentlig kjent. Det kan imidlertid også gjelde andre typer personell, herunder ansatte i Beredskapstroppen.

Utvalget skisserer derfor et målrettet system for identitetsskjerming, der skjerming kan foretas i alle faser av politiets og kriminalomsorgens arbeid der det kan påvises et behov som bygger enten på fare for liv og helse eller et taktisk behov for å kunne opptre skjult.

1.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår ingen endringer i adgangen politiet allerede har til å oppgi tjenestenummer i

fysiske møter med publikum, eller i kriminalomsorgsansattes bruk av fornavn i omgangen med innsatte og domfelte.

Derimot foreslår utvalget å lovfeste en hovedregel om at politiansatte har *plikt til å oppgi navn* ved utarbeidelse av rapporter og andre saksdokumenter, og når det treffes skriftlige vedtak, etter politiloven og straffeprosessloven.

Denne hovedregelen foreslås supplert med unntaksbestemmelser i politiloven og straffeprosessloven som åpner for at politiansatte kan bruke tjenestenummer i bestemte saker eller dokumenter hvis *tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig*. Med «tjenestenummer» mener utvalget et nummer som ikke identifiserer den ansatte utad, men som kan knyttes til den ansatte i etatenes egne systemer. For at den ansatte skal kunne oppnå skjerming ved bruk av tjenestenummer kreves det at dagens bruk av tjenestenummer tilpasses, slik at det for eksempel sørges for utskifting av tjenestenummer der identiteten bak et bestemt nummer er blitt eksponert.

Tungtveiende grunner kan foreligge dersom det er grunn til å frykte at den ansatte eller dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet blir kjent. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller en subjektiv frykt for slike reaksjoner – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Kravet om at bruken av tjenestenummer må anses forsvarlig, innebærer at det må foretas en avveining av hensynet til åpenhet, kontradiksjon og kontroll mot konsekvensene av at det gis innsyn i den ansattes navn. Forsvarlighetsvurderingen vil være strengere der det dreier seg om et vedtak enn en rapport eller et annet saksdokument. Den vil også kunne være strengere under etterforskning etter straffeprosessloven, enn for dokumenter som ikke utarbeides i en straffesak.

Utvalget foreslår at *kompetansen til å beslutte bruk av tjenestenummer* i bestemte dokumenter etter politiloven legges til den ansattes overordnede. Dette skal sikre at det foretas en objektiv og saklig vurdering av om vilkårene er oppfylt. Beslutning om bruk av tjenestenummer i bestemte saker etter straffeprosessloven foreslås lagt til politimesteren eller visepolitimesteren. Dette er ment å sikre ivaretagelse av mistenktes rettigheter i etterforskningen. Beslutningstakeren vil blant annet ha plikt til å vurdere den ansattes habilitet. Begrunnelsen for beslutningen og hvem som har truffet den, skal nedtegnes i et internt notat.

I tillegg foreslår utvalget at *Kongen gis fullmakt til å beslutte regler* om bruk av tjenestenummer for

særskilte ansatte i politiet når det er påkrevd av hensyn til de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk. Slike regler vil kunne åpne for bruk av tjenestenummer generelt, og krever ikke at det påvises et behov i den enkelte sak. En generell adgang til bruk av tjenestenummer vil blant annet kunne gis personer som arbeider med kriminelle miljøer med voldspotensial, som anses å utgjøre en konstant trussel mot de ansatte, eller personer i stillinger der de har behov for å kunne opptre skjult, som spanere og undercover-agenter. At bruk av tjenestenummer må være «påkrevd», innebærer at det ikke kan finnes andre effektive måter å ivareta de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk på. Terskelen for å gi tillatelse til generell bruk av tjenestenummer skal dermed være høyere enn for bruk av tjenestenummer i en bestemt sak eller dokument.

Også for *ansatte i kriminalomsorgen* foreslår utvalget en hovedregel om at rapporter, andre saksdokumenter og vedtak skal opplyse om den ansattes navn. Ansatte i fengsel eller overgangsbolig kan imidlertid velge å bruke tjenestenummer i rapporter og andre saksdokumenter. Dette er en videreføring av regelen i Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11 for denne ansattgruppen, som anses å være særlig utsatt for vold og trusler som følge av at de arbeider i institusjoner, tett på innsatte og domfelte. Øvrige ansatte i kriminalomsorgen kan bruke tjenestenummer i rapporter og andre saksdokumenter dersom tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig. I skriftlige vedtak skal beslutningstakers navn som hovedregel fremgå,

selv der vedkommende er ansatt i fengsel eller overgangsbolig. Men også her kan det gjøres unntak der tungtveiende grunner tilsier det, og det anses forsvarlig. For bruk av tjenestenummer etter straffegjennomføringsloven er saksbehandlingsreglene like som etter politiloven.

Videre foreslår utvalget en adgang til at ansatte i politiet og kriminalomsorgen kan *forklare seg anonymt i politiavhør* etter straffeprosessloven, dersom tungtveiende grunner tilsier det og det anses forsvarlig. Utvalget mener dette er nødvendig for at de ansattes identitet skal kunne skjermes på alle stadier i en straffesak.

Utvalget foreslår også at det ikke skal gis *innsyn* i opplysninger som kan medføre at identiteten til en ansatt bak et tjenestenummer blir kjent. Dette gjelder bare så lenge vilkårene for bruk av tjenestenummer er oppfylt. Spørsmålet om vilkårene er oppfylt skal kunne bringes inn for domstolen til avgjørelse.

Der det tas ut tiltale i en straffesak, skal ansatte i politiet og kriminalomsorgen bare kunne forklare seg anonymt for retten dersom vilkårene for *anonym vitneførsel* i straffeprosessloven er oppfylt. Utvalget foreslår en justering av disse vilkårene, ved at avgrensingen til særlige typer straffesaker fjernes, og at kravet til den risikoen vitner må være utsatt for, senkes noe. Dette vil gjøre bestemmelsen mer praktisk anvendelig og bidra til å gi større reell beskyttelse til vitner. Anonym vitneførsel skal fortsatt bare kunne besluttes dersom det er strengt nødvendig og det ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til den mistenktes forsvar.

Kapittel 2

Utvalgets sammensetning, bakgrunn, mandat og arbeid

2.1 Utvalgets sammensetning og bakgrunn

Utvalget for utredning om identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen (ID-skjermingsutvalget) ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 23. februar 2023.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Asbjørn Strandbakken (utvalgsleder), professor ved Institutt for rettsvitenskap, Universitetet i Agder og professor II ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.
- Ingvild Bruce (utvalgsmedlem), førsteamanuensis ved Politihøgskolen og førsteamanuensis II ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.
- Marianne Nergaard Magnus (utvalgsmedlem), dommer ved Salten og Lofoten tingrett.

Utvalgets sekretariat har bestått av Ane Grindstad (sekretariatsleder 50 prosent) og Susanne Wikborg (utvalgssekretær). Grindstad og Wikborg har vært midlertidig ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet under hele arbeidet.

Bakgrunnen for oppnevningen var Stortingets anmodningsvedtak 25. februar 2021 nr. 682 der regjeringen ble bedt om å sikre full identitetsskjerming for politiansatte i forbindelse med ny straffeprosesslov. Vedtaket ble truffet i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*.

Identitetsskjerming for politiansatte har vært tema i andre rapporter og utredninger. I utvalgets mandat vises det til rapporten «Prosjekt identitetsskjerming» fra Politiets Fellesforbund 21. juni 2021, en arbeidsgruppe med representanter fra Politidirektoratet, Politiets Fellesforbund og ett politidistrikt som skal se på problemstillinger knyttet til vold og trusler mot ansatte i politietaten og Tor-Geir Myhres utredning «Skjernet identitet» fra 2007.

2.2 Utvalgets mandat

ID-skjermingsutvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

1. Stortingets anmodningsvedtak om identitetsskjerming for politiansatte. Annet utredningsarbeid

Ved anmodningsvedtak 25. februar 2021 nr. 682 har Stortinget bedt regjeringen «[...] i forbindelse med forslag til ny straffeprosesslov sikre full identitetsskjerming for politiansatte». Vedtaket ble truffet i forbindelse med behandlingen av Politimeldingen, Meld. St. 29 (2019–2020). I komiteinnstillingen er det blant annet gitt uttrykk for at det er for lite kunnskap om når, hvordan og hvorfor behovet for identitetsskjerming oppstår.

Politiets Fellesforbund (PF) fremla 21. juni 2021 prosjektrapporten Prosjekt identitetsskjerming. I rapporten fremholdes det at behovet for skjerming gjelder for ansatte på både små og store tjenestesteder, at det er tilfeldig hvilke tjenestepersoner som havner i en situasjon hvor de får behov for å skjermes identiteten, og at det er vanskelig å forutse hvilke oppdrag som kan utløse et slikt behov. Det oppleves å være behov for en hjemmel for å skjermes identiteten gjennomgående gjennom hele straffesakskjeden. Samtidig erkjennes «at det er mothensyn som tilsier at en lovregulering som tillater en ubetinget og absolutt skjerming av identiteten i alle tjenstlige relasjoner, neppe er en farbar vei.»

Det er videre opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra Politidirektoratet, PF og ett politidistrikt som skal se på problemstillinger knyttet til vold og trusler mot ansatte i politietaten. Arbeidsgruppen skal utarbeide en risikovurdering som skal danne grunnlag for tiltak.

Prof. emeritus ved PHS Tor-Geir Myhrer la i 2006 frem utredningen Skjernet identitet

Utredning og forslag til regler om skjerming av identiteten til polititjenestemenn som har deltatt i skarpe aksjoner mv. Utredningsoppdraget, gitt av politimesteren i Oslo, hadde som utgangspunkt hendelser hvor polititjenestepersoner i planlagte aksjoner hadde skutt og drept eller skadet personen som skulle stanses eller pågripes, og økende oppmerksomhet i politiet på behovet og mulighetene for i slike tilfeller å holde skjult identiteten til involverte tjenestepersoner. Av regelverksendringer foreslo Myhrer en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 230a om skjermet avhør av polititjenestepersoner.

Utredningen var, sammen med enkelte andre forslag, på høring i 2007, men forslaget om id-skjerming har ikke blitt fulgt opp.

2. Identitetsskjerming for ansatte i kriminalomsorgen

Departementet har besluttet at det også bør utredes om det er behov for ytterligere identitetsskjerming for ansatte i kriminalomsorgen.

Med grunnlag i en hjemmel i straffegjennomføringsloven for å unnta fra partsinnsyn opplysninger som det er utilrådelig på grunn av sikkerhetsmessige hensyn at det gis innsyn i (§ 7 bokstav c), ga Kriminalomsorgsdirektoratet i 2020 et rundskriv om innføring av tjenestenummer i kriminalomsorgen (rundskriv 11/2020). I rundskrivet åpnes det for at rapporter, notater mv. som skrives av ansatte, i noen tilfeller kan undertegnes med tjenestenummer.

Samtidig angis det at vedtak etter straffegjennomføringsloven og andre beslutninger som er bestemmende overfor innsatte eller andre som gjennomfører straff, skal undertegnes med beslutningstakerens navn, og at det heller ikke skal benyttes tjenestenummer i ansattes kontakt med innsatte. I begrunnelsen for tiltaket vises det i rundskrivet blant annet til en økt forekomst av trusler overfor ansatte, og til et behov for skjerming mot sjikane mv. i sosiale medier.

3. Nærmere om oppdraget

Utvalget skal vurdere behovet for identitetsskjerming m.m. både for politiansatte og for ansatte i kriminalomsorgen. Mange av problemstillingene på dette området antas å være sammenfallende for disse to gruppene, men utvalget bes også omtale og vurdere særlige problemstillinger i den enkelte etat.

Utredningens overordnede formål er å foreslå tiltak som kan bidra til at ansatte i norsk politi og kriminalomsorg settes i stand til å fylle sitt samfunnsoppdrag på beste måte. Utredningen må særlig vurdere hensynene til den særlige åpenhet som offentlig myndighetsutøvelse skal være underlagt, den enkelte ansattes behov for trygghet, og etatenes behov.

Utvalget bes om å beskrive gjeldende rett, rutiner og praksis for id-skjerming i de ulike fasene i en straffesak spesielt samt i forbindelse med andre oppdrag og oppgaver. Det bes videre redegjort for utviklingstrekk som kan tilsi en større grad av ID-skjerming enn i dag. Relevante internasjonale forpliktelser og andre lands rett og praksis som det er naturlig å se hen til bes det også gjort rede for. Det bør særlig ses hen til trusselsituasjonen for ansatte i politiet og kriminalomsorgen og den rettslige reguleringen i Danmark og Sverige. I tillegg bes utvalget drøfte hvilke kategorier stillinger innenfor politiet og kriminalomsorgen som kan ha behov for id-skjerming, og hvilke kategorier stillinger som vurderes å ha et særlig behov for skjerming.

Utredningen skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen og skal inneholde konkrete forslag til tiltak. Det kan foreslås lovendringer, men også andre tiltak, eksempelvis instruks, veiledning og praksisendringer. Utvalget bes se hen til etatenes HMS-arbeid, herunder ved vurderingen av behovet for ev. regelverksendringer.

Foreslåtte tiltak skal ligge innenfor rammene av våre internasjonale forpliktelser. Det skal så vidt mulig redegjøres for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Eventuelle lovforslag skal utarbeides i samsvar med retningslinjene i Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utredningen bør utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning av departementet.

For å sørge for et bredt kunnskapsgrunnlag om behovet for endringer er det forventet at utvalget innhenter informasjon og innspill fra ulike relevante aktører, herunder blant annet arbeidstakerorganisasjoner og direktorater. Utvalget skal herunder gjennomføre minst to innspillmøter med de største fagforeningene i Kriminalomsorgen, politiet og påtalemyndigheten.

Det vil også være naturlig å se hen til utredningen fra 2006.

Utredningen skal være ferdig innen utløpet av januar 2024.

2.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget har, i tråd med mandatet, vurdert behovet for identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

Som ansatte i politiet og kriminalomsorgen regner utvalget enhver person som utfører tjeneste i politiet eller i kriminalomsorgen. I tillegg til polititjenestepersoner og fengselsbetjenter omfatter dette blant annet jurister og andre sivilt ansatte. Utvalget har ikke vurdert behovet for regler om identitetsskjerming for ansatte i departementer og direktorater som arbeider med politi og kriminalomsorg, eller ansatte i den høyere påtalemyndighet.

Med «identitetsskjerming» forstår utvalget tiltak som hindrer at de ansattes identitetsopplysninger blir kjent for personer utenfor politiet eller kriminalomsorgen. Som «identitetsopplysninger» regner utvalget blant annet navn, fotografi, og andre opplysninger som er egnet til å identifisere de ansatte. Utvalget legger imidlertid til grunn at adgangen til å opptre med uriktige identitetsopplysninger eller fiktiv identitet ligger utenfor mandatet.

Utvalget har vurdert behovet for regler om identitetsskjerming i forbindelse med utførelsen av tjenestehandlinger i bred forstand. For politiets del, har utvalget vurdert behovet både i og utenfor straffesaker for så vel polititjenestepersoner, politijurister og sivilt ansatte. For kriminalomsorgens del, har utvalget vurdert fengselsbetjentes og andre ansattes behov for skjerming i omgang med innsatte/domfelte og ved utarbeidelse av rapporter og annen skriftlig dokumentasjon, samt andre ansattes behov som ledd i saksbehandling og administrasjon. Utvalget har også vurdert kriminalomsorgsansattes behov der de involveres i straffesaker, og begge ansattgruppers behov i forbindelse med irettføringen av sivile saker. At behovet for regler om identitetsskjerming er vurdert i forbindelse med utførelsen av tjenestehandlinger, er ikke til hinder for at identitetsskjerming kan være begrunnet med den ansattes behov for beskyttelse både i og utenfor tjenesten.

I tråd med mandatet har utvalget beskrevet gjeldende rett, rutiner og praksis for ID-skjerming i politiet og kriminalomsorgen i kapittel 4 og 5. Utvalget har i denne forbindelse blitt orientert om etatenes HMS-arbeid. I tillegg er reglene

om offentlighet og innsyn i politiets og kriminalomsorgens virksomhet og betydningen dette har for mulighetene til identitetsskjerming omtalt i kapittel 6. Tilgrensende regelverk av betydning for identitetsskjerming er omtalt i kapittel 7. Etter utvalgets syn er det strafferettslige vernet av ansatte i politiet og kriminalomsorgen også av betydning for behovet for regler om identitetsskjerming, og dette er derfor beskrevet i kapittel 8.

I tråd med mandatet har utvalget videre redegjort for relevante internasjonale forpliktelser, se kapittel 3, og innhentet informasjon om reguleringen i Sverige og Danmark, se kapittel 9 og 10.

Som angitt i mandatet, og som grunnlag for utvalgets vurderinger, er det innhentet informasjon om enkelte sentrale samfunnsmessige utviklingstrekk av relevans for behovet for ID-skjerming. Dette er redegjort for i utredningens del IV.

Ifølge mandatet er utredningens overordnede formål å foreslå tiltak som kan bidra til at ansatte i norsk politi og kriminalomsorg settes i stand til å fylle sitt samfunnsoppdrag på best mulig måte. Utvalget er pålagt å vurdere hensynet til den særlige åpenhet som offentlig myndighetsutøvelse skal være underlagt, den enkelte ansattes behov for trygghet og etatenes behov. Utvalget har tatt utgangspunkt i at åpenhet er et ideal for offentlig myndighetsutøvelse, og at unntak fra dette utgangspunktet krever særlig begrunnelse. Utvalget forstår mandatet slik at både hensynet til de ansattes sikkerhet og etatenes arbeid kan begrunne identitetsskjerming. Utvalgets forståelse og avveining av disse hensynene er redegjort for i kapittel 16 og 17.

Utvalget forstår mandatet slik at selv om utvalget skulle konkludere med at det ikke er behov for økt adgang til identitetsskjerming, skal utredningen inneholde konkrete forslag til tiltak. Utvalget har imidlertid konkludert med at det foreligger et visst behov for utvidelse av adgangen til identitetsskjerming, og har utformet forslag til nye lovregler i tråd med dette behovet, se kapittel 20. I tråd med mandatet har utvalget vurdert hvilke kategorier stillinger innenfor politiet og kriminalomsorgen som kan ha behov for skjerming og hvilke kategorier stillinger som kan ha et *særskilt* behov for skjerming. Utvalgets forslag ligger innenfor rammene av våre internasjonale forpliktelser.

Utvalget har hatt størst fokus på å utrede behovet for og å foreslå lovendringer. Der undersøkelsene har gitt grunnlag for også å anbefale andre tiltak, som instruks-, veiledning- og praksisendringer, har utvalget gjort dette. Behovet for

slike tiltak er imidlertid ikke utredet på selvstendig grunnlag.

Utvalget har redegjort for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser i del VI.

2.4 Utvalgets arbeid

Utvalget startet sitt arbeid 1. mars 2023 og avholdt sitt første møte 29. mars 2023. Utvalget har i alt avholdt elleve utvalgsmøter. I tilknytning til fem av møtene har utvalget møtt relevante aktører i kriminalomsorgen, politiet, påtalemyndigheten og redaktørstyrte medier for å innhente spesifikk kunnskap. I arbeidets slutfase har utvalget dessuten hatt tre digitale møter. Etter avtale med departementet ble fristen for ferdigstilling utsatt til 21. mars 2024.

Sekretariatet har hatt hovedansvaret for kunnskapsinnhenting, skrivearbeidet og planlegging av utvalgsmøter. Arbeidet har skjedd i tett dialog med utvalget.

For å få et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om andre lands rett og praksis gjennomførte utvalget en studietur til København og Stockholm. I København møtte utvalget dansk politi og kriminalomsorg, samt det danske Justisministeriet. I Stockholm møtte utvalget svensk politi og kriminalomsorg, samt den svenske utrederen for «Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet» (Dir. 2022:31). Utvalget forsøkte også å innhente informasjon om den rettslige reguleringen av identitetsskjerming i Finland, Nederland og Tyskland. Utvalget lyktes ikke med å innhente tilstrekkelig informasjon fra disse landene innenfor den fastsatte tidsrammen.

Utvalget har dessuten innhentet høringsvarene til Justis- og politidepartementet i forbindelse med høring 15. november 2006 om forslag fra Riksadvokaten og professor Tor-Geir Myhrer til endringer i straffeprosessloven mv. (begrenset dokumentinnsyn og skjernet identitet).¹

I tråd med mandatet har utvalget avholdt to innspillmøter med de største fagforeningene i kriminalomsorgen, politiet og påtalemyndigheten, hvor de har fått muligheten til å gi muntlige og skriftlige innspill og dokumentasjon. I tillegg ble Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Riksadvokaten og hovedverneombudene i politiet og kriminalomsorgen invitert til et innspillmøte.

I invitasjonene til innspillmøtet med direktoratene, Riksadvokaten og hovedverneombudene og

det første innspillmøtet med fagforeningene ble aktørene bedt om å redegjøre for rutiner og praksis rundt identitetsskjerming, hvordan aktørene forholdt seg til eksisterende regelverk for å skjerme identiteten til ansatte, hvilke utviklingstrekk som tilsa et større behov for identitetsskjerming, behovet for identitetsskjerming knyttet til ulike stillingskategorier, virkninger av iverksatte og fremtidige tiltak og forutsetningene for en vellykket gjennomføring av identitetsskjerming. Utvalget ba aktørene om å oversende og underbygge sine redegjørelser med skriftlig dokumentasjon. Utvalget har fått oversendt og benyttet omfattende materiale fra Politidirektoratet, særlig HMS-seksjonen.

Til det andre innspillmøtet med fagforeningene ble foreningene bedt om å redegjøre for om det foreligger et (ytterligere) behov for skjerming, hvem som har behov for skjerming og hvordan behovet dekkes innenfor visse situasjoner og prosesser.

Utvalget møtte dessuten Norsk journalistlag og Redaktørforeningen for å få kunnskap om hvilken betydning mulighet for innsyn i identitetsopplysninger har for redaktørstyrte medier. Foreningene ble bedt om å redegjøre for behovet for innsyn i opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, hvilke utviklingstrekk som påvirker mediernes behov for tilgang til identitetsopplysninger, hvilket regelverk mediene bruker for å få tilgang til opplysninger og hvilke konsekvenser økt skjerming av identitet kan ha for mediernes mulighet til å utføre sitt samfunnsoppdrag.

Advokatforeningen ble også invitert til et møte for å belyse problemstillingen om identitetsskjerming fra et forsvarer- og bistandsadvokatperspektiv. Foreningen ble bedt om å redegjøre for hvordan eventuell identitetsskjerming påvirker rettighetene og rettssikkerheten til mistenkte/siktede og fornærmede/etterlatte. Foreningen ble også bedt om å redegjøre for i hvor stor grad og i hvilke tilfeller det er særskilt nødvendig med innsyn i ansattes identitet, samt i hvor stor grad foreningen opplever at ansattes identitet er skjernet.

Utvalget inviterte videre Politidirektoratets arbeidsgruppe for arbeid med vold og trusler til et møte. Arbeidsgruppen ble bedt om å orientere om sitt mandat og sine arbeidsmetoder, samt gi en oppdatering om arbeidet og veien videre.

For å få kjennskap til arbeidssituasjonen og særskilte behov innenfor enkelte enheter i politiet, inviterte utvalget dessuten Beredskapstroppen, Felles enhet for etterforskning (FEE) i Oslo politidistrikt, Kripas og Spesialenheten for politisaker til et møte. Enhetene ble bedt om å redegjøre for regler og praksis som muliggjør identitetsskjer-

¹ Justis- og politidepartementet (2006).

ming innenfor deres enhet, samt eventuelle utviklingstrekk og behov for endringer i gjeldende regelverk. Spesialenheten for politisaker ble i tillegg bedt om å redegjøre for deres behandling av ansatte i politiet sitt ønske om å skjerme identiteten i en etterforskning eller straffesak.

I arbeidet med del IV (utviklingstrekk) har utvalget fått bistand fra forskere ved Politihøg-

skolen for å kvalitetssikre utvalgets analyser av innhentet statistikk og for å evaluere enkelte rapporter.

Det har vært mulig å sende innspill gjennom nettsiden <https://nettsteder.regjeringen.no/idskjemingsutvalget/>. Utvalget har mottatt ett innspill.

Boks 2.1 Utvalgsmøter

Representanter under innspillsmøtene 30. mai og 1. juni 2023

Følgende var representert og ga innspill til utvalget under innspillsmøtene 30. mai og 1. juni 2023:

- Politiets Fellesforbund (PF).
- Parat Politiet.
- Norges politilederlag (NPL).
- Norges fengsels- og friomsorgsforbund (NFF).
- Juristforbundet Kriminalomsorgen.
- Politijuristene.
- Politidirektoratet.
- Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Riksadvokaten.

Aktører som ble invitert, men som ikke deltok var følgende:

- Statsadvokatenes forening.
- Norges tjenestemannslag (NTL).
- Kriminalomsorgens yrkesforbud (KY).
- Politiakademikerne.

Deltakere på møte 20. juni 2023

Følgende deltok på møte med utvalget 20. juni 2023:

- Norsk journalistlag (NJ).
- Norsk Redaktørforening (NR).
- Hovedverneombud i politiet.

Aktører som ble invitert, men som ikke deltok var følgende:

- Hovedverneombud i kriminalomsorgen. Hovedverneombudet sendte i stedet inn en skriftlig redegjørelse.

Deltakere på møte 18. august 2023

Følgende deltok på møte med utvalget 18. august 2023:

- Advokatforeningen.
- Politidirektoratets arbeidsgruppe om vold og trusler.

Deltakere på møtet 5. oktober 2023

Følgende deltok på møte med utvalget 5. oktober 2023:

- Kripas.
- Felles enhet for etterforskning (FEE) i Oslo politidistrikt.
- Beredskapstroppen.
- PST.

Deltakere på møtet 31. oktober 2023

Følgende deltok på møte med utvalget 5. oktober 2023:

- Spesialenheten for politisaker.

Representanter under innspillsmøte 31. oktober 2023

Følgende var representert og ga innspill til utvalget under innspillsmøtet 31. oktober 2023:

- Politiets Fellesforbund (PF).
- Parat Politiet.
- Norges politilederlag (NPL).
- Norges Tjenestemannslag (NTL).
- Norges fengsels- og friomsorgsforbund (NFF).
- Kriminalomsorgens yrkesforbud (KY).

Aktører som ble invitert, men som ikke deltok var følgende:

- Juristforbundet Kriminalomsorgen.
- Politijuristene. Politijuristene sendte i stedet inn en skriftlig redegjørelse.
- Statsadvokatenes forening.
- Politiakademikerne.

Del II
Identitetsskjerming i dag

Kapittel 3

Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser

3.1 Innledning

Utvalget skal i henhold til mandatet redegjøre for internasjonale forpliktelser som er relevante for adgangen til identitetsskjerming. De internasjonale forpliktelsene er forpliktelser som staten, gjennom samhandling med andre stater og internasjonale organisasjoner, ved avtale eller på annen måte, har bundet seg til å følge.

Blant de internasjonale forpliktelsene Norge er bundet av er menneskerettighetene. Menneskerettighetene oppstiller plikter for staten til å beskytte enkeltpersoner gjennom iverksettelse av lover og regler, og plikter til å avstå fra å gjøre inngrep i rettighetene. De mest sentrale menneskerettighetskonvensjonene er Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonen for sivile og politiske rettigheter (SP). Disse er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Begge konvensjonene pålegger statene fire menneskerettslige forpliktelser som er av særlig betydning for spørsmål om identitetsskjerming: Retten til ytringsfrihet, retten til liv, retten til respekt for privatliv og personlig integritet, samt retten til en rettferdig rettergang.

Rettighetene i EMK og SP inneholder noenlunde tilsvarende forpliktelser, og den videre drøftelsen vil dermed ta utgangspunkt i EMK på bakgrunn av den omfattende rettspraksisen som foreligger fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).¹

EMDs tolkning av rettighetene i EMK, tillegges også stor betydning ved fastleggingen av det nærmere innholdet i de konstitusjonelle rammene for retten til ytringsfrihet, retten til liv, retten til

privatliv og retten til rettferdig rettergang i Grunnloven.²

Menneskerettighetene slik de er nedfelt i EMK og Grunnloven har betydning for spørsmålet om identitetsskjerming på flere måter: De vil for det første være momenter i tolkningen av eksisterende og foreslåtte lovregler. De vil imidlertid også utgjøre begrensninger for utvalgets forslagsfrihet, ved at forslagene må ligge innenfor de rammene forpliktelsene setter.

Innholdet i de relevante menneskerettighetene behandles i dette kapitlet. Det redegjøres først for betydningen av retten til ytringsfrihet slik den er gitt i Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og Europarådets konvensjoner og anbefalinger (punkt 3.2). Retten til ytringsfrihet er relevant for spørsmålet om identitetsskjerming fordi den kan gi den enkelte krav på innsyn i offentlig informasjon, herunder opplysninger om ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Etter dette redegjøres det for retten til liv etter Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2 (punkt 3.3). Disse rettighetene er relevante fordi staten kan være forpliktet til å vedta regler om identitetsskjerming for å beskytte ansatte i politiet og kriminalomsorgen og deres nærmeste. Deretter redegjøres det for retten til privatliv og personvern etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og EU-retten (punkt 3.4), etter som staten også kan ha en positiv plikt til å vedta regler om identitetsskjerming for å verne om privatlivet til ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Til sist redegjøres det for retten til en rettferdig rettergang, slik denne følger av Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 og Europarådets anbefalinger (punkt 3.5). Reglene er av særlig betydning for adgangen til å vedta bestemmelser om identitetsskjerming som begrenser siktedes rettigheter i straffesaker, men også for adgangen til identitetsskjerming i saker for Spesialenheten og sivile saker.

¹ Om forholdet mellom SP og EMK vises det til ordlyden i de ulike bestemmelsene, og Høyesteretts behandling av forholdet i blant annet Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 44 og 45 (ytringsfriheten), forutsetningsvis i Rt. 2015 s. 93 (privatliv) avsnitt 60, og Rt. 2014 s. 1045 (retten til rettferdig rettergang) avsnitt 40 og 41.

² Se blant annet den generelle uttalelsen i Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

3.2 Retten til ytringsfrihet

3.2.1 Ytringsfrihet etter Grunnloven § 100

Eventuelle regler om skjerming av identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen må være forenlige med Grunnloven § 100. Bestemmelsen verner om ulike sider av ytringsfriheten. For spørsmålet om identitetsskjerming, er de mest sentrale sidene retten til innsyn i dokumenter og retten til å følge forhandlingene i rettsmøter. Disse rettighetene er nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd, som gir enhver «rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer».

Denne delen av bestemmelsen ble inntatt i Grunnloven i 2004, og fastslår hovedregelen om borgernes informasjonskrav overfor styresmaktene og domstolene. Med informasjonskrav menes et:

«[...] rettslig krav på tilgang til – i form av innsyn i eller utlevering av – informasjon fra en kilde uavhengig av om kilden er villig til å gi ut informasjonen eller ikke. Sett fra informasjonsbesitters ståsted innebærer dette følgelig en rettslig plikt til å gi den som ber om det tilgang til informasjon.» NOU 1999: 27 side 247.

Et informasjonskrav skiller seg dermed fra *informasjonsfrihet*, som er den enkeltes rett til å søke informasjon, og *informasjonsplikt*, som er plikten myndighetene og andre pliktsubjekter har til å informere på eget initiativ. I tillegg til at bestemmelsen gir borgerne et informasjonskrav (dokumentoffentlighet), gir den også borgerne rett til å være fysisk til stede i rettsmøter og folkevalgte forhandlinger (møteoffentlighet) og til å gjengi til andre det som har foregått i møtene.³ Både dokumentoffentlighet og møteoffentlighet bidrar til å «legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale», slik bestemmelsen i Grunnloven § 100 sjetten ledd foreskriver. Informasjon er blant annet nødvendig for å få ny kunnskap, forstå en sak, utvikle meninger og begrunne synspunkter, slik Ytringsfrihetkommisjonen i NOU 2022: 9 fremhevet på side 215. Dermed er innsyn og offentlighet grunnleggende forutsetninger for en reell ytringsfrihet.

Samtidig kan det være behov for å begrense borgernes informasjonskrav for å beskytte private og offentlige interesser, og sikre forsvarlige

³ NOU 1999: 27 s. 342.

beslutningsprosesser.⁴ Grunnloven § 100 femte ledd andre punktum fastslår at «det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner». Kravet til offentlighet er dermed ikke absolutt, men adgangen til unntak er snever, jf. «tungtveiende grunner». Dette innebærer at det kan oppstilles regler om identitetsskjerming selv om disse begrenser dokument- og møteoffentligheten, så fremt reglene vedtas i lov og fastsettes ut fra hensynet til personvern eller av andre tungtveiende grunner, og ellers er snevert utformet.⁵ De nye grunnlovsbestemmelsene innebar ikke i seg selv at det måtte gjøres endringer i den daværende offentlighetsloven, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 24.

3.2.2 Ytringsfrihet etter EMK artikkel 10

3.2.2.1 EMK artikkel 10 som grunnlag for innsynskrav

Det følger av EMK artikkel 10 nr. 1 at ytringsfriheten skal omfatte:

«[...] frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser.»

Bestemmelsen inkluderer både friheten til å ytre seg og friheten til å søke, motta og meddele opplysninger (informasjonsfrihet). Myndighetene må avstå fra å gjøre ulovlige inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten, samt tilrettelegge for og sikre en reell ytringsfrihet, jf. EMK artikkel 10 nr. 2 og artikkel 1. Artikkelen er relevant for spørsmålet om identitetsskjerming i den grad den gir en borger rett til opplysninger om identiteten til ansatte i politiet eller kriminalomsorgen, og eventuelt oppstiller en adgang til å gjøre unntak fra en slik rett.

Artikkel 10 inneholder ikke en uttrykkelig rett til tilgang til informasjon og opplysninger (informasjonskrav eller innsynskrav), slik som Grunnloven § 100 femte ledd. Etter ordlyden gir bestemmelsen kun et vern mot sensur fra myndighetenes side, og slik ble den praktisert av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) frem til midten av 2000-tallet.⁶ Etter dette fant det sted en utvik-

⁴ NOU 2003: 30 s. 44.

⁵ St. meld. 26 (2003–2004) s. 145.

⁶ Se blant annet Gaskin mot Storbritannia 7. juli 1989 (saknummer 10454/83).

ling der EMD gradvis anerkjente at bestemmelsen også kan gi den enkelte et informasjonskrav mot det offentlige.

Denne utviklingen var bakgrunnen for at Høyesterett i Rt. 2013 s. 374 («Treholt-kjennelsen»), kom til at et avslag på pressens begjæring om innsyn i lydbandopptaket fra hovedforhandlingen i straffesaken mot Arne Treholt i 1985, utgjorde et inngrep i retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 nr. 1. Lydopptakene var oppbevart hos PST, og tilgang forutsatte avgradering av materialet. Etter en gjennomgang av relevant praksis fra EMD og i lys av den rettsutviklingen som hadde funnet sted der, konkluderte Høyesterett med at pressens krav om innsyn i saker med stor allmenn interesse etter omstendighetene kan falle inn under EMK artikkel 10 nr. 1.

Om det konkrete kravet uttalte Høyesterett i avsnitt 54 at:

«[...] straffesaken mot Arne Treholt var helt spesiell. At den har stor allmenn interesse, kan ikke være tvilsomt. Treholt ble tiltalt og dømt for meget alvorlige spionasjehandlinger, og saken vakte ekstraordinær oppsikt da den ble avdekket. Både under rettsprosessen og i ettertid har deler av saken og bevismaterialet vært omdiskutert i den offentlige opinionen. Mange straffesaker blir gjenstand for diskusjoner og kritisk søkelys i ettertid, men Treholt-saken skiller seg ut – ikke minst på grunn av historiske og politiske aspekter.»

Etter dette kom Høyesterett til at avslaget på pressens begjæring om innsyn i lydbandopptakene utgjorde et inngrep i retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 nr. 1. Høyesterett presiserte imidlertid at det kun gjaldt tilgang til lydbandopptakene i straffesaken, og ikke de underliggende straffesaksdokumentene. Om tilgang til lydopptakene faktisk skulle gis, måtte bero på en vurdering av om vilkårene i EMK artikkel 10 nr. 2 var oppfylt, noe lagmannsretten måtte ta stilling til i sin nye behandling.⁷

Også i Rt. 2015 s. 1467 («Legevaktkjennelsen») var spørsmålet for Høyesterett om avslaget på en innsynsbegjæring utgjorde et inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 nr. 1, og i så fall om vilkårene i artikkel 10 nr. 2 for å gjøre et

slikt inngrep, var oppfylt. Saken gjaldt pressens krav om utlevering av opptak fra overvåkningskameraer i en avsluttet straffesak. Opptakene dokumenterte en situasjon der en ambulansarbeider hadde grepet inn i et alvorlig basketak mellom en person og to politibetjenter, og lagt personen i mageleie med et halsgrep. Personen døde som følge av kvelning.

Flertallet (dissens 3-2) kom til at avslaget måtte anses som et inngrep i EMK artikkel 10 nr. 1. De la blant annet vekt på at offentlighets hensynet ikke kunne ivaretas gjennom domstolsbehandling, fordi straffesaken mot de tre tjenestepersonene som hadde vært involvert i basketaket var endelig avgjort gjennom Riksadvokatens henleggelsesbeslutning.⁸ Opptakene utgjorde i tillegg helt sentrale bevis ved henleggelsesbeslutningene. Videre hadde saken stor allmenn interesse og reiste spørsmål knyttet til bruk av statens tvangsmakt. Flertallet mente dette problemkomplekset lå i kjernen av pressens kontrollerende funksjon som «vaktbikkje», særlig siden maktbruken ble fatal.⁹

I vurderingen av om vilkårene i artikkel 10 nr. 2 var oppfylt, tok flertallet utgangspunkt i en avveining mellom personvernet etter EMK artikkel 8 og ytringsfriheten i EMK artikkel 10. De la blant annet vekt på at tilliten til politiets opptreden ved bruk av tvang under pågripelse, og påtalemyndighetens etterfølgende myndighetsutøvelse, med styrke talte for å gi pressen tilgang til sakens helt sentrale bevis. Selv om pressen hadde fått tilgang til både Spesialenheten for politisakers innstilling og Riksadvokatens henleggelsesbeslutning i anonymisert form, hvor det ble gitt detaljerte beskrivelser av hendelsesforløpet, var det ulikt syn på den avdøde persons forutgående opptreden. Flertallet fremholdt da at pressens kontrollfunksjon nettopp består i å ettergå myndighetenes versjon av et kritisk hendelsesforløp. På denne bakgrunn kom flertallet til at vilkårene i EMK artikkel 10 nr. 2 ikke var oppfylt, og at Spesialenheten for politisaker pliktet å utlevere opptakene (i sladdet form) som viste at personen døde.

I EMDs avgjørelse Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) kom den endelige bekreftelsen på at myndighetenes avslag på tilgang til informasjon kan utgjøre et inngrep i borgerens ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 nr. 1.

⁷ Se LB-2013-81211. På tidspunktet for behandling i lagmannsretten hadde PST besluttet å avgradere lydopptakene og Arne Treholt hadde samtykket til at opptakene ble utlevert. Lagmannsretten kom til at vilkårene i EMK artikkel 10 nr. 2 ikke var oppfylt og at pressen skulle gis tilgang til materialet.

⁸ Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 71.

⁹ Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 73.

Saken gjaldt spørsmålet om et avslag på innsyn i opplysninger om navn på offentlig oppnevnte forsvarere i Ungarn og antall oppdrag de var tildeelt innenfor en viss periode, krenket EMK artikkel 10. Innsynskravet hadde sin opprinnelse i klagerens, Den ungarske helsingsforskomiteens, arbeid for å reformere prosessen for utvelgelse av offentlige forsvarere i Ungarn med sikte på å sikre advokatenes uavhengighet. Opplysningene var ikke en del av en straffesak, men fremgikk av en liste. To politidistrikter nektet å utlevere opplysningene, og nasjonale domstoler ga politidistriktene medhold i at organisasjonen ikke hadde et innsynskrav. EMD kom til motsatt konklusjon, under henvisning til EMK artikkel 10 nr. 2 (se nærmere redegjørelse i punkt 3.2.2.2).

Domstolen viste til at rettighetene i konvensjonen må tolkes og anvendes slik at de er effektive og praktiske, ikke teoretiske og illusoriske.¹⁰ Den fremhevet at det hadde skjedd en utvikling i retning av anerkjennelse av et informasjonskrav mot det offentlige i domstolens egen konvensjonspraksis, folkeretten, andre internasjonale menneskerettighetsorganer og i medlemslandenes lovgivning. På denne bakgrunn uttalte EMD at:

«The Court further considers that Article 10 does not confer on the individual a right of access to information held by a public authority nor oblige the Government to impart such information to the individual. However, as is seen from the above analysis, such a right or obligation may arise, firstly, where disclosure of the information has been imposed by a judicial order which has gained legal force (which is not an issue in the present case) and, secondly, in circumstances where access to the information is instrumental for the individual's exercise of his or her right to freedom of expression, in particular 'the freedom to receive and impart information' and where its denial constitutes an interference with that right.»¹¹

Uttalelsen tilsier at EMK artikkel 10 ikke gir enkeltpersoner en ubetinget rett til å få informasjon fra offentlige myndigheter. Bestemmelsen forplikter heller ikke myndighetene til å utlevere slik informasjon til den enkelte.¹² Likevel kan

myndighetenes avslag på tilgang til informasjon utgjøre et inngrep i borgerens ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 nr. 1. Dette er tilfellet dersom et innsynskrav er slått fast gjennom en rettskraftig avgjørelse, eller dersom innsyn er avgjørende («instrumental») for individets utøvelse av ytringsfriheten, inkludert friheten til å motta og meddele informasjon. I denne vurderingen er særlig fire kriterier relevante:

1. Formålet med innsynskravet («the purpose of the information request») (avsnitt 158–159).
2. Informasjonens karakter («the nature of the information sought») (avsnitt 160–163).
3. Informasjonssøkerens rolle («the role of the applicant») (avsnitt 164–168).
4. Om informasjonen er tilgjengelig («whether the information was ready and available») (avsnitt 169–170).

Kriteriene er generelt utformet, og gjelder ved bedømmelsen av innsynskrav i straffesaksdokumenter så vel som andre offentlige dokumenter.¹³ Det nærmere innholdet i de ulike kriteriene er utdypet i dommens avsnitt 158 flg., og vil omtales i korte trekk her.

EMD understreket at *formålet med innsynskravet* må være å ivareta friheten til å motta og formidle informasjon og ideer til andre. EMD viste særlig til pressens oppgave og rolle som «vaktbikkje» i den offentlig debatt. Hva gjelder *informasjonens karakter* er det sentrale i hvilken grad opplysningen har særlig offentlig interesse.¹⁴ Dette kan være tilfelle der «disclosure provides transparency on the manner of conduct of public affairs and on matters of interest for society as a whole and thereby allows participation in public governance by the public at large».¹⁵ I tilknytning til det tredje kriteriet, *informasjonssøkerens rolle*, fremhevet EMD igjen pressens sentrale rolle som «vaktbikkje». I tillegg fremhevet domstolen den viktige rollen internett har for å øke allmennhetens tilgang til nyheter og tilrettelegge for formidling av informasjon. Dermed kan bloggere og populære brukere av sosiale medier anses som «public watchdogs».¹⁶ Det fjerde kriteriet, *om informasjonen er tilgjengelig*, innebærer blant annet at myndig-

¹⁰ Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 155.

¹¹ Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 156.

¹² Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 156.

¹³ Se forutsetningsvis i Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 160–163.

¹⁴ Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 161.

¹⁵ Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 161.

hetene ikke skal måtte samle inn informasjon som ikke allerede foreligger.

Vurderingen av om den enkelte har krav på innsyn, må gjøres konkret i hvert enkelt tilfelle og i lys av sakens omstendigheter. Det må skje en sammensatt vurdering hvor det overordnede vurderingstemaet er om tilgang til informasjon er avgjørende («instrumental») for individets utøvelse av ytringsfriheten, herunder friheten til å motta og meddele informasjon.¹⁷ Kriteriene utpenslet i Magyar Helsinki er relevante momenter i vurderingen, og er fulgt opp i senere dommer, men de er tilsynelatende verken absolutte eller kumulative.¹⁸

I avgjørelsen HR-2021-526-A (heretter omtalt som «Våpensaken») behandlet Høyesterett på nytt spørsmålet om pressens rett til dokumentinnsyn etter EMK artikkel 10, denne gang med utgangspunkt i EMDs avgjørelse i Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn. Avisen Verdens Gang (VG) begjærte innsyn i straffesaksdokumenter i en politietterforskning mot A, lederen av en påtaleenhet og tidligere assisterende sjef for Spesialenheten for politisaker. Bakgrunnen var at avisen hadde et generelt søkelys på Forsvarets og politiets håndtering av våpen innlevert til politiet, og den tilknytningen flere fremtredende polititjenestepersoner og offiserer har hatt til slike våpen.¹⁹

Som følge av As tilknytning til Spesialenheten for politisaker, ble innsynsbegjæringen behandlet av Riksadvokaten. Ved Riksadvokatens avgjørelse ble det gitt innsyn i henleggelsesbeslutningen 6. desember 2018. Ellers ble begjæringen om innsyn avslått.

Høyesterett uttalte at det var klart at VG hadde et berettiget krav på innsyn i dokumenter som kunne belyse innholdet i og behandlingen av straffesaken mot A. Dermed var spørsmålet for Høyesterett om VGs begjæring om fremleggelse av *ytterligere* dokumenter, herunder innstillingen til påtalevedtaket fra Spesialenheten for politisakers etterforskningsavdeling og to politiforklaringer av politilederen som var mistenkt i saken, skulle tas til følge.

¹⁶ Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 168, med videre henvisning til Delfi AS mot Estland 16. Juni 2015 (saksnummer 64569/09) avsnitt 133.

¹⁷ Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 157.

¹⁸ Se blant annet Šeks mot Kroatia 3. mai 2022 (saksnummer 39325/20) avsnitt 36 og Rovshan Hajiyev mot Aserbajdsjan 9. mars 2022 (saksnummer 19925/12 og 47532/13) avsnitt 44–45.

¹⁹ HR-2021-526-A avsnitt 5.

Høyesterett fastslo at det ikke var holdepunkter for at EMD på prinsipielt grunnlag sondret mellom ulike sakstyper ved avgrensningen av pressens innsynsrett. I avsnitt 59 uttalte Høyesterett imidlertid at:

«[...] selv om det ikke er grunnlag for å bygge på noe generelt unntak for straffesaksdokumenter, vil det for slike dokumenter utvilsomt kunne foreligge omstendigheter som gjør at vurderingen i det enkelte, konkrete tilfellet må lede til at et innsynskrav etter EMK artikkel 10 ikke kan føre frem. Dette kan enten være fordi de grunnleggende terskelkriteriene etter artikkel 10 nr. 1 ikke er til stede, eller bygge på at vilkårene i artikkel 10 nr. 2 er oppfylt.»

Etter en redegjørelse av retten til å kreve innsyn etter EMK artikkel 10 og Høyesteretts og EMDs praksis på området, foretok Høyesterett en konkret vurdering av de enkelte straffesaksdokumentene VG hadde søkt innsyn i. Under henvisning til de fire kriteriene utpenslet av EMD i Magyar Helsinki Bizottság, kom førstvoterende under tvil til at innstillingen til påtalevedtaket var omfattet av EMK artikkel 10 nr. 1. Høyesterett fremholdt at innstillingen utgjorde et vesentlig grunnlag for påtalevedtaket som senere ble truffet, og at det forelå en offentlig interesse i å ettergå grunnlaget for henleggelsen. Når det gjaldt politiforklaringene, var Høyesterett i tvil om pressen hadde krav på innsyn etter EMK artikkel 10 nr. 1, men tok ikke endelig stilling til dette. Høyesteretts vurdering av om vilkårene for unntak i artikkel 10 nr. 2 var oppfylt, er omtalt i neste punkt.

Samlet sett tilsier rettspraksisen som er gjennomgått ovenfor at EMK artikkel 10 nr. 1 kan danne grunnlag for et krav om innsyn fra enkeltpersoner, og særlig pressen, i opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, dersom opplysningene har offentlig interesse og er av betydning for offentlig debatt. Slike opplysninger vil i så fall bare kunne unntas innsyn dersom vilkårene i EMK artikkel 10 nr. 2 er oppfylt.

3.2.2.2 Begrensninger i innsyn etter EMK artikkel 10 nr. 2

Selv om et avslag på en innsynsbegjæring utgjør et inngrep i retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 nr. 1, kan avslaget være forenlig med EMK hvis det er lovlig, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

EMDs lovskrav innebærer at det må foreligge en tilgjengelig nasjonal lov som er formulert med

tilstrekkelig presisjon til at borgerne er i stand til å innrette sin atferd deretter.²⁰

Blant de opplistede legitime formålene i EMK artikkel 10 nr. 2 er hensynet til andres omdømme eller rettigheter, sikkerhetsmessige hensyn og hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse.

I tillegg til å ha hjemmel i lov og ivareta et av disse formålene, må inngrepet være nødvendig («necessary») i et demokratisk samfunn. Vilkåret innebærer at inngrepet må stå i et proporsjonalt forhold til det formålet som søkes ivaretatt. Proporsjonalitetsvurderingen i innsynssakene bygger på de samme rettslige utgangspunktene som EMD har oppstilt på andre områder. Inngrepsadgangen skal tolkes strengt («must [...] be construed strictly»), og behovet for unntak må være overbevisende («the need for any restrictions must be established convincingly»)²¹. Nasjonale myndigheter må kunne påvise at inngrepet møter et «pressing social need», men i vurderingen av om et slikt behov eksisterer, er statene tilkjent en viss skjønnsmargin. Domstolen vil i sin prøving:

«[...] look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was ‘proportionate to the legitimate aim pursued’ and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are ‘relevant and sufficient’»²²

Ved vurderingen av om et avslag på innsyn er nødvendig i et demokratisk samfunn, har EMD for det første sett på hvor tungtveiende interessene som taler for innsyn gjør seg gjeldende i saken. EMDs praksis viser at tyngden av momentene som taler for innsyn etter artikkel 10 nr. 1, vil kunne ha betydning i vurderingen etter nr. 2. Graden av allmenn interesse, informasjonssøkerens rolle og den berørte personens rolle eller funksjon, vil være momenter av betydning.²³

Hensynene som tilsier innsyn må deretter avveies mot hensynene som taler imot. I den utstrekning personvern hensyn kommer inn, vil det være sentralt å vurdere hvor tungtveiende disse hensynene gjør seg gjeldende i den konkrete saken. Dersom innsynskravet gjelder opplysninger som er beskyttet av retten til respekt

for privatliv etter EMK artikkel 8, må det foretas en rimelig og balansert avveieing mellom de to motstridende rettighetene.²⁴ I slike tilfeller tilkjennes nasjonale myndigheter en vid skjønnsmargin. Dette innebærer at EMD lettere vil akseptere nasjonale myndigheters vurdering, forutsatt at de har foretatt en rimelig og balansert avveieing mellom rettighetene, i samsvar med kriteriene EMD har utpenslet i sin praksis.²⁵

I avsnitt 93 i Magyar Helsinki Bizottság uttalte EMD at:

«In determining whether the personal information retained by the authorities related to the relevant public defenders’ enjoyment of their right to respect for private life, the Court will have due regard to the *specific context* (see S. and Marper, cited above, § 67). There are a number of elements which are relevant to the assessment of whether a person’s private life is concerned by measures effected outside that person’s home or private premises. Since there are occasions when people knowingly or intentionally involve themselves in activities which are or may be recorded or reported in a public manner, *a person’s reasonable expectations as to privacy may be a significant, although not necessarily conclusive, factor in this assessment.*» (Utvalgets uthevinger).

Innsynsbegjæringen i saken gjaldt navnene til forsvarerne og antall forsvareropdrag de var tildelt, men den knyttet seg først og fremst til forsvarernes profesjonelle yrkesutøvelse i offentlige rettsaker. De etterspurte opplysningene omhandlet ikke forsvarernes handlinger eller beslutninger i forbindelse med utførelsen av deres oppgaver som rettslige representanter. EMD la vekt på at nasjonale myndigheter ikke hadde godtgjort at offentliggjøring av opplysningene ville påvirke de offentlige forsvarernes rett til privatliv. Offentliggjøring av navn og antall forsvareropdrag ville heller ikke utsette forsvarerne for en eksponering som oversteg det de med rimelighet kunne forvente da de registrerte seg som offentlige forsvarere. Domstolen fremholdt at det ikke var grunn til å anta at informasjonen om navnene og antall oppnevnelser ikke allerede var kjent for allmennheten på andre måter, f.eks. gjennom offentlige rettsmøter. EMD konkluderte dermed med at interes-

²⁰ The Sunday Times mot The United Kingdom 26. April 1979 (6538/74) avsnitt 49.

²¹ Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 187.

²² Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 187.

²³ Axel Springer AG mot Tyskland 7. februar 2012 (saksnummer 39954/08) avsnitt 89 flg.

²⁴ Se Bédat mot Switzerland 29. mars 2016 (56925/08) avsnitt 74.

²⁵ Se for eksempel Axel Springer AG mot Tyskland 7. februar 2012 (saksnummer 39954/08) avsnitt 88.

sene i saken ikke var av en slik art og grad at EMK artikkel 8 kom til anvendelse. Dermed forelå det ingen rettighetskollisjon, og det sentrale var om inngrepet (avslaget) var proporsjonalt for å oppnå formålet (beskytte forsvarernes private interesser). Organisasjonens intensjon var å sette et kritisk søkelys på ordningen med politioppnevnte forsvarere og bidra til en offentlig debatt av allmenn interesse. EMD konkluderte med at avslaget på innsyn krenket EMK artikkel 10.

Spørsmålet om et innsynskrav må avveies mot retten til respekt for privatlivet, ble senere behandlet i Centre for Democracy and The Rule of Law mot Ukraina 26. juli 2020 (saksnummer 10090/16). I forbindelse med et parlamentsvalg fikk en frivillig organisasjon avslag på en forespørsel om kopi av CV-ene til seks politikere som sto på førsteplass på valglister. Formålet med innsynsbegjæringen var å ettergå politikernes integritet. Kriteriene utpenslet i Magyar Helsinki Bizottság-avgjørelsen var oppfylt, og EMD kom til at organisasjonen hadde et vernet innsynskrav, jf. EMK artikkel 10 nr. 1. I vurderingen av om inngrepet var forholdsmessig, vurderte EMD om utleveringen av CV-en berørte politikernes rett til respekt for privatliv etter EMK artikkel 8. Opplysningene gjaldt politikernes utdanning og arbeidshistorikk, men mye av dette var allerede offentlig tilgjengelig. EMD mente at utlevering av opplysningene ikke ville utsette politikerne for en større grad av offentlig eksponering enn det de kunne ha forutsett da de registrerte seg som kandidater på valglister. I likhet med i Magyar Helsinki Bizottság-saken hadde ikke nasjonale myndigheter godtgjort at politikernes interesser var av en slik art og grad at de var vernet av EMK artikkel 8, og det forelå derfor ingen rettighetskollisjon. Det sentrale spørsmålet var dermed om avslaget var proporsjonalt for å oppnå formålet, herunder beskyttelse av politikernes private interesser. Under henvisning til at saken berørte offentlige personer med en særlig fremtredende stilling, og at politikerne selv hadde sendt inn CV-ene til valgkomiteen, kom EMD til at avslaget ikke var forholdsmessig, jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

I avgjørelsen HR-2021-526-A («Våpensaken»), omtalt ovenfor, foretok Høyesterett en vurdering av om avslaget på innsyn i straffesaksdokumenter i politietterforskingen mot lederen av en påtaleenhet og tidligere assisterende sjef for Spesialenheten for politisaker kunne aksepteres etter EMK artikkel 10 nr. 2. Når det gjaldt innstillingen til påtalevedtaket, uttalte Høyesterett at dette var et internt dokument som siktede ikke kunne kreve innsyn i, og som heller ikke ble kjent ved en dom-

stolsbehandling i straffesaken. Høyesterett viste til at de hensyn som begrunnet unntak for interne dokumenter fra påtalemyndigheten (avsnitt 100 til 101) også gjorde seg gjeldende for innstillingen i saken. Behovet for å kunne kommunisere fritt internt i offentlige organer, og det at mye informasjon allerede var kjent gjennom påtalevedtaket, tilsa at det var grunnlag for å avslå begjæringen om innsyn i innstillingen til påtalevedtaket.

Ved vurderingen av politiforklaringen, var det hensynet til personvernet som tilsa at avslag på innsyn kunne aksepteres etter EMK artikkel 10 nr. 2. Uten å ha kjennskap til det nærmere innholdet i politiforklaringene, la Høyesterett til grunn at de omfattet opplysninger om As personlige forhold, som i utgangspunktet var underlagt taushetsplikt. Fordi As identitet var kjent, kunne ikke vern av opplysninger om ham oppnås ved anonymisering. Høyesterett la videre vekt på at straffesaken var avsluttet uten å ha resultert i noen straffereaksjon overfor A, og at personvernet måtte veie vesentlig tyngre enn det ville gjort dersom det hadde blitt tatt ut tiltale og saken hadde blitt behandlet ved domstolene. Samtidig påpekte Høyesterett at vernet for høytstående tjenestepersoner er svakere enn for en del andre, men at også disse vil ha en kjerne av rettigheter i behold etter EMK artikkel 8. Høyesterett mente at innsynet som var gitt i påtalevedtaket, langt på vei ga et tilstrekkelig grunnlag for offentlig debatt. Dette, holdt opp mot inngrepet i As personvern som innsyn i politiforklaringene ville innebære, medførte at inngrepet i ytringsfriheten var proporsjonalt og overbevisende begrunnet.

Dermed konkluderte Høyesterett med at innsynsbegjæringene for dokumenter utover påtalevedtaket, kunne avslås under henvisning til EMK artikkel 10 nr. 2.

3.2.3 Europarådets konvensjoner og anbefalinger om innsyn

Europarådet har fremforhandlet flere konvensjoner og anbefalinger om enkeltpersoners og offentlighetens innsyn i offentlige dokumenter. Blant disse er Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter CETS 205 («Tromsøkonvensjonen») fra 2009, som trådte i kraft i 2020. Konvensjonen er den første bindende internasjonale konvensjonen som anerkjenner en generell rett til innsyn i offentlige dokumenter. Konvensjonen fastsetter kun minimumsstandarder for allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter, slik at medlemsstatene kan implementere lovgivning som gir et bedre vern enn det konvensjo-

nen selv gir.²⁶ Norge ratifiserte Tromsø-konvensjonen i 2009.²⁷

Konvensjonens artikkel 2 fastslår at enkeltpersoner og offentligheten har rett til innsyn i offentlige dokumenter som offentlige myndigheter har i sin besittelse. Kriminalomsorgen og politiet omfattes av begrepet «offentlige myndigheter».²⁸

Medlemsstatene kan imidlertid begrense retten til innsyn i offentlige dokumenter etter artikkel 3, dersom unntaket er nedfelt og presisert i loven, er nødvendig i et demokratisk samfunn og står i forhold til målet om å verne om et av følgende formål:

- a. nasjonal sikkerhet, nasjonalt forsvar og internasjonale forbindelser,
- b. offentlig trygghet,
- c. forebygging, etterforskning og rettsforfølging av straffbare handlinger,
- d. etterforskning i disiplinærsaker,
- e. offentlige myndigheters undersøkelse, kontroll og tilsyn,
- f. privatlivets fred og andre rettmessige private interesser,
- g. kommersielle og andre økonomiske interesser,
- h. statens økonomiske politikk og penge- og valutapolitikk,
- i. likhet for partene ved rettergang og en effektiv rettspleie,
- j. miljøet, eller
- k. offentlige myndigheters drøftelser om behandlingen av en sak, internt eller seg imellom.

Videre følger det av Tromsø-konvensjonen artikkel 3 nr. 2 at tilgang til informasjon i et offentlig dokument kan avslås dersom «offentlighet ville eller sannsynligvis ville være til skade» for noen av interessene som er nevnt i nr. 1, «med mindre overordnede allmenne hensyn tilsier offentlighet». I tillegg følger det av Tromsø-konvensjonen artikkel 3 nr. 3 at partene skal vurdere å sette frister for hvor lenge innsynsbegrensningene i nr. 1 skal gjelde.

Tromsø-konvensjonen artikkel 3 skiller seg fra det norske innsynsregelverket på to måter. For det første medfører skadekravet i artikkel 3 nr. 2 og hensynene i nr. 1 bokstav a til k at konvensjonen er mer konkretisert enn det som følger av merinnsynsvurderingen i offentleglova § 11. For

²⁶ Tromsø-konvensjonen (2009) s. 3.

²⁷ Norge tok forbehold om artikkel nr. 1 andre ledd om kommunikasjon med kongefamilien og kongehuset skulle omfattes av de mulige begrensningene i retten til innsyn artikkel 3.

²⁸ Tromsø-konvensjonen (2009) artikkel 1 nr. 2 bokstav a første ledd.

det andre fremhever artikkel 3 nr. 3 at forvaltningens rett til å nekte innsyn svekkes over tid, noe som gjør at konvensjonen går lenger enn eksisterende nasjonalt innsynsregelverk.

I Europarådets anbefaling 13 (2003) vedtatt av Europarådets ministerkomité er det inntatt anbefalinger om hvilke hensyn som bør ivaretas ved informasjon til pressen om verserende straffesaker. Prinsipp 8 om beskyttelse av privatlivets fred i forbindelse med pågående straffesaker fastsetter at:

«The provision of information about suspects, accused or convicted persons or other parties to criminal proceedings should respect their right to protection of privacy in accordance with Article 8 of the Convention. Particular protection should be given to parties who are minors or other vulnerable persons, as well as to victims, to witnesses and to the families of suspects, accused and convicted. In all cases, particular consideration should be given to the harmful effect which the disclosure of information enabling their identification may have on the persons referred to in this Principle.»

3.2.4 Oppsummering

Gjennomgangen viser at både Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 etter omstendighetene kan gi krav på tilgang til informasjon, både i straffesaksdokumenter og andre offentlige dokumenter. Dette kan også gjelde opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Mens Grunnloven § 100 oppstiller en hovedregel om innsyn, og bare tillater unntak av hensyn til personvern eller andre tungtveiende interesser, er utgangspunktet etter EMK artikkel 10 at det må vurderes konkret både om det foreligger en innsynsrett og om det i så fall kan gjøres unntak fra denne. Utviklingen i praksis både fra norsk Høyesterett og EMD viser imidlertid at pressens innsynsrett i offentlige dokumenter, inkludert straffesaksdokumenter, har fått stadig større vern.

Etter EMK artikkel 10 nr. 1 er et innsynskrav i opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen hovedsakelig betinget av *hvem* som søker innsyn. Pressen vil som regel ha rett til innsyn i opplysninger om identiteten til ansatte i kriminalomsorgen og politiet etter denne bestemmelsen der opplysningene har offentlig interesse og er av betydning for offentlig debatt. Også organisasjoner kan ha et innsynskrav etter EMK artikkel 10 nr. 1, dersom det er av betydning for ytringsfriheten. Det kan heller ikke utelukkes at

enkeltpersoner, som har behov for tilgang til slike opplysninger som ledd i utøvelsen av sin ytringsfrihet på sosiale medier, vil kunne ha et slikt krav.²⁹

EMK artikkel 10 nr. 2 gir imidlertid adgang til å holde identitetsopplysninger utenfor innsyn etter en avveining mellom pressens og allmennhetens behov for innsyn og de ansattes behov for skjerming. EMD har tilsynelatende ikke behandlet noen sak om innsyn der det har vært kollisjon mellom retten til ytringsfrihet og retten til privatliv. Domstolens praksis på andre felt viser imidlertid at retten til personvern etter omstendighetene kan få gjennomslag overfor retten til ytringsfrihet, se nærmere punkt 3.4.2. Høyesteretts avgjørelse HR-2021-526-A («Våpensaken») viser at enkeltpersoners rett til privatliv kan anses mer tungtveiende enn pressens rett til innsyn.

3.3 Retten til liv

3.3.1 Retten til liv etter Grunnloven § 93

Som enhver borger, har ansatte i politiet og kriminalomsorgen, og deres nærmeste, rett til liv og helse. Retten til liv er beskyttet i Grunnloven § 93 første ledd, som ble inntatt ved grunnlovsreformen i 2014. Bestemmelsen ble utformet etter inspirasjon fra den tilsvarende rettigheten i EMK artikkel 2.

Bestemmelsen angir en «absolutt» rettighet, og utgjør en av de mest grunnleggende menneskerettighetene.³⁰

Retten til liv innebærer en plikt for myndighetene til å *respektere* den enkeltes rett til liv, og til å *beskytte* den enkelte mot at andre tar deres liv.³¹ Sistnevnte kommer til uttrykk i Grunnloven § 93 fjerde ledd og i den alminnelige sikringspliktbestemmelsen i Grunnloven § 92. Myndighetenes plikt til å beskytte liv skjer først og fremst gjennom straffelovens bestemmelser om drap og straffeprosesslovens regler om etterforskning og rettsforfølging. I tillegg kan myndighetenes plikt til å beskytte liv skje gjennom iverksettelse av adekvate *forebyggende* tiltak for å beskytte en person som er i livsfare på grunn av en tredjepersons kriminelle handlinger. Et slikt tiltak kan nettopp være regler om skjerming av identitetsopplysninger.

Fordi det er antatt i høyesterettspraksis at Grunnloven § 93 gir en tilsvarende rett som EMK artikkel 2,³² vil spørsmålet om myndighetenes forpliktelse til å beskytte de ansattes liv gjennom regler om identitetsskjerming, drøftes nærmere i neste punkt.

3.3.2 Retten til liv etter EMK artikkel 2

Det følger av EMK artikkel 2 nr. 1 første punktum at «retten for enhver til livet skal beskyttes ved lov».

På samme måte som Grunnloven, innebærer statenes forpliktelse til å beskytte liv ved lov etter EMK artikkel 2 primært en forpliktelse til å vedta effektive straffebestemmelser og et tilhørende effektivt håndhevelsesapparat «for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions».³³ I tillegg følger det av EMD-praksis at EMK artikkel 2, under særlige omstendigheter, *kan* inneholde en forpliktelse for statene til å iverksette adekvate *forebyggende* tiltak for å beskytte en person som er i livsfare på grunn av en tredjepersons kriminelle handlinger.³⁴

Statens plikt til å sikre retten til liv, kan dermed innebære en positiv forpliktelse til å innføre en utvidet adgang til identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen som er utsatt for vold eller trusler. Villkårene for statens positive forpliktelser ble først introdusert i Osman mot Storbritannia 28. oktober 1998 (saksnummer 23452/94). I denne dommen uttalte EMD i avsnitt 116 at staten er forpliktet til å iverksette forebyggende tiltak når:

«[...] the authorities *knew or ought to have known* at the time of the existence of a *real and immediate risk to the life* of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they *failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk.*» (Utvalgets uthevinger).

EMD har fremholdt at forpliktelsen ikke må tolkes på en måte som påfører myndighetene en umulig eller uforholdsmessig byrde. Det er tale om en innsatsforpliktelse, og ikke en resultatsfor-

²⁹ Se uttalelsen i Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 8. november 2016 (saksnummer 18030/11) avsnitt 168.

³⁰ Se blant annet Dokument 16 (2011–2012) s. 102.

³¹ Se statens sikrepplikt i Grunnloven § 92.

³² Se blant annet HR-2021-1246-A og HR-2020-2472-P avsnitt 3.

³³ A og B mot Romania 2. juni 2020 (saksnummer 48442/16 og 48831/16), avsnitt 116.

³⁴ Se blant annet R.R. med fler mot Ungarn 4. desember 2012 (saksnummer 19400/11) avsnitt 28 og Maiorani med fler mot Italia 15. desember 2009 (saksnummer 28634/06) avsnitt 103–104.

pliktelse. Heller ikke enhver påstått risiko for liv vil innebære en forpliktelse til å iverksette forebyggende tiltak. Forpliktelsen omfatter bare den risikoen som er «real and immediate». EMD har videre uttalt at «[...] the choice of means for ensuring the positive obligations under Article 2 is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation».³⁵ Valget av tiltak ligger dermed innenfor statenes skjønnsmargin, så lenge de kan forventes å motvirke risikoen.

I Osman-saken kom EMD frem til at politiet ikke visste eller burde visst at sønnens lærer representerte en reell og umiddelbar risiko for livene til sønnen og familien. Forut for drapet på faren og drapsforsøket på sønnen, hadde læreren blant annet «stalket» sønnen, spredt rykter og utført omfattende hærverk på familiens hjem og eiendom. EMD mente at handlingene ikke var av en slik art at risikoen for liv var nært forestående, og myndighetene kunne dermed ikke kritiseres for ikke å ha iverksatt ytterligere tiltak. Dette i motsetning til Opuz mot Tyrkia 9. september 2009 (saksnummer 33401/02) hvor personen som drepte klagerens mor, hadde fremsatt en rekke drapstrusler og ved gjentatte anledninger utført voldshandlinger av ulik styrke.

Statens forpliktelse til å skjerme identitet for å beskytte retten til liv er også behandlet av EMD i forbindelse med spørsmål om vitnebeskyttelse.

I Van Colle mot Storbritannia 13. november 2012 (saksnummer 7678/09) hadde en person, Van Colle, som skulle vitne i en mindre tyverisak blitt skutt og drept av gjerningspersonen bak tyveriet. Spørsmålet var om staten hadde forsømt å reagere på en «real and immediate risk» for livet til vitnet. I denne vurderingen foretok EMD en konkret vurdering av hendelsesforløpet som ledet til drapet.

Først vurderte EMD i hvilken grad gjerningspersonen representerte en risiko for liv. Det forelå ingen holdepunkter som indikerte at gjerningspersonen var tilbøyelig til å begå voldelige handlinger, var i besittelse av våpen eller hadde en sykdomshistorikk som tilsa at han representerte en risiko. Det faktum at Van Colle var innkalt som vitne i tyverisaken kunne ikke i seg selv utgjøre en grunn til å frykte for hans liv.

Deretter så EMD hen til det konkrete hendelsesforløpet. Bilen til den avdøde personen og et annet vitne hadde begynt å brenne. Videre hadde den avdøde personen blitt oppringt to ganger og

truet av en person som ble antatt å være gjerningspersonen. Når det gjaldt bilbrannene, ble det konstatert at de ikke var påtent, og de kunne dermed ikke knyttes til gjerningspersonen. Det var heller ikke konstatert med sikkerhet at truslene i den første telefonsamtalen var fremsatt av gjerningspersonen, og truslene i den andre telefonsamtalen gjaldt et annet vitne, og var ikke rettet mot den avdøde personen selv. På denne bakgrunnen kom EMD til at det ikke var et avgjørende stadium i hendelsesforløpet der staten visste eller burde ha visst at det forelå en reell og umiddelbar risiko for livet til vitnet. Det forelå dermed ikke brudd på EMK artikkel 2.

I saken R.R. med fler mot Ungarn 4. desember 2012 (saksnummer 19400/1) kom EMD til at staten hadde brutt sin positive forpliktelse til å beskytte klagerens (en far, mor og deres tre felles barn) rett til liv etter EMK artikkel 2, ved at den hadde besluttet å avvikle vitnebeskyttelsesprogrammet for fire av de fem klagerne.

Faren, som tidligere hadde vært involvert i mafiavirksomhet, hadde blitt pågrepet av nasjonale myndigheter for en rekke lovbrudd. I den forbindelse oppga han informasjon om aktiviteten til den aktuelle mafiaen som muliggjorde rettsforfølgelse av dem. Da påtalemyndigheten i ettertid ville føre saken hans sammen med saken mot de personene klageren hadde gitt informasjon om, ble det besluttet at klagerne skulle meldes inn i vitnebeskyttelsesprogrammet for å beskytte dem mot represalier fra mafiaen. Fordi faren gjentatte ganger brøt vitnebeskyttelsesordningens regler, besluttet nasjonale myndigheter å ekskludere fire av de fem familiemedlemmene fra vitnebeskyttelsesprogrammet.

I vurderingen av om det forelå en «real and immediate» risiko for klagerens liv som myndighetene visste eller burde visst om, viste EMD til at nasjonale myndigheter implisitt eller eksplisitt hadde akseptert at en slik risiko forelå da de besluttet å melde klagerne inn i vitnebeskyttelsesprogrammet. I tillegg ble det lagt vekt på den velkjente karakteren av mafiakonflikter, og at farens samarbeid med rettsvesenet muliggjorde oppklaring av en internasjonal kriminell virksomhet.

Det sentrale var dermed om risikoen for klagerens liv var eliminert på tidspunktet for ekskluderingen fra vitnebeskyttelsesprogrammet. Personene som representerte en trussel, var på dette tidspunktet arrestert. Ekskluderingen fra vitnebeskyttelsesprogrammet var imidlertid begrunnet i farens gjentatte brudd på programmets vilkår, ikke i arrestasjonene. Når ekskluderingen fra programmet ble begrunnet med andre grunner enn

³⁵ Se for eksempel Ciechońska mot Polen 14. juni 2011 (saksnummer 19776/04) avsnitt 65.

eliminering av risiko for klagernes liv, hadde nasjonale myndigheter ikke overbevist EMD om at risikoen var opphørt.

I vurderingen av om myndighetene hadde gjort alt som med rimelighet kunne forventes av dem for å unngå risikoen, viste EMD til at ekskluderingen fra vitnebeskyttelsesprogrammet medførte at klagernes dekkidentitet hadde blitt trukket tilbake, og at barna begynte å gå på skolen under sine virkelige navn. At myndighetene hadde erstattet vitnebeskyttelsesprogrammet med andre personlige beskyttelsestiltak, herunder et tilgjengelig nødtelefonnummer og sporadiske besøk av politiet, var ikke tilstrekkelig effektive tiltak for å motvirke risikoen som forelå. Dermed utgjorde ekskluderingen fra vitnebeskyttelsesprogrammet et brudd på EMK artikkel 2.

EMD kom til motsatt resultat i saken A og B mot Romania 2. juni 2020 (saksnummer 48442/16 og 48831/16). Klagerne hadde blitt inkludert i et vitnebeskyttelsesprogram som følge av det forelå en «real and immediate risk» for deres rett til liv i forbindelse med et avhør i en korrupsjonssak mot to av klagernes overordnede, jf. EMK artikkel 2, jf. artikkel 1.

Spørsmålet var om nasjonale myndigheter hadde gjort alt som med rimelighet kunne forventes av dem for å unngå risikoen. Av ulike grunner ble ikke klagerne formelt inkludert i vitnebeskyttelsesprogrammet før det hadde gått ett år og fire måneder fra risikoen først ble oppdaget. I mellomtiden hadde klagerne fått politibeskyttelse, men beskyttelsen var i hvert fall i begynnelsen stort sett improvisert som følge av manglende instruksjoner. De mange feilene som ble begått i denne perioden ble raskt identifisert og korrigert av myndighetene. EMD så videre til at klagerne gjentatte ganger hadde brutt vilkårene i beskyttelsesprogrammet, noe som ifølge vilkårene skulle medføre ekskludering fra programmet. Klagerne hadde i tillegg utvist manglende samarbeid, provoserende oppførsel overfor politibetjentene og begått en rekke ulike regelbrudd. Videre hadde klagerne flyttet til utlandet i strid med vilkårene og domstolens avgjørelse. Flyttingen forhindret nasjonale myndigheters mulighet til å fortsette beskyttelsen av klagerne. Til tross for klagernes handlinger, ble de ikke ekskludert fra vitnebeskyttelsesprogrammet. Nasjonale myndigheter opprettholdt kontakt med klagerne og fortsatte å tilby dem økonomisk støtte. EMD kom til at nasjonale myndigheter hadde gjort det som med rimelighet kunne forventes av dem for å beskytte klagerne mot den påståtte risikoen for deres liv.

3.3.3 Oppsummering

Gjennomgangen viser at staten kan ha en forpliktelse både etter Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2 til å iverksette forebyggende tiltak for å beskytte retten til liv. Et slikt forebyggende tiltak kan være en regulering som skjermer identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

Statens positive forpliktelse til å iverksette forebyggende tiltak, oppstår imidlertid kun der det foreligger en «real and immediate risk» for noens liv, som nasjonale myndigheter «knew or ought to have known», se Osman mot Storbritannia 28. oktober 1998 (saksnummer 23452/94) avsnitt 16. Nasjonale myndigheter er dermed ikke forpliktet til å iverksette en regulering for å beskytte ansatte i politiet og kriminalomsorgen mot *enhver* påstått risiko for liv.

I vurderingen av om en positiv forpliktelse til å iverksette forebyggende tiltak foreligger, må det sees hen til arten og graden av risikoen samt hvor nærliggende risikoen er. En trussel er ikke alene tilstrekkelig, den må blant annet vurderes i lys av dens innhold, hvordan den fremkom og den tidligere og etterfølgende opptreden til personen som fremsatte trusselen. EMD har akseptert alvorlige og gjentatte voldshandlinger og trusler som tilstrekkelig, se for eksempel Opuz mot Tyrkia 9. september 2009 (saksnummer 33401/02). Vurderingen må foretas konkret og i lys av omstendighetene i den enkelte sak. Dersom nasjonale myndigheter selv har vurdert at det foreligger en reell og umiddelbar risiko for liv, for eksempel ved å beslutte vitnebeskyttelsesprogram, er EMD varsom med å overprøve denne vurderingen.

Selv om et hendelsesforløp eskalerer, kreves det konkrete holdepunkter for å kunne påvise at myndighetene «knew or ought to have known» at livet stod i fare. Det må påvises en viss sammenheng mellom hendelsene som har funnet sted og risikoen for livet. Dersom personen som truer livet til en annen person, tidligere har skadet eiendom eller begått tyveri, vil ikke dette alene utgjøre en tilstrekkelig oppfordring for myndighetene til å forstå at livet står i fare.³⁶ Myndighetene kan imidlertid ha en oppfordring til å reagere dersom trusselen kommer fra en person som er involvert i et mafianettverk eller et kriminelt nettverk med stort voldspotensial, se for eksempel R.R. m.fl. mot Ungarn 4. desember 2012 (saksnummer 19400/1).

³⁶ Se for eksempel Van Colle mot Storbritannia 13. november 2012 (saksnummer 7678/09).

Dersom det er påvist en «real and immediate risk» som myndighetene «knew or ought to have known», er nasjonale myndigheter forpliktet til å iverksette adekvate tiltak for å hindre at risikoen realiserer seg. Så fremt tiltakene som iverksettes medfører en praktisk og reell beskyttelse av retten til liv, ligger valget av tiltak innenfor nasjonale myndigheters skjønnsmargin. Nasjonale myndigheter er dermed ikke forpliktet til å iverksette en regulering som skjermer identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen for å beskytte deres rett til liv. En slik regulering vil imidlertid kunne utgjøre et adekvat tiltak som sikrer en praktisk og reell beskyttelse av de ansattes rett til liv.

EMDs praksis rundt spørsmålet om å skjerme en persons identitet for å beskytte retten til liv, har hovedsakelig omhandlet utsatte vitner. EMDs praksis viser at nasjonale myndigheter i slike tilfeller kan være pålagt å iverksette omfattende beskyttelsestiltak, selv om personen under beskyttelse ikke følger reglene eller tilpasser seg situasjonen. Myndighetene er imidlertid ikke pålagt å iverksette tiltak som skaper en umulig eller uforholdsmessig byrde.

3.4 Retten til privatliv og personvern

3.4.1 Retten til respekt for privatliv etter Grunnloven § 102

Innsyn i opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen vil kunne øke risikoen for at de ansatte og deres familie blir utsatt for vold, trusler eller andre represalier. En regulering som skjermer identiteten til de ansatte vil dermed kunne ivareta de ansattes sikkerhet og trygghet i og utenfor arbeid, og deres rett til å utøve privatliv og familieliv uforstyrret.

Grunnloven § 102 lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Grunnlovsvernet omfatter personvernet i vid forstand, blant annet psykisk og fysisk integritet, ulike elementer i den enkeltes identitet, og den personlige autonomi, se blant annet Rt. 2015 s. 93 («Maria») avsnitt 58.

Bestemmelsen åpner ikke etter sin ordlyd for å gjøre unntak fra eller inngrep i retten til respekt for privatliv. Det følger imidlertid av høyesterettsprak-

sis og forarbeidsuttalelser at bestemmelsen har klare likhetstrekk med den tilsvarende rettigheten i EMK artikkel 8, og må tolkes i lys av denne, se blant annet HR-2020-2372-A avsnitt 38, Rt. 2014 s. 1105 og Dokument 16 (2011–2012). Det er dermed adgang til å gjøre inngrep i retten til privatliv der vilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2 er oppfylt. En fremstilling av Grunnloven § 102 vil dermed langt på vei sammenfalle med fremstillingen av EMK artikkel 8 under.

3.4.2 Retten til respekt for privatliv etter EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 gir enhver «rett til respekt for privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse».

Av bestemmelsens andre ledd fremgår det at det kan foretas inngrep i denne rettigheten dersom det er «i samsvar med loven» og er «nødvendig i et demokratisk samfunn» av hensyn til blant annet «å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».

Retten til respekt for privatliv omfatter en rekke aspekter ved en persons fysiske og psykiske integritet, også retten til å være i fred fra uønsket oppmerksomhet fra andre.³⁷ Retten til respekt for privatliv gir også rett til å etablere og utvikle relasjoner til andre mennesker – sin sosiale identitet – herunder på arbeidsplassen.³⁸ Opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, herunder også fotografier og videoer av dem, omfattes av retten til respekt for privatliv.

Selv om hovedformålet med artikkel 8 er å beskytte individet mot vilkårlige handlinger fra staten, kan staten være forpliktet til å iverksette positive tiltak for å sikre en effektiv beskyttelse for individer, inkludert tiltak som gir beskyttelse mot krenkelser fra andre privatpersoner.³⁹ Når det gjelder alvorlige handlinger som voldtekt og seksuelt misbruk av barn, kan EMD kreve at medlemsstatene vedtar strafferegler for å beskytte rettigheten i EMK artikkel 8. I KU mot Finland 2. desember 2008 (saksnummer 2872/02) kom EMD til at den reelle og effektive beskyttelsen av en 12 år gammel gutts rett til privatliv

³⁷ Peck mot Storbritannia 28. april 2003 (saksnummer 44647/98) avsnitt 57.

³⁸ Se for eksempel Nietnitz mot Tyskland 16. desember 1992 (saksnummer 13710/88) avsnitt 29.

³⁹ X og Y mot Nederland 26. mars 1985 (saksnummer 8978/80) avsnitt 23.

krevde at det ble iverksatt effektive tiltak for å identifisere og straffeforfølge en person som hadde opprettet en seksualisert nettprofil av gutten på internett. Det var ikke tilstrekkelig at gutten kunne gå til erstatningssøksmål mot internett-leverandøren.

Kravene til aktivitet fra myndighetenes side er ikke absolutte, men vil bero på det aktuelle saksområdet, hva slags krenkelse det er tale om og om det er rimelig å forvente at staten griper inn.⁴⁰

EMD har fremholdt at grensene mellom statens positive og negative forpliktelser etter EMK artikkel 8 ikke lar seg definere nøyaktig. I begge tilfeller må det foretas en forsvarlig avveiing av de konkurrerende interessene, og i begge sammenhenger nyter staten en viss skjønnsmargin.⁴¹

Der en viktig del av en persons eksistens eller identitet står på spill, som for eksempel i saker om prostitusjon og homofili, er statens skjønnsmargin begrenset, se for eksempel *Pretty mot Storbritannia* 29. april 2002 (saksnummer 2346/02) avsnitt 70. Der saken reiser «sensitive moral or ethical issues» og det ikke kan påvises europeisk konsensus mellom medlemsstatene, vil skjønnsmarginen være større.⁴² Det samme gjelder dersom staten er pålagt å finne en balanse mellom konkurrerende private og offentlige interesser eller konvensjonsrettigheter.⁴³

For identitetsskjerming er sistnevnte særlig aktuelt. Befolkningens og pressens behov for innsyn i identitetsopplysninger til ansatte i politiet og kriminalomsorgen for å utøve ytringsfrihet, må balanseres mot behovet de ansatte i kriminalomsorgen og politiet har for skjerming av identitet for å utøve sitt privatliv og familieliv uforstyrret.

Flere saker for EMD har omhandlet avveiingen mellom ytringsfriheten og retten til respekt for privatlivet. EMD har uttalt at det ikke er av betydning for utfallet i saken om klagen gjelder artikkel 10 eller artikkel 8 – rettighetene krever lik respekt.⁴⁴ Disse er behandlet under inngrepsadgangen i andre ledd. Relevante kriterier i vurderingen er:

«The contribution to a debate of public interest, the degree of notoriety of the person affected, the subject of the news report, the prior conduct of the person concerned, the content, form and consequences of the publication, and, where appropriate, the circumstances in which the photographs were taken.»⁴⁵

EMD har uttalt at dersom nasjonale myndigheter har balansert rettighetene på en rimelig måte og i tråd med kriteriene utpenslet over, vil domstolen «require strong reasons to substitute its view for that of the domestic courts».⁴⁶

Saken *BILD GMBH & CO. KG mot Tyskland* 31. oktober 2023 (saksnummer 9602/18) gjaldt to publiseringer i en nyhetsavis av et overvåkningskameraoptak og tilhørende nyhetsartikler. Opp-taket viste flere polititjenestepersoner som la en mann i bakken, inkludert en tjenesteperson som brukte politibatong og sparket personen mens han lå nede. Vedkommende polititjenesteperson var imidlertid ikke anklaget for ulovlig eller uforholdsmessig maktbruk. Saken ble senere plukket opp av andre aviser. Den aktuelle tjenestepersonen krevde at videoen måtte fjernes eller at ansiktet hans måtte redigeres uskarpt («blurred»), og nasjonale domstoler ga ham medhold. EMD foretok en bred avveiing av hensynet til polititjenestepersonens privatliv og avisens rett til ytringsfrihet, og kom til at avgjørelsen krenket nyhetsavisens ytringsfrihet fordi de nasjonale domstolene ikke hadde foretatt en tilstrekkelig grundig vurdering av om publiseringen kunne bidra til offentlig debatt.

Om kriteriet «the degree of notoriety of the person affected» – hvor kjent vedkommende er – uttalte domstolen at klageren ikke var en offentlig person bare fordi han hadde opptrådt i egenskap av å være polititjenesteperson. Han hadde ikke på noen måte søkt offentlig oppmerksomhet.

Domstolen uttalte i avsnitt 35 at:

«The Court considers that, while in some circumstances civil servants may be subject to wider limits of acceptable criticism than ordinary citizens, in the absence of allegations of prior misconduct they are not deprived of a legitimate interest in protecting their private life against, inter alia, falsely being portrayed as

⁴⁰ Rt. 2013 s. 488 («Stalker») avsnitt 45–49.

⁴¹ *Evans mot Storbritannia* 10. april 2008 (saksnummer 6339/05) avsnitt 75.

⁴² *X, Y og Z mot Storbritannia* 22. april 1997 (saksnummer 21830/93) avsnitt 44.

⁴³ *Odievre mot Frankrike* 13. februar 2003 (saksnummer 42326/98) avsnitt 44–49.

⁴⁴ Se blant annet *Couderc og Hachette Filipacchi Associés mot Frankrike* 10. november 2015 (saksnummer 40454/07) avsnitt 91.

⁴⁵ Se blant annet *Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mot Finland* 27. juni 2017 (saksnummer 931/13) avsnitt 165.

⁴⁶ *Von Hannover mot Tyskland* (nr. 2) 7. februar 2012 (saksnummer 40660/08 og 60641/08) avsnitt 107.

abusing their office. This also applies to police officers. Moreover, the Court observes that, whereas there is no general rule under Article 8 of the Convention requiring that police officers should generally not be recognisable in press publications, there may be circumstances in which the interest of the individual officer in the protection of his or her private life prevails. This would be the case, for example, if publication of the image of a recognisable officer, irrespective of any misconduct, is likely to lead to specific adverse consequences in his or her private or family life.»

EMD kom likevel til at de nasjonale domstolene ikke hadde foretatt en tilstrekkelig balansering av tjenestepersonens rett til privatliv og avisens rett til ytringsfrihet. Særlig la EMD vekt på at de nasjonale domstolene på generelt grunnlag hadde kommet til at en fremtidig publisering av opptaket uten å fremstille polititjenestepersonen på en negativ måte, ikke kunne ha offentlig interesse. Domstolen uttalte i avsnitt 42:

«The mere fact that the use of force by the police is not portrayed in a negative way does not mean that its coverage in the media should cease to enjoy any protection. Taking into account the public interest in the coverage of the use of force by State agents (see paragraph 31 above and the case-law quoted in paragraph 34 above) and the potentially dissuasive effect that the obligation to blur the images of police officers involved in an operation would have on the exercise of the applicant company's right to freedom of expression (see paragraph 44 below), there is a need to balance the competing rights involved (see paragraph 35 above), which in the present case the domestic courts failed to do in respect of any future unedited CCTV footage.»

Avgjørelsen illustrerer at ved spørsmål om presens plikt til å anonymisere eller skjerme polititjenestepersoners identitet, må det foretas en avveining av ytringsfriheten og retten til respekt for privatliv basert på en konkret vurdering i den enkelte sak i lys av kriteriene utpenslet av EMD.

3.4.3 EUs personvernregelverk

Den europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter (EUs charter) artikkel 7 angir at enhver har rett til respekt for sitt privat- og fami-

lieliv, hjem og kommunikasjon. Artikkel 8 fastsetter at enhver har rett til beskyttelse av personlige data. Selv om EUs charter ikke i seg selv er rettslig bindende, utgjør det et viktig utgangspunkt for EUs utvikling av politikk og regelverk.⁴⁷

EU har vedtatt flere forordninger og direktiver som bygger på anerkjennelsen av personopplysningsvern som en grunnleggende rettighet. Et av de mest sentrale personvernregelverkene i nyere tid er EUs personvernforordning 2016/679 av 27. april 2016 («personvernforordningen» eller «GDPR»).

Personvernforordningen er inkorporert i norsk rett gjennom personopplysningsloven § 1 og gjelder som norsk lov. I tilfelle konflikt med bestemmelser i annen lov som regulerer samme forhold, går personvernforordningen foran.

Personvernforordningen og personopplysningsloven gjelder ikke for saker som «behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene (domstoloven, straffeprosessloven, tvisteloven og tvangsfullbyrdsloven mv.)», jf. personopplysningsloven § 2 andre ledd bokstav b.⁴⁸ Det er dermed kun behandlingen av personopplysninger i kriminalomsorgen og politiets polisiære virksomhet, forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål som omfattes av personopplysningsloven og personvernforordningen.

Personvernforordningen fastsetter regler om vern av fysiske personer i forbindelse med «behandling av personopplysninger», jf. artikkel 1. Med «personopplysninger» menes enhver opplysning om en «identifisert eller identifiserbar fysisk person», det vil si en person som «direkte eller indirekte kan identifiseres», jf. Personvernforordningen artikkel 4 første ledd. Opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen regnes dermed som personopplysninger etter forordningen.

Forordningen regulerer den behandlingsansvarliges ansvar for at den registrerte persons rettigheter i forordningen etterlevs. En slik rettighet er for eksempel den registrerte persons rett til innsyn i egne personopplysninger. For spørsmålet om skjerming av identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, er det sentrale om

⁴⁷ NOU 2009: 1 s. 56.

⁴⁸ Unntaket i personvernforordningens artikkel 2 andre ledd, som avgrensner mot behandling av personopplysninger som utføres «av vedkommende myndigheter med henblikk på å forebygge, etterforske, avsløre eller straffeforfølge straffbare forhold eller iverksette strafferettslige sanksjoner, herunder vern mot og forebygging av trusler mot den offentlige sikkerhet», gis dermed ingen selvstendig betydning på grunn av personopplysningsloven § 2 andre ledd bokstav b.

personvernforordningen setter rettslige grenser for offentlighetens adgang til innsyn i personopplysninger om dem.

Forholdet mellom innsynsreglene i offentleglova og personvernforordningen er ikke særskilt regulert i verken offentleglova eller i personopplysningsloven. I stedet følger det av personvernforordningens artikkel 86 at:

«Personopplysninger i offentlige dokumenter som en offentlig myndighet eller et offentlig eller privat organ er i besittelse av for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, kan utleveres av myndigheten eller organet *i samsvar* med unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller organet er underlagt, for å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning.» (Utvælgets utheving.)

At personopplysninger i offentlige dokumenter kan utleveres når det er «i samsvar» med medlemsstatenes nasjonale rett, tilsier at forordningen må tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser allmennhetens og parters rett til innsyn etter offentleglova, forvaltningsloven og annen lovgivning. Dette tilsier at nasjonale regler kan gå foran forordningen dersom dette er nødvendig for at forordningen ikke skal begrense innsynsadgangen.⁴⁹ En slik tolkning innebærer at i den grad innsyn i opplysninger som identifiserer ansatte i politiet og kriminalomsorgen kan gis etter offentleglova, forvaltningsloven eller annen lovgivning, vil dette være forenlig med personvernforordningen.

3.4.4 Oppsummering

Gjennomgangen viser at staten kan ha en forpliktelse både etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 til å iverksette forebyggende tiltak for å beskytte retten til privatliv. Dette omfatter en regulering som beskytter opplysninger om identiteten til ansatte, herunder også fotografier eller videoer som gjør dem identifiserbare for offentligheten.

EMK artikkel 8 oppstiller ikke et generelt forbud mot å publisere fotografier eller videoer av offentlig tjenestepersoner. En regulering som skjermer ansatte mot pressens og allmennhetens

⁴⁹ Se tilsvarende konklusjon i høringsnotatet fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling (2019) s. 38.

publisering av fotografier eller videoer av dem, vil imidlertid kunne være forenlig med EMK artikkel 8 dersom reguleringen balanserer de ansattes behov for skjerming av sitt privat- og familieliv mot allmennhetens og pressens behov for å formidle informasjon som ledd i utøvelse av ytringsfriheten.

EMD har fastslått at personer som opptrer i egenskap av å være offentlig ansatte ikke kan likestilles med personer som aktivt har søkt offentlig oppmerksomhet, slik som for eksempel politikere.⁵⁰ EMD har likevel anerkjent at offentlig ansatte under noen omstendigheter må tåle mer kritikk enn privatpersoner, som for eksempel ved påståtte brudd på tjenesteplikten.⁵¹ I fravær av påstander om tidligere brudd på tjenesteplikten, er imidlertid ikke offentlig ansatte fratatt en legitim interesse i å beskytte sitt privatliv mot for eksempel å bli feilaktig fremstilt som maktmisbruker.⁵²

I avveiiingen må konsekvensene for den ansattes privatliv eller familieliv vurderes mot publikasjonens innhold og offentlige interesse. Dersom publikasjonen har som formål å avdekke vilkårlig maktmisbruk, vil pressen ha en stor interesse i å formidle dette til offentligheten.⁵³ I slike tilfeller er det nærliggende at den ansattes rett til privatliv må vike. Dersom publikasjonen ikke underbygges av tidligere påstander om brudd på tjenesteplikten, vil den ansattes interesse i å beskytte sitt privatliv mot for eksempel å bli feilaktig fremstilt, kunne veie tyngre enn publikasjonens offentlige interesse. Dermed vil en regulering som skjermer identiteten til ansatte i politiet, også gjennom fotografier og videoer som identifiserer dem, måtte hensynta de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, inkludert innholdet i publiseringen og konsekvensene for den berørte personen.

3.5 Retten til rettferdig rettergang

3.5.1 Retten til rettferdig rettergang i Grunnloven § 95

Grunnloven § 95 kom inn ved grunnlovsreformen i 2014. Bestemmelsen fastslår at borgerne har et krav på en «rettferdig og offentlig» rettergang. I

⁵⁰ BILD GMBH & CO. KG mot Tyskland 31. oktober 2023 (saksnummer 9602/18) avsnitt 33.

⁵¹ BILD GMBH & CO. KG mot Tyskland 31. oktober 2023 (saksnummer 9602/18) avsnitt 33.

⁵² BILD GMBH & CO. KG mot Tyskland 31. oktober 2023 (saksnummer 9602/18) avsnitt 35.

⁵³ BILD GMBH & CO. KG mot Tyskland 31. oktober 2023 (saksnummer 9602/18) avsnitt. 35.

tillegg gir bestemmelsen borgerne krav på at saken skal behandles av en upartisk domstol innen rimelig tid.

En regulering som skjerner identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen i en retts-sak må være forenlig med det overordnede kravet til rettførdig rettergang. En av de mest grunnleggende forutsetningene for en rettførdig rettergang er muligheten til kontradiksjon. Kontradiksjon blir for det første ivaretatt ved at siktede kan få innsyn i opplysningene som påtalemyndigheten baserer siktelsen og tiltalen på. På denne måten gis siktede mulighet til å forberede sitt forsvar. Videre blir kontradiksjon ivaretatt ved at vitner forklarer seg umiddelbart for den dømmende rett med siktede til stede. På denne måten får siktede mulighet til å imøtegå vitnets forklaring og stille spørsmål til vitnets pålitelighet og troverdighet.⁵⁴

Det kan imidlertid foreligge gode grunner for at siktedes innsyn i enkelte opplysninger bør begrenses, og at et vitne ikke ønsker å forklare seg eller på andre måter identifisere seg overfor siktede. En regulering som skjerner identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, enten i sakens dokumenter eller som vitner, må derfor balansere siktedes rett til rettførdig rettergang (herunder kontradiksjon) mot hensynene som taler for skjerming.

Fordi bestemmelsen i Grunnloven § 95 er utformet med utgangspunkt i EMK artikkel 6, og skal tolkes i lys av denne,⁵⁵ vil den videre drøftelsen skje med utgangspunkt i EMK og den omfattende praksisen som foreligger fra EMD.

3.5.2 Retten til rettførdig rettergang i EMK artikkel 6

3.5.2.1 Innledning

Etter EMK artikkel 6 nr. 1 har enhver rett til å få avgjort sine sivile og borgerlige rettigheter eller en straffesiktelse mot seg, etter en rettførdig og offentlig rettergang.⁵⁶

Kravet til en rettførdig («fair») rettergang kommer til uttrykk gjennom vilkårene i bestem-

melsens første ledd og gjennom minstegarantiene i nr. 3 bokstav a til d. Fordi «fairness»-normen er det overordnede vurderingstemaet, kan minsterettighetene som er fastsatt i EMK artikkel 6 nr. 3 etter omstendighetene gis et snevrere anvendelsesområde enn det ordlyden skulle tilsi. I EMDs rettspraksis har sentrale elementer i «fairness»-vurderingen vært (i) retten til å være til stede under rettssaken, (ii) retten til effektiv deltakelse i rettssaken, (iii) retten til kontradiksjon, (iv) bevisregler, (v) beskyttelse mot selvinkriminering i straffesaker, (vi) krav til domsgrunner, og (vii) rettskraft. Enkelte av disse momentene vil kun gjelde i tilknytning til straffesaker.

Kravet til en offentlig rettergang vil ofte være i partenes interesse, men offentlighet vil også kunne styrke allmennhetens tillit til domstolene: «Justice must not only be done: it must also be seen to be done».⁵⁷ Kravet innebærer at rettsmøter, rettsbøker og rettsavgjørelser skal være offentlige. Fra utgangspunktet om offentlighet finnes det visse unntak i artikkel 6 nr. 1 andre punktum.⁵⁸

Spørsmålet om identitetsskjerming i forbindelse med en rettssak må vurderes opp mot rammene og føringene EMK artikkel 6 og tilhørende EMD-praksis gir. I dette punktet vil utvalget gjennomgå identitetsskjerming med tanke på siktedes rett til dokumentinnsyn, jf. EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav b (punkt 3.5.2.2), adgangen til anonym vitneførsel, jf. EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav d (punkt 3.5.2.3 og punkt 3.5.2.4), identitetsskjerming under Spesialenhetens etterforskning (punkt 3.5.3), identitetsskjerming i avgjørelsen av sivile saker (punkt 3.5.4) og Europrådets anbefalinger (punkt 3.5.5).

3.5.2.2 Siktedes rett til dokumentinnsyn i straffesaker

En regulering som skjerner identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen må være forenlig med siktedes rett til dokumentinnsyn i en straffesak, jf. EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav b. Artikkel 6 nr. 3 bokstav b slår fast at siktede har

⁵⁴ Se blant annet Al-Khawaja og Tahery mot Storbritannia 15. desember 2011 (saksnummer 26766/05 og 22228/06).

⁵⁵ Se den generelle uttalelsen i Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

⁵⁶ Begrepet «straffesiktelse» er autonomt, og må avgjøres på bakgrunn av en vurdering av om en person er «substantially affected» som følge av en strafferettslig etterforskning rettet mot vedkommende, se blant annet Deweer mot Belgia 27. februar 1980 (saksnummer 6903/75) avsnitt 46. Hva som ligger i «borgerlige rettigheter og plikter» fremgår av blant annet König mot Tyskland 10. mars 1980 (saksnummer 6232/73) avsnitt 89–90.

⁵⁷ Se blant annet Campbell og Fell mot Storbritannia 28. juni 1984 (saksnummer 7819/77 og 7878/77) avsnitt 81.

⁵⁸ EMK artikkel 6 nr. 1 andre punktum lyder som følger: «[d]ommen skal avsis offentlig, men pressen og offentligheten kan bli utelukket fra hele eller deler av rettsforhandlingene av hensyn til moralen, den offentlige orden eller den nasjonale sikkerhet i et demokratisk samfunn, når hensynet til ungdom eller partenes privatliv krever det, eller i den utstrekning det etter rettens mening er strengt nødvendig under spesielle omstendigheter der offentlighet ville skade rettførdighetens interesser».

krav på tilstrekkelig tid og mulighet til å forberede sitt forsvar. Bestemmelsen utgjør en minimumsrettighet og inngår som én av flere spesifikke aspekter ved det overordnede kravet til en rettfærdig rettergang i EMK artikkel 6 nr. 1. EMD har i sin praksis vurdert spørsmålet om utilstrekkelig eller manglende innsyn opp mot EMK artikkel 6 nr.1 og nr. 3 bokstav b under ett.

Innsyn i opplysningene som påtalemyndigheten baserer siktelsen og tiltalen på, er en forutsetning for siktedes mulighet til å forberede sitt forsvar. En slik innsynsadgang vil ivareta prinsippet om likevekt mellom partene («equality of arms») og kontradiksjon. Innsynsretten omfatter i utgangspunktet «all material evidence for or against the accused» som påtalemyndigheten er i besittelse av.⁵⁹ I avgjørelsen Rowe og Davis mot Storbritannia 16. februar 2000 (saksnummer 28901/95) ble dette utgangspunktet nyansert, og EMD uttalte at retten gjelder «[t]he [...] disclosure of *relevant* evidence» (utvalgets utheving). Dermed må «all material evidence» forstås som alt relevant bevismateriale. Om domstolen faktisk tillegger det som fremlegges vekt, er uten betydning, og det er uten betydning om opplysningene taler for eller mot tiltaltes forsvar.⁶⁰

EMD har i en rekke avgjørelser fremholdt at retten til innsyn ikke er en absolutt rettighet.⁶¹ Unntak fra innsynsretten kan likevel bare gjøres dersom dette er strengt nødvendig («strictly necessary»)⁶² Dette strenge kravet må sees i lys av at informasjonen som tilbakeholdes må holdes skjult i alle sakens faser, også etter at den er avsluttet. Begrensninger i innsynsretten kan dermed gripe kraftig inn i forsvarets mulighet til å forberede og utøve forsvaret. EMD har uttalt at:

«In cases where certain important items of information were deliberately withheld from the defence, the Court had to assess whether that handicap for the defence had been coun-

terbalanced by appropriate procedural guarantees and justified by any legitimate interest.»⁶³

EMD har angitt flere konkrete konkurrerende interesser som kan begrunne unntak fra siktedes rett til innsyn i relevante dokumenter, slik som («such as») hensynet til nasjonal sikkerhet, behovet for å beskytte vitner eller behovet for å hemmeligholde politiets etterforskningsmetoder.⁶⁴ Samtidig har EMD fremholdt at siktedes interesser skal veie tungt i denne avveilingen.

Listen er ikke uttømmende, jf. «such as». Også hensynet til å kunne bruke en polititjenesteperson i senere oppdrag kan begrunne unntak fra innsyn.⁶⁵ I noen tilfeller kan det også være nødvendig å nekte innsyn eller tilbakeholde informasjon for å ivareta tredjepersons grunnleggende rettigheter eller for å verne en viktig offentlig interesse.⁶⁶ Dersom fremleggelsen av opplysninger vil kunne sette livet til tredjepersoner i fare, kan staten etter omstendighetene ha en plikt til å begrense siktedes rett til innsyn for å beskytte tredjepersonenes rettigheter etter EMK artikkel 2. Dette kan være tilfellet for særlig utsatte vitner eller ofre. Beskyttelse av vitner er som nevnt et legitimt hensyn som alene kan begrunne unntak fra siktedes rett til innsyn. Dermed kan statens positive plikter etter EMK artikkel 2 nødvendiggjøre innskrenkninger av siktedes tilgang til relevant bevismateriale. I tillegg kan statens positive plikter etter EMK artikkel 8 kunne representere en skranke for siktedes innsyn for å beskytte tredjepersoners rett til respekt for privatliv. Men, fordi tilbakeholdelse av materiale må veies opp mot siktedes interesser, kreves det nok en del for at alminnelige personverninteresser skal gå foran siktedes behov for innsyn, jf. «strictly necessary».

EMD har vært tilbakeholden ved overprøvingen av nasjonale myndigheters vurdering av om tilbakeholdelsen av informasjon var «strictly necessary». Dermed vil nasjonale myndigheter ha et skjønnsmessig spillerom. EMD har gått lenger i vurderingen av om beslutningsprosessen som endte i tilbakeholdelse av bevismaterialet, «as far as possible», samsvarte med kravene til kontradiktorisk prosess, likebehandling mellom partene og siktedes rettssikkerhet.⁶⁷

⁵⁹ Edwards mot Storbritannia 16. desember 1992 (saksnummer 13071/87) avsnitt 36.

⁶⁰ Edwards mot Storbritannia 16. desember 1992 (saksnummer 13071/87) avsnitt 36. Et spørsmål i denne forbindelsen er om en ordning der påtalemyndigheten alene kan ta stilling til hvilke dokumenter som anses relevante og ikke, er i samsvar med EMDs praksis, se blant annet Prop. 147 L (2012–2013) s. 32–33. Beslutningsmyndigheten og eventuell overprøving av denne er imidlertid ikke av sentral betydning for om og i hvilken grad det kan gjøres unntak fra retten til innsyn i identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

⁶¹ Se blant annet Rowe og Davis mot Storbritannia 16. februar 2000 (saksnummer 28901/95).

⁶² Twomey, Cameron og Guthrie mot Storbritannia 28.mai 2013 (saksnummer 67318/09 og 22226/12) avsnitt 31.

⁶³ Se blant annet Mirilashvili mot Russland 11. desember 2008 (saksnummer 6293/04) avsnitt 195.

⁶⁴ Twomey, Cameron og Guthrie mot Storbritannia 28.mai 2013 (saksnummer 67318/09 og 22226/12) avsnitt 31.

⁶⁵ Van Mechelen mot Nederland 23. April 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 57.

⁶⁶ Se blant annet Rowe og Davis mot Storbritannia 16. februar 2000 (saksnummer 28901/95) avsnitt 61.

Hensynet til nasjonal sikkerhet, behovet for å beskytte vitner eller behovet for å hemmeligholde politiets etterforskningsmetoder, står sterkere som begrunnelse for unntak fra dokumentinnsyn og opplysninger *før* tiltale enn etter.⁶⁸ Etter at tiltale er tatt ut, vil tiltaltes rett til en kontradiktorisk prosess, prinsippet om likebehandling og tiltaltes rettsikkerhet, veie tungt og innsynsretten vil derfor stå sterkere.

3.5.2.3 Anonym vitneførsel

Det følger av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d at enhver som blir tiltalt for en straffbar handling skal ha rett til:

«[...] å avhøre eller la avhøre vitner som blir ført mot ham, og få innkalt og avhørt vitner på hans vegne under samme vilkår som vitner ført mot ham.»

Alle bevis må som hovedregel fremlegges i tiltaltes nærvær i et offentlig rettsmøte hvor hensynet til kontradiksjon ivaretas.⁶⁹ Utgangspunktet er dermed at tiltalte skal kjenne identiteten til aktora- tets vitner slik at vedkommende kan imøtegå vit- nets hederlighet og troverdighet, og prøve sann- hetsgehalten og påliteligheten av vitnemålet. Dette gjelder også for ansatte i politiet og krimi- nalomsorgen som blir innkalt som vitner i en straf- fesak. På denne måten blir tiltaltes rett til kontra- diksjon og krysseksaminasjon ivaretatt.

Fordi minimumsrettighetene i EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a til d er spesifikke aspekter ved ret- ten til rettferdig rettergang i første ledd, kan de imidlertid gis et snevrere anvendelsesområde enn det ordlyden skulle tilsi. EMD har en rekke gan- ger uttalt at spørsmålet om bevisførsel først og fremst reguleres av nasjonal rett, og at det som hovedregel er opp til nasjonale domstoler selv å vurdere bevisene de blir forelagt.⁷⁰ EMDs opp- gave er ikke å ta stilling til om vitneforklaringer ble tillatt ført som bevis på riktig måte, men snarere om saksbehandlingen som helhet, herunder måtene bevisene ble ført på, var «fair», jf. EMK artikkel 6 nr. 1.⁷¹ Dermed vil enkelte mangler i

prosessen ikke automatisk medføre brudd på EMK artikkel 6.

EMD har behandlet flere saker om bruk av anonyme og fraværende vitner. Sakene har for det første omhandlet tilfeller hvor vitnenes politi- forklaring har inngått som en del av bevisgrunn- laget eller som avgjørende bevis for domfellelse av klageren under hovedforhandlingen.⁷²

I *Kostovoski mot Nederland* 20. november 1989 (saksnummer 11454/85) hadde opplysninger fra vitner, hvor vitnenes identitet var ukjent for både klageren og domstolen, inngått som en vesentlig del av bevisgrunnlaget der klageren ble domfelt for ran. Vitnene ble ikke hørt under hovedforhand- lingen, og forsvaret hadde ikke på noe tidspunkt fått mulighet til å stille spørsmål til vitnene. EMD kom til at dette var i strid med EMK artikkel 6.

I *Windisch mot Østerrike* 27. september 1990 (saksnummer 12489/86) hadde to anonyme vitner utpekt klageren som gjerningsperson bak et inn- brudd. Vitnene ble ikke hørt under hovedforhand- lingen. Til grunn for dommen lå dels disse vitne- forklaringene og dels vitneforklaringen til en poli- titjenesteperson som var til stede under avhøret av vitnene. Forsvaret hadde ikke fått mulighet til å stille spørsmål til vitnene. Det ble ikke ansett som tilstrekkelig at forsvaret kunne stille spørsmål til polititjenestepersonen som hadde vært til stede under vitneavhøret. EMD kom til at avgjørelsen var i strid med EMK artikkel 6.

I *Doorson mot Nederland* 26. mars 1996 (saks- nummer 20524/92) ble bruken av anonyme vitne- uttalelser ansett for å være forenlig med «fairness»- standarden i EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav d. Klageren, som var tiltalt for narkotikahandel, ble nektet muligheten til å være til stede under avhøret og å krysseksaminere de anonyme vitnene som i sine forklaringer utpekte klageren som gjernings- person. Klagerens forsvarer ble imidlertid gitt slik mulighet, uten å få vite vitnenes identitet. Avhøret skjedde i nærvær av en avhørsdommer/etterfor- skningsdommer som kjente vitnenes identitet. I vur- deringen kom EMD til at det forelå gode grunner for å opprettholde vitnenes anonymitet, blant annet en betydelig trussel for represalier mot vitnenes liv og helbred. Selv om det ikke forelå konkrete trus- ler fra klageren, mente EMD at sakens art (narkoti- kasak) og vitnenes tidligere erfaringer, ga grunn til å anta at de ville bli utsatt for etterfølgende repres- alier. Det var i tillegg flere vitner som hadde forklart

⁶⁷ Se blant annet *Rowe og Davis mot Storbritannia* 16. februar 2000 (saksnummer 28901/95) avsnitt 62.

⁶⁸ Aall (2021) s. 231.

⁶⁹ *Al-Khawaja og Tahery mot Storbritannia* 15. desember 2011 (saksnummer 26766/05 og 22228/06) avsnitt 118.

⁷⁰ *Visser mot Nederland* 14. februar 2002 (saksnummer 26668/95) avsnitt 43, jf. *Van Mechelen mot Nederland* 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 50.

⁷¹ *Van Mechelen mot Nederland* 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 50.

⁷² Utvalget av dommer er inspirert av SOU 2023: 67 punkt 5.4.2.

seg i åpen rett som også identifiserte klageren som rette gjerningsperson. Dermed utgjorde ikke de anonyme forklaringene de eneste eller avgjørende bevisene for domfellelsen. EMD kom til at ulempe forsvaret hadde som følge av at forklaringen fra de anonyme vitnene ble ført som bevis, var tilstrekkelig «counterbalanced» fordi vitnene ble avhørt av en etterforskningsdommer i forsvarerens nærvær, dommeren visste vitnenes identitet, og flere vitner hadde identifisert klageren ut fra et fotografi som klageren selv hadde erkjent var ham.

Saken Al-Khawaja og Tahery mot Storbritannia 15. desember 2011 (saksnummer 26766/05 og 22228/06) omhandlet ikke bruken av anonyme vitneforklaringer, men forklaring fra fraværende vitner.

Al-Khawaja ble dømt for seksuelle overgrep mot flere personer. Ett av ofrene hadde avgitt forklaringer til politiet, men begikk selvmord i forkant av hovedforhandlingen. Under hovedforhandlingen ble denne forklaringen lest opp, og det ble samtidig gitt andre vitneforklaringer, deriblant forklaringer fra den avdøde venners som avdøde hadde betrodd seg til. Forsvaret ble gitt mulighet til å krysseksaminere vitnene som forklarte seg under hovedforhandlingen, og dommeren hadde i sin oppsummering fremholdt at juryen måtte ta hensyn til at de ikke hadde hørt den avdøde forklaring i åpen rett og at forsvaret ikke var gitt anledning til å imøtegå forklaringen. EMD kom til at bevisføringen av forklaringen til den avdøde var forenlig med EMK artikkel 6.

Tahery ble dømt for grov mishandling. Et av vitnene som forklarte seg om hendelsen i politiavhør, ønsket ikke å stille under hovedforhandlingene. Dommeren hadde tillatt at vitnets politiforklaring ble ført som bevis under hovedforhandlingen, men fremholdt for juryen at forsvaret ikke var gitt anledning til å imøtegå forklaringen. EMD kom til at avgjørelsen om å føre det fraværende vitnets forklaring ikke var forenlig med klagerens rett til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6, fordi forklaringen utgjorde det avgjørende beviset. Dommerens advarsel til juryen kunne ikke i tilstrekkelig grad kompensere for de ulempe forsvaret hadde ved at vitnet ikke møtte opp i hovedforhandlingen.

I avgjørelsen utpenslet EMD noen overordnede retningslinjer for vurderingen av om forklaringer fra fraværende vitner er forenlig med EMK artikkel 6. EMD uttalte at spørsmålet må vurderes ut fra en tretrinnsstest:

i. om det var gode grunner for at vitnet ikke var til stede, og for at vitnets uprøvde forklaringer ble godtatt som bevis (avsnitt 119–125).

ii. om bevisene fra det fraværende vitnet var det eneste eller avgjørende grunnlaget for klagerens domfellelse (avsnitt 119 og 126–147).

iii. om det fantes tilstrekkelige «counterbalancing factors», herunder sterke prosessuelle garantier, som kompenserte for de ulemper forsvaret hadde som følge av at det uprøvde beviset ble tillat ført, for å sikre at rettsaken som helhet var rettferdig («fair») (avsnitt 147).

Avgjørelsen i Ellis, Simms og Martin mot Storbritannia 10. april 2012 (saksnummer 46099/06 og 46699/06) gjaldt en forklaring gitt under hovedforhandlingen av et vitne som oppga falskt navn. Klagerne, som var tiltalt for drap og forsøk på drap, hadde vært involvert i en gjengrelatert skyteepisode som fikk dødelig utfall. Flere av vitnene ønsket ikke å avgi forklaring av frykt for represalier. Av denne grunn ble et av vitnene ført under falskt navn. Forsvaret fikk se, høre og imøtegå vitnets forklaring under hovedforhandlingen.

I vurderingen så EMD hen til retningslinjene utpenslet i Al-Khawaja-saken. Domstolen påpekte at betenkelighetene ved forklaringer fra fraværende vitner og anonyme vitner, i prinsippet ikke er ulike. Det var imidlertid to grunnleggende forskjeller. Selv om forsvaret ikke kan imøtegå forklaringene gitt av fraværende vitner, kjenner forsvaret i disse tilfellene identiteten til vitnene og det er dermed mulig å identifisere eller undersøke eventuelle motiver vitnene måtte ha for å lyve. Ved anonym vitneførsel er dette ikke mulig, men anonyme vitner kan bli personlig konfrontert av forsvaret, og dommeren, juryen og advokaten er i stand til å observere vitnets oppførsel og danne seg et syn på vedkommendes troverdighet og pålitelighet. Domstolen påpekte at ved full anonymitet, der ingen verken kjenner vitnets identitet eller bakgrunn, kan forsvaret ha vanskeligheter for å begrunne hvorfor vitnet eventuelt skulle lyve, og eventuelt overbevise juryen om dette. Domstolen fremhevet imidlertid at det i praksis kan foreligge avslørende materiale om vitnet som gir grunnlag for kryss-eksaminasjon. EMD uttalte at tretrinnsstest utviklet i Al-Khawaja måtte få tilsvarende anvendelse i saker hvor anonyme vitner ble tillatt ført.

I vurderingen av om (i) det var gode grunner for å skjule vitnets identitet, la EMD vekt på at saken hadde bakgrunn i en pågående, gjengrelatert konflikt med tilfeller av vold og hevndrap. Det var i det offentlige interesse at gjengkriminalitet ble straffeforfulgt, og å tillate vitner å opptre anonymt var et viktig verktøy i en slik straffeforfølgning. Vitnets og familiens sikkerhet i slike saker utgjorde en god grunn for å skjule vitnets identitet.

Videre uttalte domstolen at det anonyme vitnemålet (ii) ikke var det eneste beviset, men at det var en *mulighet* for at det utgjorde det avgjørende beviset for noen av de tiltalte. Det var dermed nødvendig å vurdere hvorvidt det forelå tilstrekkelige (iii) «counterbalancing factors» som kompenserte for de ulemper forsvaret hadde med at vitnet ble ført anonymt.

For det første, påpekte EMD at dommeren, juryen, påtalemyndigheten og forsvaret kunne se og høre det anonyme vitnet avgi forklaring i retten. De kunne derfor observere vitnets oppførsel og gjøre sin egen vurdering av sannhetsgehalten i hans forklaring. For det andre, hadde spørsmålet om å tillate anonym vitneførsel blitt prøvd i domstolen flere ganger, hvor en avgjørelse også hadde blitt påanket. Vitnets troverdighet hadde blitt nøye vurdert, og det forelå andre bevis som underbygget forklaringen. For det tredje, hadde dommeren informert juryen om at avgjørelsen ikke kunne basere seg ene og alene på opplysninger fra vitnet – det måtte i tillegg foreligge uavhengige, tunge bevis som talte i retning av domfellelse. Dommeren informerte juryen om de vesentlige begrensningene forsvaret hadde ved at vitnet ble ført anonymt, og at dersom jurymedlemmene skulle legge vekt på forklaringene gitt av vitnet, måtte de være overbevist om vitnets troverdighet og pålitelighet. For det fjerde og femte, var forsvaret gitt omfattende materiale i forkant av vitneavhøret som avdekket vitnets gjengbakgrunn og motiver for å lyve, og det ble under hovedforhandlingen ført klare bevis som gjorde forsvaret i stand til effektivt å utfordre påliteligheten av vitneforklaringen.

På denne bakgrunn konkluderte EMD med at det forelå tilstrekkelige «counterbalancing factors» som sikret at forsvarets rettigheter etter EMK art. 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav d var tilstrekkelig ivaretatt.

I Pesukic mot Sveits 6. mars 2013 (saksnummer 25088/07) kom EMD til at den anonyme vitneførselen var forenlig med forsvarets rettigheter etter EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav d. Saken gjaldt domfellelse i forbindelse med et drap. I likhet med Ellis, Simms og Martin-saken, ble vitnet ført anonymt grunnet frykt for represalier for vitnet og hans familie. Under vitneavhøret befant tiltalte og hans forsvarer seg i et separat rom, som var tilkoblet avhørsrommet via en lydlink. Dermed fikk forsvaret mulighet til å lytte og stille spørsmål til vitnet. Vitnet hadde blant annet blitt hørt av retten, herunder av alle som deltok i avgjørelsen av skyldspørsmålet, undersøkelsesdommeren hadde bekreftet vitnets identitet, og

juryen hadde blitt informert om at dommen ikke alene kunne basere seg på opplysninger fra vitnet. EMD anså dette som tilstrekkelige «counterbalancing factors» for de ulemper forsvaret hadde ved at vitnet ble ført anonymt.

I Schatschaschwili mot Tyskland 15. desember 2015 (saksnummer 9154/10) var spørsmålet om det kunne føres bevis fra vitner som ble avhørt under etterforskingen, men som var fraværende under hovedforhandlingen. EMD presiserte at tretrinnssteden utviklet i Al Khawaja-saken henger uløselig sammen, og at det sentrale er om saksbehandlingen som helhet var «fair». Følgelig er det en totalvurdering av prosessens «fairness» som er avgjørende. Dette innebærer blant annet at fraværet av en god grunn til at et vitne ikke møter eller er anonymt, i seg selv ikke kan være avgjørende for at en rettssak er urettferdig.⁷³ Det er imidlertid en svært viktig faktor som må tas i betraktning ved vurderingen av den samlede rettferdigheten av en rettssak, og kan trekke i retning av krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav d.⁷⁴ Dersom forklaringen fra det fraværende eller anonyme vitnet er det eneste og avgjørende grunnlaget for domfellelsen, eller det er uklart hvilken vekt forklaringen har for domfellelsen, må det vurderes om det foreligger tilstrekkelige «counterbalancing factors».⁷⁵ Jo viktigere beviset er, desto større vekt må de «counterbalancing factors» ha for at rettssaken som helhet skal anses rettferdig («fair»)⁷⁶ I saken la EMD vekt på at vitnenes forklaring hadde hatt avgjørende betydning og at det ikke var iverksatt tilstrekkelige tiltak for å kompensere for ulempene forsvaret hadde med at forklaringene ble ført som bevis. Domstolen kom dermed til at avgjørelsen var i strid med EMK artikkel 6.

3.5.2.4 Anonyme politivitner

Det finnes foreløpig kun én sak, Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93), der EMD har behandlet spørsmålet om forklaringer avgitt av anonyme politivitner er forenlig med kravet til en rettferdig rettergang. Selv om avgjørelsen er gammel, vil gjennomgangen nedenfor vise

⁷³ Schatschaschwili mot Tyskland 15. desember 2015 (saksnummer 9154/10) avsnitt 113.

⁷⁴ Schatschaschwili mot Tyskland 15. desember 2015 (saksnummer 9154/10) avsnitt 113.

⁷⁵ Schatschaschwili mot Tyskland 15. desember 2015 (saksnummer 9154/10) avsnitt 116.

⁷⁶ Schatschaschwili mot Tyskland 15. desember 2015 (saksnummer 9154/10) avsnitt 116.

at argumentasjonen i stor grad samsvarer med kriteriene i tretrinnssteden som er utviklet i Al-Khawaja og Tahery-saken.

Klageren, som tidligere hadde begått flere ran, var under observasjon av politiet. I forbindelse med et væpnet ran av et postkontor ble politiet varslet, og det ble startet en politijakt. Under politijakten avfyrt klageren flere dødelige skudd mot politibilen. Klageren ble senere siktet for blant annet drapsforsøk og grovt ran. Under retts-saken fremla påtalemyndigheten forklaringer fra anonyme polititjenestepersoner som hadde vært involvert i hendelsen, enten som observatører, i politijakten eller ved den etterfølgende pågripelsen og fengslingen. På bakgrunn av blant annet disse anonyme vitneforklaringene ble klageren identifisert som en av flere gjerningspersoner, og domfelt. Klageren brakte saken inn for EMD med påstand om at domfellelsen krenket hans rett til rettfærdig rettergang, fordi den i vesentlig grad baserte seg på bevis fra anonyme vitner. Klageren mente at dette medførte en betydelig innskrenkning av hans rett til å forsvare seg, jf. EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav d.

Innledningsvis viste EMD til de generelle prinsippene som det er redegjort for over. Domstolen understreket at avveilingen av forsvarets interesser mot behovet for å opprettholde vitners anonymitet, reiser særlige problemer dersom de aktuelle vitnene er medlemmer av statens politistyrke.⁷⁷ Selv om polititjenestepersoner og deres familiers interesse også fortjener beskyttelse etter EMK, er politiets stilling til en viss grad forskjellig fra andre «disinterested witness or a victim».⁷⁸ Politiet har en generell lojalitetsplikt overfor statens utøvende myndigheter og har vanligvis forbindelser med påtalemyndigheten. Av disse grunnene bør polititjenestepersoner bare brukes som anonyme vitner under «exceptional circumstances».⁷⁹

I saken hadde polititjenestepersonene avgitt forklaring for en etterforskningsdommer og påtalemyndigheten, uten at de tiltalte eller deres forsvarere fikk være til stede. Selv om forsvaret fikk høre politivitnenes forklaring gjennom et lydopptak, var forsvaret ikke bare uvitende om identiteten til vitnene, men også forhindret fra å observere deres opptreden under avhøret. Dermed var

forsvaret fratatt muligheten til å teste vitnenes pålitelighet.⁸⁰

EMD uttalte at det ikke var gitt en tilfredsstillende forklaring på hvorfor det var nødvendig å utestenge tiltalte og forsvareren hans, og hvorfor mindre vidtrekkende tiltak ikke ble vurdert.⁸¹ Domstolen mente at i mangel på ytterligere opplysninger, kunne ikke politiets operative behov utgjøre en tilstrekkelig begrunnelse. EMD viste til forarbeidene til den nederlandske bestemmelsen om beskyttelse av vitner som pekte på mulighetene for å bruke sminke eller forkledning og forhindre øyekontakt, som eksempler på mindre inngripende tiltak for å hindre at identiteten ble avslørt.⁸²

Domstolen var heller ikke overbevist om at den nederlandske anke-domstolen hadde gjort tilstrekkelige vurderinger av faren for represalier mot polititjenestepersonene eller deres familier. Anke-domstolen hadde, etter EMDs syn, utelukkende basert sin avgjørelse på grovheten av gjerningspersonens tidligere begåtte forbrytelser.⁸³ I denne sammenheng viste EMD til at et annet vitne, som ikke var beskyttet av anonymitet, i likhet med politivitnene hadde gitt forklaringer som identifiserte klageren som en av gjerningspersonene, og ikke på noe tidspunkt blitt truet av klageren eller de øvrige gjerningspersonene.⁸⁴

Selv om etterforskningsdommeren hadde fastslått identiteten til de anonyme politivitnene og uttalt seg om deres pålitelighet, troverdighet og deres grunner til å forbli anonyme i en detaljert offisiell rapport, kunne ikke disse tiltakene anses som en tilstrekkelig erstatning for forsvarets mulighet til å avhøre vitnene i deres nærvær og gjøre seg opp sin egen mening om vitnenes opptreden og pålitelighet. Dessuten hadde den nederlandske anke-domstolens avgjørelse basert seg i avgjørende grad på de anonyme uttalelsene. På denne bakgrunn kom EMD til at rettergangen som helhet ikke var rettfærdig.

EMD har også behandlet saker om forklaringer fra undercover-agenter. I flere av disse sakene var identiteten til undercover-agenten ukjent. Klageren og forsvareren hadde derfor ikke fått anled-

⁷⁷ Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 56.

⁷⁸ Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 56.

⁷⁹ Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 56.

⁸⁰ Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 59.

⁸¹ Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 60.

⁸² Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 60.

⁸³ Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 61.

⁸⁴ Van Mechelen mot Nederland 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 61.

ning til å overvære avhøret eller imøtegå forklaringene direkte.⁸⁵ EMD har slått fast at å tillate undercover politiagenter å gi informasjon anonymt, er et viktig verktøy for å straffeforfølge særlig organisert kriminalitet.⁸⁶ EMD har imidlertid fastholdt synspunktet fra Van Mechelen-saken om at anonyme politivitner og undercover-agenter bare kan benyttes under ekstraordinære omstendigheter. Domstolen har likevel erkjent at så lenge forsvarets rettigheter respekteres, kan det være legitimt for politimyndighetene å ønske å bevare anonymiteten til en agent som er utplisert i undercover-aktiviteter, for sin egen eller familiens beskyttelse og for ikke å svekke agentens nytteverdi i fremtidige operasjoner.⁸⁷

3.5.3 Identitetsskjerming under Spesialenhetens etterforskning

Dersom en person blir drept eller skadet som følge av en handling fra offentlig myndighet, har EMD slått fast at myndighetene må innlede en uavhengig og upartisk etterforskning av hendelsen, jf. EMK artikkel 2, jf. artikkel 1 og 13. Det samme gjelder dersom en person fremsetter en holdbar påstand om at vedkommende har blitt alvorlig mishandlet av politiet eller andre statlige aktører på ulovlig vis og i strid med EMK artikkel 3.

I saken *Hugh Jordan mot Storbritannia* 4. august 2001 (saksnummer 24746/94) avsnitt 105 til 109 oppstilte EMD nærmere krav til gjennomføringen av en slik etterforskning. Etterforskningen skal være (i) obligatorisk og skje på myndighetenes eget initiativ, umiddelbart etter at de fikk kjennskap til hendelsen (*ex officio*). Videre er det nødvendig at (ii) personene som er ansvarlige for og gjennomfører etterforskningen, er uavhengig av dem som er involvert i hendelsene.

Etterforskningen må være (iii) effektiv i den forstand at den, på bakgrunn av omstendighetene i saken, må lede til en avgjørelse av om maktbruken var berettiget, og til identifisering og eventuelt gjøre gjeldende straffansvar for gjerningspersoner. Dette innebærer at myndighetene må ta alle rimelige skritt for å sikre tilgjengelige bevis i saken, for eksempel innhente vitneutsagn og

rettsmedisinske bevis. Saken *Barovov mot Russland* 15. september 2021 (saksnummer 9183/09) gjaldt en påstått mangel på effektiv etterforskning av politiets behandling av klageren i varetekt i strid med EMK artikkel 3. I vurderingen av om etterforskningen var effektiv, la EMD vekt på at myndighetene ikke hadde gjort tilstrekkelige anstrengelser for å identifisere og sikte den tredje av de ansvarlige polititjenestepersonene, til tross for anmodninger fra saksøkeren som selv hadde identifisert ham. Dette, sammen med at det var et åpenbart misforhold mellom alvorlighetsgraden av polititjenestepersonenes handlinger og den idømte straffen, medførte at det forelå et brudd på EMK artikkel 3.

Det oppstilles videre et (iv) krav til hurtighet og rimelig fremdrift i etterforskningen. Til slutt må (v) offerets pårørende, og til en viss grad offentligheten, få innsyn i etterforskningen eller utfallet av undersøkelsene for å sikre «accountability». Grad av offentlig innsyn kan variere fra sak til sak.⁸⁸ I alle tilfeller må offerets nærmeste pårørende involveres i prosessen i den grad det er nødvendig for å ivareta hans eller hennes legitime interesser.⁸⁹ Det avgjørende er om nasjonale myndigheter har foretatt en grundig, uavhengig og fullstendig granskning.⁹⁰

Kravet om (iii) effektiv etterforskning, inkludert identifisering og straff av de ansvarlige, og kravet til (v) offentlig innsyn, reiser særlig spørsmålet om identiteten til de involverte tjenestepersonene må fremgå av etterforskningsdokumentene for fornærmedes, offerets nærmeste pårørende eller offentlighetens innsyn. Ut ifra rettssetningen i *Hugh Jordan-saken* synes innsyn i navnet på de som forårsaket EMK artikkel 2-hendelsen bare å være aktuelt dersom det er nødvendig for å ivareta fornærmedes eller pårørendes legitime interesser. Innsyn i navnet til en tjenesteperson kan for eksempel være nødvendig for å avklare om dennes fortid utgjorde en faktor for at det ble avfyrt skudd, selv om det ikke var absolutt nødvendig.⁹¹

I den grad nasjonale myndigheter har foretatt en grundig, uavhengig og fullstendig granskning, synes ikke utlevering av navnene til tjenestepersonene som var involvert i hendelsen på etterforskningsstadiet å være «nødvendig» for å ivareta

⁸⁵ Se blant annet *Papadakis mot Nord-Makedonia* 26. mai 2013 (saksnummer 50254/07) og *Van Wesenbeeck mot Belgia* 18. september 2017 (saksnummer 67496/10 og 52936/12).

⁸⁶ Se blant annet *Donohoe mot Irland* 14. april 2014 (saksnummer 19165/08).

⁸⁷ *Van Mechelen mot Nederland* 23. april 1997 (saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93) avsnitt 57.

⁸⁸ *McShane mot Storbritannia* 28. august 2002 (saksnummer 43290/98) avsnitt 98.

⁸⁹ *Güleç mot Tyrkia* 27. juli 1998 (saksnummer 54/1997/838/1044) avsnitt 82 og *Öğür mot Tyrkia* 20. mai 1999 (saksnummer 21594/93) avsnitt 92.

⁹⁰ *Armani da Silva mot Storbritannia* 30. mars 2016 (saksnummer 5878/08) avsnitt 257.

⁹¹ Se tilsvarende betraktninger i Myhrer (2007) s. 57.

offerets legitime interesser. Noe annet er at offeret eller pårørende har krav på å vite hva som har kommet frem under etterforskingen, herunder det faktiske hendelsesforløpet og om maktbruken var rettmessig, se blant annet Güleç mot Tyrkia 27. juli 1998 (saksnummer 54/1997/838/1044), hvor faren til offeret ikke var informert om avgjørelsen om ikke å straffeforfølge, og Öğür mot Tyrkia 20. mai 1999 (saksnummer 21594/93), hvor offerets familie ikke hadde tilgang til etterforsknings- og rettsdokumentene.

EMD har på generelt grunnlag uttalt at utlevering eller offentliggjøring av politirapporter og etterforskningsmateriale i forbindelse med etterforskning etter EMK artikkel 2, kan omfatte sensitive forhold med mulige skadevirkninger for privatpersoner eller andre etterforskninger.⁹² Det kan derfor ikke anses som et automatisk krav at offerets nærmeste pårørende skal gis innsyn underveis i etterforskingen.⁹³ EMD har videre uttalt at det nødvendige innsyn for offentligheten eller offerets pårørende kan gis på andre stadier i saken under andre rettslige prosedyrer. Dersom for eksempel etterforskingen ender med tiltale mot den aktuelle tjenestepersonen, vil det grunnleggende kravet (v) til å sikre «accountability» kreve at identiteten til den aktuelle tjenestepersonen gjøres kjent for offeret eller dennes nærmeste pårørende slik at offerets legitime interesser kan ivaretas.

3.5.4 Identitetsskjerming i avgjørelsen av sivile og borgerlige rettigheter

Også i saker som gjelder «borgerlige rettigheter og plikter» har enhver rett til en «rettferdig og offentlig rettergang [...] ved en [...] domstol». Dette innebærer at kravene til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 også kommer til anvendelse ved avgjørelsen av sivile og borgerlige rettigheter. Selv om minsterettighetene nedfelt i EMK artikkel 6 nr. 3 etter ordlyden kun får anvendelse i straffesaker, har rettighetene også en generell forankring i EMK artikkel 6 nr. 1, jf. kravet til en «fair and public hearing».

En person kan ha ønske om å søke erstatning eller oppreisning som følge av skade påført av ansatte i politiet eller kriminalomsorgen, se redegjørelsen i punkt 4.5 og 5.4. En slik sak er en borgerlig rettighet i henhold til EMK artikkel 6 nr. 1. Dersom en part ikke får stilt bevis til sin rådighet,

inkludert opplysninger om hvem vedkommende kan rette kravet mot, kan dette hindre tilgang til domstolen.

Det må dermed vurderes om en regulering som skjermer identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen er forenlig med enhvers rett til å få sine sivile krav avgjort for en domstol etter EMK artikkel 6.

Som tidligere nevnt inneholder den overordnede normen «rettferdig rettergang» ulike prinsipper som ikke eksplisitt kommer til uttrykk i artikkel 6. Blant disse er likhetsprinsippet («equality of arms») og prinsippet om tilgang til domstolen («access to court»). Førstnevnte innebærer at hver part gis en rimelig mulighet til å fremlegge sin sak under forhold som ikke stiller den vesentlig dårligere enn motparten.⁹⁴ Manglende bevis-tilgang gjør at partene ikke stiller likt, og vil dermed kunne være i strid med dette prinsippet. Dersom en part ikke får stilt bevis til sin rådighet, kan muligheten for domstolsbehandling reduseres og i verste fall fullstendig hindre en parts tilgang til domstolen.⁹⁵

EMD har imidlertid en rekke ganger fremholdt at retten til «access to court» ikke er absolutt. Rettigheten kan være underlagt legitime begrensninger. EMD har ansett regler om «statutory time-limits or prescription periods, security for costs orders, regulations concerning minors and persons of unsound mind, etc», som legitime begrensninger på retten til «access to court», se blant annet Sinfield m.fl. mot Storbritannia 18. februar 2014 (saksnummer 61332/12) avsnitt 40. EMD fremholdt i blant annet Zwagrun-Baurycza mot Polen 24. oktober 2006 (saksnummer 41187/02) avsnitt 49 at:

«Where the individual's access is limited either by operation of law or in fact, the Court will examine *whether the limitation imposed impaired the essence of the right* and, in particular, *whether it pursued a legitimate aim* and there was a *reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought*». (Utvalgets uthevinger).

⁹⁴ Morel mot Frankrike 18. oktober 2000 (saksnummer 34130/96) avsnitt 27.

⁹⁵ Prinsippet om «access to court» følger også av EMK artikkel 13. EMD har i flere saker uttalt at hvor domstolen har funnet brudd på artikkel 6, har det ikke vært nødvendig å ta stilling til klagen i henhold til artikkel 13. Artikkel 6 er ansett for å være *lex specialis* i relasjon til EMK artikkel 13. Dette innebærer at kravene som kan utledes av EMK artikkel 13, absorberes av artikkel 6 nr. 1. For utvalgets formål er det dermed liten grunn til å behandle artikkel 13 særskilt.

⁹² Ramsahai mfl. mot Nederland 15. mai 2007 (saksnummer 52391/99) avsnitt 347.

⁹³ Ramsahai mfl. mot Nederland 15. mai 2007 (saksnummer 52391/99) avsnitt 347–350.

I denne saken krevde klageren en fastsettelsesdom på at hun hadde ervervet eiendomsretten til et stykke land. Den nasjonale domstolen krevde imidlertid at klageren identifiserte etterfølgerne av de opprinnelige eierne og oppga deres adresse, for å utelukke dem fra å påberope seg sine rettigheter etter at saken var avgjort. Til tross for gjentatte forsøk uteble denne informasjonen, og saken ble utsatt og avvist gang på gang. EMD mente at den nasjonale domstolens krav om identifikasjon av alle etterfølgerne samt adressene deres, skapte så mye problemer for klageren at hennes rett til «access to court» i EMK artikkel 6 nr. 1 var krenket.

Skjerming av identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen kan innebære at saksøker blir fratatt muligheten til å søke erstatning fra de ansatte som utøvde den skadevoldende handlingen. Saksøker vil imidlertid fortsatt ha mulighet til å saksøke den ansattes arbeidsgiver, inkludert vedkommendes politidistrikt eller fengsel, se punkt 4.5.3 og 5.4. For å få saken tilstrekkelig opplyst og føre bevis for sin påstand om erstatning, vil saksøker likevel kunne ha behov for at de aktuelle ansatte avgir forklaring. En skjerming vil dermed kunne begrense prinsippet om «equality of arms».

I lys av kravene for unntak som EMD oppstilte ovenfor, vil en slik løsning likevel kunne være forenlig med EMK artikkel 6. For det første vil saksøker ha tilgang til domstolen gjennom et søksmål mot den ansattes arbeidsgiver. Dermed vil ikke en regulering som skjerner identiteten til ansatte i politiet «[impair] the essence of the right». For det andre vil en skjerming av identiteten til de ansatte kunne begrunnes i en rekke legitime formål avhengig av sakens art og forløp, for eksempel hensynet til kriminalitetsbekjempelse, de ansattes rett til respekt for privatliv eller rett til liv mv. Til slutt vil en slik regulering kunne være proporsjonal med formålet som søkes oppnådd dersom staten påtar seg risikoen for den tvilen som oppstår ved at den ansatte ikke føres som vitne.⁹⁶

3.5.5 Europarådets anbefalinger

Europarådet har gitt anbefalinger som har betydning for identitetsskjerming i straffesaker. Europarådets anbefaling nr. R (97) 13 10. september 1997 om trusler mot vitner og den tiltaltes rett til forsvar, er særlig relevant. Anbefalingens siktemål er å samordne og fremme en enhetlig kriminalpolitikk som beskytter truede vitner, og samtidig

den tiltaltes rett til forsvar.⁹⁷ Konvensjonen bygger på EMK artikkel 6 og tilhørende praksis.⁹⁸

I anbefalingens fortale fremheves det at ved enkelte former for kriminalitet, som organisert kriminalitet og kriminalitet innad i familien, er det en økt risiko for at vitner blir utsatt for trusler. Fortalen peker på at det er uakseptabelt at det strafferettslige systemet ikke klarer å straffefølge den mistenkte fordi vitner på en effektiv måte blir avskrekket fra å forklare seg fritt og sannferdig. Vitner har en helt spesiell rolle i straffesaker, og vitneforklaringer er ofte avgjørende for om den skyldige blir dømt.

Anbefalingens punkt III fastsetter at anonym vitneførsel kan iverksettes for å bekjempe kriminalitet. I punkt 10 fremgår det at anonym vitneførsel bør være en «exceptional measure». En beslutning om anonym vitneførsel må ha hjemmel i nasjonal rett og bør behandles av retten, samtidig som forsvaret gis mulighet til å imøtegå behovet. Videre fremgår det blant annet at:

- «11. Anonymity should only be granted when the competent judicial authority, after hearing the parties, finds that:
- the life or freedom of the person involved is seriously threatened or, in the case of an undercover agent, his/her potential to work in the future is seriously threatened; and
 - the evidence is likely to be significant and the person appears to be credible.
12. Where appropriate, further measures should be available to protect witnesses giving evidence, including preventing identification of the witness by the defence, for example by using screens, disguising the face or distorting the voice.
13. When anonymity has been granted, the conviction shall not be based solely or to a decisive extent on the evidence of such persons».

3.5.6 Oppsummering

Gjennomgangen har vist at både Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 har betydning for hvordan eventuelle regler om identitetsskjerming kan utformes. Det er særlig retten til innsyn i straffesaker og grensene for anonym vitneførsel som påvirkes.

Retten til innsyn gjelder i utgangspunktet «all relevant material evidence». Der ansatte i politiet

⁹⁶ Se tilsvarende betraktninger i Myhrer (2007) s. 60.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 22.

⁹⁸ Fortalen i Europarådet (1997).

eller kriminalomsorgen har gjort observasjoner eller gjennomført etterforskingsskritt som er relevante for en straffesak, vil deres navn kunne utgjøre eller ha en slik tilknytning til relevante bevis, at de er omfattet av innsynsretten. Det kan gjøres unntak fra innsynsretten, men bare dersom det er «strictly necessary». Identitetsskjerming i straffesaker kan dermed bare tillates når det er strengt nødvendig. Det vil for eksempel kunne gjøres av hensyn til vitners liv, helse eller rettigheter for øvrig, eller av hensyn til politiets etterforskingsmetoder. Selv da må imidlertid unntaket være strengt nødvendig, og beslutningsprosessen må så langt som mulig ivareta kravene til kontradiktorisk prosess, likebehandling mellom partene og siktedes rettssikkerhet. Adgangen til å gjøre unntak fra innsyn vil være større mens saken er under etterforskning enn etter at tiltale er tatt ut.

Eventuelle regler om identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen som vitner under den rettslige behandlingen av en straffesak må være i tråd med grensene for anonym vitneførsel. EMDs praksis viser at tretrinnssteden utviklet i Al-Khawaja-saken er retningsgivende ikke bare for saker hvor vitnet ikke møter, men også der vitner er anonyme eller går under skjult navn. Dette gjelder også der det er tale om politivitner. Spørsmålet om slike løsninger er forenlige med artikkel 6 beror på en rekke momenter.

Domstolen har vurdert om det foreligger gode grunner for at vitnet er fraværende, anonymt eller går under skjult navn. Som regel har EMD sett hen til om det foreligger en fare for vitnets (eller familiens) liv eller helse. Det kreves ikke et konkret trusselbilde, eksempelvis direkte trusler fra den tiltalte selv eller andre med tilknytning til vedkommende. Dersom fraværet av eller anonymiteten til et vitne er begrunnet i at saken gjelder personer involvert i organisert kriminalitet eller gjengkriminalitet, der for eksempel hevnvold eller andre lignende represalier er vanlig, har EMD flere ganger ansett det som tilstrekkelig.

For politivitner har EMD fremholdt at anonymitet og skjult identitet bare kan brukes under ekstraordinære forhold. Det kreves bedre grunner enn politiets operative behov og/eller en generell fare for trusler og represalier eller at gjerningspersonen tidligere har begått grove

straffbare handlinger. For undercover-agenter har domstolen erkjent at, så fremt forsvarers rettigheter er respektert, kan det være legitimt å opprettholde anonymiteten for å beskytte agenten og familien, samt for ikke å svekke vedkommendes nytteverdi i fremtidige operasjoner.

Tidligere var utgangspunktet at en forklaring ikke kunne avgis anonymt dersom en domfellelse alene eller i avgjørende grad ville måtte bygge på forklaringen. Avgjørelsene i Al-Khawaja og Tahery mot Storbritannia og Schatschaschwili mot Tyskland innebar en oppmykning av dette utgangspunktet. EMD har imidlertid understreket at dersom forklaringen fra det fraværende eller anonyme vitnet er det eneste og avgjørende grunnlaget for domfellelsen, eller det er uklart hvilken vekt forklaringen har for domfellelsen, må det vurderes om det foreligger tilstrekkelige «counterbalancing factors».⁹⁹ Jo viktigere beviset er, desto mer tungveieende «counterbalancing factors» må foreligge for at rettssaken som helhet skal anses rettferdig («fair»).

Som «counterbalancing factors» har EMD blant annet sett hen til i hvilken grad tiltalte eller vedkommendes forsvarer har fått anledning til å stille spørsmål og utfordre vitnets troverdighet, om retten har fått se og høre vitnet under hovedforhandlingen, om retten har informert juryen om å ta behørig hensyn til vitnets troverdighet i avgjørelsen av skyldspørsmålet, om det foreligger andre opplysninger – vitner eller bevis – som underbygger vitnets troverdighet og om vitnet er avhørt av en undersøkelsesdommer under etterforskningen som har bekreftet vitnets troverdighet.

Hva som utgjør tilstrekkelige «counterbalancing factors» for å kompensere for forsvarers ulemper, er imidlertid ikke klart. Dette har sammenheng med at EMD vurderer sakene konkret og i lys av prosessen som helhet. Dermed er det vanskelig å utlede hvilken vekt de ulike faktorene tillegges. I tillegg har flere av de innklagede statene et annet prosessuelt rettssystem enn Norge, som for eksempel bruk av undersøkelsesdommere, og EMD har vurdert spørsmålet om fraværende eller anonyme vitner i lys av den nasjonale konteksten til den innklagede staten.

⁹⁹ Schatschaschwili mot Tyskland 15. desember 2015 (saknummer 9154/10) avsnitt 116.

Kapittel 4

Regler og rutiner for identitetsskjerming i politiet

4.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør utvalget for de regler som i dag gjelder for plikt til å oppgi, nedtegne og utlevere identitetsopplysninger om ansatte i politiet. Hvilket regelverk som kommer til anvendelse for håndteringen av identitetsopplysninger, avhenger av hvilken type arbeid politiet utfører og hvem som har det overordnede ansvaret. Måten identitetsopplysninger håndteres på er imidlertid ikke uttømmende regulert i lovgivningen. For at fremstillingen skal bli mest mulig helhetlig, og fordi grensedragningen mellom regler og rutiner til tider kan by på tvil, behandler denne delen derfor også rutiner og praksis rundt håndteringen av identitetsopplysninger.

Når politiet opptrer som straffeforfølgingsmyndighet, vil opplysninger om identiteten til ansatte i politiet reguleres og styres av straffeprosessloven, påtaleinstruksen og instruks og retningslinjer fra Riksadvokaten. I slike saker er virksomheten underlagt påtalemyndighetens ansvar. Håndteringen av identitetsopplysninger i forbindelse med straffeforfølgning behandles i punkt 4.3.

I tillegg til at politiet opptrer som straffeforfølgingsmyndighet, har politiet roller og oppgaver særlig innenfor tre andre virksomhetsområder. Politiets *polisiære virksomhet* inkluderer en rekke av politiets kjerneoppgaver som forebygging av kriminalitet, opprettholdelse av ro og orden og ivaretagelse av borgernes trygghet og sikkerhet.¹ I tillegg har politiet en rekke *forvaltningsoppgaver* og *sivile oppgaver*. Politiets forvaltningsoppgaver inkluderer blant annet inndragelse og utstedelse av førerkort, tillatelse til å kjøpe og inneha våpen, utlendingsforvaltning, passmyndighet og håndtering av hundehold.² Politiets sivile oppgaver omfatter blant annet oppgaver knyttet til utførelse av tvangsforretninger (namsmyndighet), gjeldsordningssaker og skifterettsoppgaver.

¹ Se nærmere fremstilling i NOU 2013: 9 s. 77–78.

² Se nærmere fremstilling i NOU 2013: 9 s. 77–78.

Felles for disse virksomhetsområdene er at de, til forskjell fra politiets straffeforfølgingsmyndighet, er underlagt Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet.³ Mens den polisiære virksomheten reguleres og styres hovedsakelig av reglene i politiloven og politiinstruksen, vil politiets forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver også reguleres av for eksempel tvangsfullbyrdelsesloven og hundeloven. Håndteringen av identitetsopplysninger innenfor politiets polisiære virksomhet, forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver behandles i punkt 4.2.

I visse tilfeller iverksettes det etterforskning mot ansatte i politiet som følge av straffbare handlinger begått i tjenesten. Disse sakene etterforskes av Spesialenheten for politisaker, jf. påtaleinstruksen § 34-1. Særskilt regelverk av betydning for politiansattes identitetsopplysninger i forbindelse med slike saker behandles i punkt 4.4.

Dersom en person blir skadet av en ansatt i politiet i forbindelse med en tjenesteutøvelse, kan vedkommende reise et sivil søksmål mot politiet med krav om erstatning for skaden vedkommende er påført. Reglene for hvordan identitetsopplysninger håndteres i sivile saker behandles nærmere i punkt 4.5.

4.2 Utenfor straffesaker

4.2.1 Innledning

Politiet har, som nevnt, en rekke oppgaver utenom håndtering av straffesaker. Det kan være praktiske oppdrag som for eksempel gjennomføring av politikontroller, bistand til helsetjenesten og ivaretagelse av trafiksikkerheten. Dessuten er politiet pålagt forskjellige forvaltningsoppgaver som for eksempel namsmyndighet, håndtering av våpenlovgivningen og utstedelse av pass og ID-kort. Gjennom disse oppgavene vil politiet enten direkte eller indirekte være i kontakt med publikum både i form av fysiske møter og gjen-

³ Se politiloven § 15 første ledd.

nom annen kommunikasjon. Nedenfor gjennomgår utvalget gjeldende regler og rutiner knyttet til opplysninger om og nedtegning av identitetsopplysninger til ansatte i politiet utenfor straffesaker, i tillegg til andres rett til innsyn i disse. Gjennomgangen redegjør for identitetsopplysninger i fysisk møte med publikum (punkt 4.2.2), i rapporter og andre skriftlige dokumenter (punkt 4.2.3) og i vedtak (punkt 4.2.4). Videre redegjøres det for betydningen av innsyn og taushetsplikt etter spesiallovgivningen (punkt 4.2.5), mens offentliglova og forvaltningsloven behandles i sin helhet i kapittel 6.

4.2.2 I møte med publikum

Under utøvelse av politimyndighet gjelder det et alminnelig krav om at en tjenesteperson alltid skal ha med seg politilegitimasjon, jf. politiloven § 20 sjette ledd første punktum og politiinstruksen § 5-4. Kravet ivaretar hensynet til at ingen uriktig utgir seg for å være politi og at tjenestepersonen skal kunne identifiseres.⁴

Det følger av politiloven § 20 sjette ledd tredje punktum at:

«Tjenestemannen plikter, så langt tjenesteforholdene på stedet tillater, å oppgi navn eller tjenestenummer og grad eller stilling når dette forlanges av den som tjenestehandlingen direkte angår.»

At tjenestepersonen kan identifisere seg med tjenestenummer istedenfor navn, ble innført ved lovendring 2. juli 2004 nr. 60. Bakgrunnen var at kriminalitetsbildet i enkelte situasjoner kan tilsi at uniformerte polititjenestepersoner ikke ønsker å oppgi navnet sitt.⁵ Dermed er politiet gitt mulighet til å identifisere seg med tjenestenummer og på den måten skjerme navnet sitt i møte med publikum. I forbindelse med vedtakelsen av regelen ble det også vist til at flertallet i Justiskomiteen, under behandling av St.meld. nr. 46 (2002–2003) *Kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annen kontroll*, uttalte at:

«[...] en ordning med synlig tjenestenummer på politiets uniformer vil ivareta målsettingen om et godt forhold mellom politi og publikum på en hensiktsmessig måte. Synlig tjenestenummer gir publikum mulighet til å identifisere tjenesteperson som opptrer urettmessig

eller diskriminerende.» Ot.prp. nr. 61 (2003–2004) side 24, jf. Innst. S. nr. 127 (2003–2004) side 4.

Adgangen til å oppgi tjenestenummer er ikke inntatt i den tilsvarende bestemmelsen i politiinstruksen § 5-4. Det må imidlertid legges til grunn at endringen i politiloven også får betydning for anvendelsen av politiinstruksen.⁶

Det er kun den som «tjenestehandlingen direkte angår» som kan forlange fremvisning av politilegitimasjon, jf. politiloven § 20 sjette ledd tredje punktum. Det innebærer at tilfeldig forbi-passerende og vitner til en tjenestehandling ikke vil ha rett til å få opplyst polititjenestepersonens navn eller tjenestenummer. Det samme gjelder for personer som blir indirekte berørt av tjenestehandlingen. Videre må den som tjenestehandlingen direkte angår rent faktisk «forlange» fremvisning av politilegitimasjonen.

Plikten til å fremvise legitimasjon gjelder kun «så langt tjenesteforholdene på stedet tillater det», jf. politiloven § 20 sjette ledd tredje punktum og politiinstruksen § 5-4. Forbeholdet er inntatt for å sikre at krav om identifikasjon ikke skal «forhin-dre eller utsette tjenestehandlingen under vanskelige situasjoner».⁷ Forbeholdet skal også forhindre at krav om identifikasjon brukes i sjikanøs hensikt.⁸

I tillegg fremgår det av politiloven § 20 sjette ledd fjerde punktum at «[d]en som ikke er i politi-uniform, skal på forlangende fremvise politilegitimasjon såfremt han ikke er kjent av den som for-langer det». Bestemmelsen oppstiller ikke en generell plikt for sivile tjenestepersoner til å fremvise politilegitimasjon, men må forstås i sammenheng med politiloven § 20 sjette ledd første og tredje punktum. Dette betyr at legitimasjonsplikten etter politiloven § 20 sjette ledd fjerde punktum gjelder overfor den som direkte blir utsatt for en tjenestehandling av en sivil polititjenesteperson. Unntaket «såfremt han ikke er kjent av den som forlanger det», forhindrer at krav om identifi-kasjon blir brukt i sjikanøs hensikt, men omtales ikke nærmere i forarbeidene.⁹

Dersom tjenesteforholdene på stedet ikke tillater det eller personen tjenestehandlingen direkte angår ikke har forlangt identifikasjon, er det ingen regler som oppstiller en plikt for tjenestepersonen

⁶ Myhrer (2022) Kommentarer til politiloven § 20 i note 22.

⁷ Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) s. 68.

⁸ Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) s. 68.

⁹ Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) s. 68.

⁴ Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) s. 68.

⁵ Ot.prp. nr. 61 (2003–2004) s. 23.

til å oppgi navn eller tjenestenummer i møte med publikum.¹⁰

4.2.3 I rapporter, registre og andre skriftlige dokumenter

Det utarbeides dokumenter innenfor mange deler av politiets virksomhet. Dokumentasjonen kan ha som funksjon blant annet å samle, bearbeide eller analysere informasjon, dokumentere konkrete hendelser eller arbeid utført av politiet, samhandle med andre virksomheter eller kommunisere med publikum.

Enkelte av de skriftlige dokumentene politiet utarbeider er regulert i lov eller forskrift. Det gjelder særlig politiets *rapporter*.

Etter politiinstruksen § 7-6 har politiet en alminnelig rapporteringsplikt. Bestemmelsen lyder som følger:

«Når en politimann i eller utenfor tjenesten får kunnskap om opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet i sin alminnelighet eller av interesse for tjenesteutførelsen enkelttilfelle, skal vedkommende politimyndighet eller den foresatte varsles uten opphold, med mindre dette vil stride mot forskrifter fastsatt i eller i medhold av lov.

Rapporter og meldinger skal avgis til den foreskrevne adressat, og ellers til den foresatte som har krevet dem. For øvrig skal disse utformes i samsvar med de rapportskrivingsnormer og øvrige retningslinjer som gjelder til enhver tid.»

Bestemmelsen er vidtrekkende og omfatter alle forhold som er «av betydning for» eller «av interesse» for politiets virksomhet. Plikten omfatter opplysninger av betydning for både konkrete saksforhold og politiets virksomhet i sin alminnelighet.¹¹ Opplysninger om konkrete saksforhold

kan omfatte blant annet straffesaker og ordens- og forvaltningsvirksomhet,¹² mens opplysninger om politiets virksomhet kan knytte seg til både eksterne forhold (som for eksempel arrangementer eller samarbeid med andre etater) eller interne forhold (som for eksempel operative systemer og samband).¹³

Det finnes også rapporteringsplikter som knytter seg til utføringen av særskilte oppgaver. Av politiinstruksen § 3-2 sjette ledd fremgår det at det skal rapporteres om tilfeller der politiets bruk av makt har medført skade på person eller eiendom, eller situasjoner som tilsier at det kan bli klaget over politiets handlemåte. Våpeninstruksen § 5-4 angir at tjenestepersoner som har utført eller ledet handlinger som nevnt i våpeninstruksen § 5-3, herunder bruk av skytevåpen og avfiring av skudd, snarest mulig skal skrive rapport om forholdet til politisjefen.¹⁴

Det forekommer også at politiet utarbeider rapporter for å bistå andre offentlige myndigheter, som for eksempel barnevernet eller helse-tjenesten.

Om formkravene til rapportskrivningen fremgår det av politiinstruksen § 7-6 andre ledd at rapportene skal «utformes i samsvar med rapportskrivingsnormer og øvrige retningslinjer som gjelder til enhver tid». Bestemmelsen gir imidlertid ikke nærmere retningslinjer om navnet til rapportskriveren skal fremgå av rapporten. Hensynet til notoritet, kontroll og etterprøvbarehet tilsier imidlertid at navnet til rapportskriveren bør fremgå. Politidirektoratet har opplyst til utvalget at ved rapportskrivning fremgår navnet og/eller brukeridentiteten av dokumentet og ved registrering i politiets interne systemer. Brukeridentiteten er en kombinasjon av initialene i navnet til den enkelte politiansatte og tall.

At navnet og/eller brukeridentiteten til den som har utformet dokumentet fremgår, kan i mange tilfeller være hensiktsmessig og effektiviserende for den interne saksbehandlingen. Det vil blant annet gjøre det enklere å holde oversikt over hvem som har gjort hva i saken dersom det kreves ytterligere oppfølging.

Utvalget har under innspillmøtene blitt orientert om at det innenfor visse virksomheter under

¹⁰ Oslo politidistrikt innførte 5. desember 2022 en prøveordning med varighet i ni måneder, der politiet skulle dele ut kvitteringer til personer som stoppes og kontrolleres av politiet. Bakgrunnen for ordningen var å «forebygge at personkontroller oppleves som urettmessig eller diskriminerende» og sikre notoritet ved politiets kontroller, jf. Justis- og beredskapsdepartementet (u.å.). Ordningen gikk ut på at personer som ble stoppet eller kontrollert av politiet fikk en kvittering på stedet, hvor blant annet hjemmel for kontrollen, tid og sted og hvilken tjenesteperson (tjenestenummer) som utførte kontrollen, fremgikk, jf. Politiet (u.å.) (a). Kvitteringsordningen bygget på helt andre hensyn enn identifikasjonsplikten, men innebar at tjenestenummer ble oppgitt uten at den som tjenestehandlingen direkte angikk forlangte det.

¹¹ Se Auglend (2016) s. 532–533.

¹² Se Auglend (2016) s. 532.

¹³ Se Auglend (2016) s. 533.

¹⁴ Ansatte i politiet har også en plikt til å rapportere om kolle-gers lovstridige forhold i tjenesten, jf. politiinstruksen § 6-3. Se også påtaleinstruksen § 34-5 andre ledd om ansvaret for å varsle Spesialenheten for politisaker dersom det er «mistanke om at en annen ansatt har begått en straffbar handling i tjenesten».

visse omstendigheter kan forekomme at en leder utformer rapporten fremfor den ansatte som sitter med opplysningene, og at dette gjøres for å skjermes den ansattes identitet. Praksisen benyttes dersom skjermingen av den ansattes identitet er avgjørende for dennes videre arbeid med skjult virksomhet. For eksempel kan spaningsleder skrive rapporten fremfor spaneren, slik at spanerens identitet ikke risikerer å bli avslørt og dermed hindre videre arbeid som spaner.

Politiet plikter dessuten å føre ulike *registre* innenfor flere områder av politiets virksomhet, herunder straffesaksbehandling, forebyggende virksomhet og kriminalitetsbekjempelse.¹⁵ I politiregisterloven § 10 og politiinstruksen § 7-1 fastslås det at politiet plikter å føre vaktjournal. Tiltak etter politiloven vil ofte bli registrert i politiets operasjonslogg (PO), men bare unntaksvis vil det bli laget annet skriftlig materiale om disse beslutningene. PO har mer karakter av å være et arbeidsverktøy for politiet enn en tradisjonell «papirprotokoll».¹⁶ Utvalget har fått opplyst at den politiansattes brukeridentitet vil fremgå automatisk av dokumentet i vaktjournalen som føres etter politiinstruksen § 7-1.

Av andre registre politet fører, kan nevnes politiets utlendingsregister, jf. politiregisterforskriften kapittel 56, og registre over bekymringssamtaler, jf. politiregisterforskriften kapittel 58. For dokumenter som registreres i politiets registre vil den ansattes brukeridentitet og navn som hovedregel fremgå.

Det kan også stilles *særskilte krav til dokumentasjon* knyttet til ulike deler av politiets forvaltningsmessige eller sivile virksomhet. For eksempel stilles det etter tvangsfullbyrdelsesloven § 5-19 krav om at det skal føres namsbok under forretninger og møter. Denne skal oppgi blant annet partene hvem som var til stede, og signeres av namsmannen, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 5-19 første ledd. Namsmannen vil i denne sammenhengen være saksbehandleren som holdt forretningen eller møtet.¹⁷ Dermed vil navnet til saksbehandleren fremgå av namsboken.

Når det gjelder *andre typer skriftlig dokumentasjon* som brev, e-poster, orienteringer, underretninger, vedlegg og notater, er politiets plikt til å oppgi navn eller andre identitetsopplysninger ikke særskilt regulert. Utvalgets undersøkelser tyder på at identitetsopplysninger i varierende grad

fremgår av slike dokumenter. For eksempel sender enkelte deler av politiet ut orienterende brev i distriktets eller enhetens navn, mens hos andre underskrives brev med navn. Politidirektoratet har opplyst at de ansattes e-postadresser er basert på navnet til de enkelte ansatte, slik at selv om man unntar navn i skriftlige dokumenter, kan navnet likevel bli synlig i e-postkommunikasjon som går fra e-postadressen til en ansatt.

4.2.4 I vedtak

Verken offentleglova, forvaltningsloven eller spesiallovgivningen har regler om undertegning av vedtak eller identifisering av saksbehandleren som har forberedt saken.

I Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2017-1135 foretok ombudsmannen en selvstendig vurdering av forvaltningsorganers plikt til å undertegne vedtak. Ombudsmannen viste innledningsvis til at det rettslige utgangspunktet er at enkeltvedtak skal være skriftlige etter forvaltningsloven § 23, men at det ikke foreligger regler i norsk rett som bestemmer at vedtaket skal være undertegnet eller at det på annen måte skal fremgå hvem som har behandlet saken.

Sivilombudsmannen uttalte videre at det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at forvaltningen i sin virksomhetsutøvelse skal fremme god forvaltningsskikk. God forvaltningsskikk tilsier at navnet på den som har behandlet saken fremgår av vedtaket. At det skal fremgå av vedtaket hvem som har behandlet saken, kan også forankres i reglene om inhabilitet etter forvaltningsloven § 6. Utelatelse av saksbehandlerens navn vil gjøre det umulig for partene å fremsette en inhabilitetsinnsigelse. Dette vil undergrave formålet med habilitetsreglene og behovet for å sikre korrekte avgjørelser, samt tillit og troverdighet til forvaltningen. I tillegg viste ombudsmannens kartlegging av utvalgte offentlige virksomheters rutiner for undertegning av vedtak at det normale var at den som har behandlet saken, fremgikk av vedtaket, men at det i visse tilfeller var et behov for skjerming av den ansattes navn. Dette hadde blitt løst blant annet ved at andre eller en overordnet undertegnet vedtaket. Ombudsmannen uttalte at det kunne være situasjoner hvor hensynet til den ansatte tilsa at det ikke ble gitt informasjon om hvem som behandlet saken, men at regelverket burde gjennomgås på dette punktet.¹⁸

Dette gjaldt også Politidirektoratet, som var en av etatene ombudsmannen undersøkte. Til ombudsmannen svarte direktoratet at det ikke forelå retningslinjer om utelatelse av saksbehand-

¹⁵ Se nærmere i politiregisterforskriften del 11.

¹⁶ Spurkland (2014) punkt 5.10.

¹⁷ Falkanger (2023) Kommentar til tvangsfullbyrdelsesloven § 5-19 i note 2.

lerens/lederens navn i politiets vedtak og korrespondanse, og at direktoratet heller ikke var kjent med tilfeller hvor politiet har benyttet anonym eller fiktiv signatur. Skjerming av navn ble ikke antatt praktisert i etaten, selv om direktoratet opplyste at det var kjent med at tjenestepersoner kunne bli utsatt for trusler og sjikane. Direktoratet viste blant annet til at polititjenestepersoners identitet kan være en taushetsbelagt opplysning, og at trusler mot saksbehandlere eller deres nærmeste leder i noen tilfeller vil kunne unngås ved å legge avgjørelsen til virksomhetens ledernivå.

Direktoratet fremholdt videre at god forvaltningsskikk tilsier at vedtak undertegnes, og viste blant annet til Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling fra 1981 (oppdatert 1984) § 12 om «Undertegning og parafering». Her fremgår det at:

«1. Utgående korrespondanse som inneholder avgjørelser, undertegnes av departementsjefen eller etter fullmakt i departementets navn. [...]

2. Brev paraferes av nærmeste underordnede til den som undertegner, eller av en annen tjenestemann. [...]» Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1984).

Flere aktører har opplyst utvalget om at hvis det foreligger en konkret bekymring for at en ansatt kan bli utsatt for hets, represalier eller trakasserende atferd, har overordnet leder signert vedtak i stedet for den ansatte selv.

Under henvisning til Sivilombudsmannens uttalelse i ovennevnte sak, uttalte Forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 at det klare utgangspunktet bør være at saksbehandlerens navn oppgis. Utvalget fremholdt at:

«Forvaltningen bør ikke fremstå som en anonym og upersonlig størrelse. Å oppgi navn kan bidra til å gi forvaltningen et personlig ansikt og gi parten informasjon om hvem som kan kontaktes ved spørsmål. Kjennskap til hvem som har behandlet saken, vil i tillegg være en forutsetning for at parten kan reagere og reise inhabilitetsinnsigelse mot saksbehandler.» NOU 2019: 5 side 350.

Forvaltningslovutvalget foreslo imidlertid at det skal være mulig å unnta saksbehandlerens navn dersom tungtveiende grunner taler for det, fordi det unntaksvis kan være grunn til å frykte alvorlige represalier mot en saksbehandler dersom vedkommendes identitet blir kjent. Terskelen bør, ifølge utvalget, være høy, og skjerming bør bare kunne skje «hvis det er grunn til mistanke om fare for saksbehandlerens liv eller helse, eller det av andre grunn er utilbørlig å opplyse om saksbehandlerens identitet».¹⁹

På denne bakgrunn foreslo Forvaltningslovutvalget en ny § 47 i forvaltningsloven, med følgende ordlyd:

«§ 47. Vedtaket

(1) Et enkeltvedtak skal være skriftlig, om ikke annet følger av § 51.

(2) Vedtaket skal være signert og opplyse om saksbehandlerens navn hvis ikke tungtveiende grunner taler mot det. Hvis vedtaket trefes etter helautomatisert saksbehandling, skal det angis i stedet.» NOU 2019: 5 side 603.

Som eksempler på «tungtveiende grunner» viste Forvaltningslovutvalget til situasjoner der det er:

«[...] grunn til å frykte at saksbehandleren vil utsettes for voldelige reaksjoner, grove trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet fremgikk av vedtaket. Indiksjoner på dette kan for eksempel være at parten har et alvorlig kriminelt rulleblad som omfatter vold og trusler, at parten har fremsatt alvorlige trusler i saken eller ellers har en «profil» som gjør anonymitet nødvendig for å ivareta hensyn til liv og helse.» NOU 2019: 5 side 604.

Videre følger det av spesialmerkene til forslaget at når saksbehandlerens navn skjermes, må navnet til en overordnet eller forvaltningsorganets leder fremgå av vedtaket.

Forvaltningslovutvalgets forslag er foreløpig ikke fulgt opp.

4.2.5 Betydningen av innsyn og taushetsplikt i spesiallovgivningen

4.2.5.1 Innledning

Det klare utgangspunktet er at enhver har rett til innsyn i politiets saksdokumenter, journaler og lignende registre, jf. offentleglova § 3. Unntak fra

¹⁸ Se Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2017-1135. Sivilombudet har i senere uttalelser SOM-2022-1067 og SOM-2022-5490 uttalt at det var i strid med god forvaltningsskikk og forutsetningen for habilitetsreglene i forvaltningsloven at navnet til saksbehandler ikke fremgikk av henholdsvis svar på innsynsbegjæring og vedtak etter sosialtjenesteloven.

¹⁹ NOU 2019: 5 s. 350.

dette må følge av lov eller forskrift med hjemmel i lov.

Reglene for unntak fra innsyn i offentleglova og forvaltningsloven kommer til anvendelse også for politiets virksomhet. Disse omtales nærmere i kapittel 6. For den delen av politiets virksomhet som behandler opplysninger til «politimessige formål» er unntak fra innsyn regulert i politiregisterloven kapittel 5 og 6, jf. politiloven § 24.

Hva som utgjør «politimessige formål» er definert i politiregisterloven § 2 nr. 13 som:

- «a. politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste, og
- b. politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler.»

Forarbeidene fremhever at definisjonen kun tar sikte på å gi anvisning på hva som menes med politimessige formål i politiregisterloven, og at den derfor ikke kan brukes som legaldefinisjon i andre sammenhenger.²⁰ Sammenholdes politiregisterloven § 2 nr. 13 med lovens virkeområde i § 3 nr. 2, avgrenses «politimessige formål» mot politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål. Dermed omfatter «politimessige formål» grovt sett det som følger av politiloven § 2 nr. 1 til 5,²¹ herunder opplysninger som behandles i politiets ordens- og sikkerhetsfunksjon, forebyggingsfunksjon, straffeforfølgingsfunksjon, hjelpefunksjon og bistands- og samarbeidsfunksjon.

Et spørsmål i denne forbindelse er om lønns- og ansattlister behandles til «politimessige formål», slik at taushetspliktreglene i politiregisterloven kapittel 5 og 6 kommer til anvendelse. Dette spørsmålet har vært behandlet av Justisdepartementet og Politidirektoratet i forbindelse med undersøkelsene av den ruspolitiske interesseorganisasjonen Norsk narkotikaforebyggende forening (tidligere Norsk Narkotikapolitiforening) forhold til politiet.²² Om slike opplysninger er behandlet som ledd i politiets ordens- og sikkerhetsfunksjon, forebyggingsfunksjon, straffeforfølgingsfunksjon, hjelpefunksjon og bistands- og samarbeidsfunksjon, og dermed til «politimessige formål», fremstår uavklart. I den grad

reglene om taushetsplikt etter politiregisterloven ikke kommer til anvendelse, må spørsmålet løses etter reglene i offentleglova. Det faller utenfor utvalgets mandat å klargjøre forholdet mellom politiregisterloven og offentleglova i forbindelse med innsynsbegjæringer i lønns- og ansattlister.

I de følgende punktene vil utvalget behandle betydningen av innsynsreglene for å skjerme identiteten til ansatte i politiet. I punkt 4.2.5.2 behandles taushetsplikten etter politiregisterloven, i punkt 4.2.5.3 behandles innsyn i politiets registre, og i punkt 4.2.5.4 behandles øvrige relevante innsyns- og taushetspliktregler.

4.2.5.2 Taushetsplikt

Etter politiregisterloven § 19 kan politiet og påtalemyndigheten utlevere opplysninger med mindre reglene om taushetsplikt setter begrensninger for det. Hovedbestemmelsen om taushetsplikt er politiregisterloven § 23. Bestemmelsens første ledd nr. 1 fastslår at enhver som er ansatt eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet, har taushetsplikt om det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold». Om identiteten til ansatte i politiet er taushetsbelagt, beror på om slike opplysninger utgjør «noens personlige forhold».

Det følger av forarbeidene at politiregisterloven § 23 første ledd i stor utstrekning viderefører innholdet i straffeprosessloven § 61 a, politiloven § 24 og forvaltningsloven § 13 første ledd.²³ Begrepet «noens personlige forhold» omfatter dermed blant annet opplysninger om «fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted».²⁴

Opplysninger om navnet til den enkelte ansatte i politiet inngår ikke i denne oppregningen. Listen er imidlertid ikke uttømmende, men suppleres av reglene i politiregisterloven § 7-3. Bestemmelsens første ledd angir forhold som alltid er å anse som personlige forhold, men navn faller også utenfor denne oppregningen. Videre angir bestemmelsens andre ledd at hva som er å anse som et personlig forhold utover dette, vil «bero på en konkret vurdering av om opplysningene kan røpe forhold som anses personlig eller beskyttelsesverdig».

Forskriften legger dermed opp til en konkret vurdering, men legger ingen nærmere føringer.

²⁰ Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) s. 64.

²¹ Myhrer (2022) Kommentar til politiloven § 24 i note 3.

²² Justis- og beredskapsdepartementet (2023) og Politidirektoratet (2023d). I denne forbindelse oppnevnte Justis- og beredskapsdepartementet et utvalg (Rolleforståelsesutvalget) som skulle «vurdere om ansatte i politiet har utvist god rolleforståelse i dialogen med offentlige eller private organisasjoner som har hatt kontakt med NNPF». Utvalget leverte sin rapport 11. november 2023.

²³ Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) s. 304.

²⁴ Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) s. 304.

Dermed kan det tenkes at det er mulig å unnta navn fra innsyn.

Avgjørelsen i HR-2017-1179-U hadde sin bakgrunn i en erstatningssak mot staten som følge av at to polititjenestepersoner hadde avlivet saksøkers to hunder. Spørsmålet var om saksøker kunne få utlevert identiteten til en tredje polititjenesteperson, nemlig operatøren som hadde vært involvert i hendelsen over sambandet. Formålet var å føre vedkommende som vitne. Tingretten og lagmannsretten kom til at det ikke fantes noen lovhjemmel som ga staten adgang til å nekte å oppgi identiteten til tjenestepersonene, og at bevisforbudsregelen i tvisteloven § 22-3 dermed ikke kom til anvendelse.

Høyesteretts ankeutvalg la til grunn at politiregisterloven § 23 kom til anvendelse i saken fordi det var tale om behandling av opplysninger til «politimessige formål» etter politiloven § 24, nærmere bestemt «politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste», jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav a. Ankeutvalget viste videre til Rt. 2007 s. 828, som gjaldt spørsmål om Oslo politidistrikt, i forbindelse med en privat straffesak hvor det også var fremsatt krav om oppreisning, hadde plikt til å oppgi identiteten til to polititjenestepersoner. Sakens bakgrunn var et mislykket ransforsøk hvor de to tjenestepersonene ved pågripelsen hadde løsnet skudd mot ransmennene og truffet vedkommende i baken og i en finger. Ankeutvalget påpekte at Rt. 2007 s. 828 bygget på at Oslo politidistrikt hadde taushetsplikt om de to tjenestepersonenes identitet, og at det var vanskelig å se det annerledes enn at dette var begrunnet i daværende straffeprosesslov § 61 a.

Ankeutvalget konkluderte med at tingretten og lagmannsretten bygget på en uriktig lovtolkning når det ble lagt til grunn at en polititjenestepersons identitet ikke under noen omstendighet er undergitt taushetsplikt. Ankeutvalget viste til at saken fra 2007 bygget på at en polititjenestepersons identitet i alle fall etter omstendighetene kan være undergitt taushetsplikt, og at det måtte legges til grunn at politiregisterloven her ikke medførte noen endring i forhold til den tidligere rettstilstanden. Tingrettens og lagmannsrettens avgjørelser ble etter dette opphevet.²⁵

Ved den nye behandlingen av spørsmålet i LB-2018-20815 uttalte lagmannsretten at selv om en polititjenestepersons identitet etter omstendighetene kan holdes skjult under henvisning til lovbe-

stemt taushetsplikt, er det rettslige utgangspunktet at polititjenestepersoners identitet ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Bare helt unntaksvis – i særlige tilfeller – basert på en konkret vurdering av at identiteten gjøres kjent, vil en polititjenestepersons identitet være undergitt taushetsplikt. Lagmannsretten viste blant annet til at politiet utøver offentlige tjenestehandlinger og maktutøvelse på samfunnets vegne og må tåle åpenhet og innsyn knyttet til tjenesteutføring og identitet. Saksøkeren hadde lagt ut de aktuelle tjenestepersonene med full identitet på nettsiden «Rettferdighet for [hund1] og [hund2]». Det var kommentarer på nettstedet fra utenforstående hvor det blant annet uttales at man «håper det skjer noe forferdelig med disse to svina sine nærmeste», de beskrives som «psykopater», at de blir «utsatt for en ulykke», og at man «håper at de får 28 skudd fra tærne til magen». Lagmannsretten fremholdt at sterkt kritisk og negativ omtale av tjenestehandlinger på sosiale medier bare i særlige unntakstilfeller kan medføre at en polititjenestepersons identitet kan holdes skjult under henvisning til lovbestemt taushetsplikt. Etter lagmannsrettens syn forelå det ikke særlige unntaksforhold av en slik karakter at polititjenestepersonens identitet kunne holdes skjult. Forholdet i Rt. 2007 s. 828 var etter lagmannsrettens syn i liten grad sammenliknbart, da det der var tale om et helt annet trusselbilde med fare for represalier fra et tungt, væpnet miljø.

Etter dette *kan* opplysninger om identiteten til ansatte i politiet *etter omstendighetene* utgjøre «noens personlige forhold» etter politiregisterloven § 23 første ledd. Utgangspunktet er imidlertid at identiteten til polititjenestepersoner ikke er omfattet av taushetsplikten.²⁶

Videre følger det av politiregisterloven § 23 andre ledd at taushetsplikten også gjelder for «opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig».

Hensynet til etterforskning i den enkelte sak omfatter opplysninger som innhentes i forbindelse med etterforskningen eller opplysninger om hvordan etterforskningen er lagt opp, og vil være taushetsbelagt så lenge det er nødvendig å holde opplysningen hemmelig.²⁷ Det sentrale er ikke

²⁶ Se tilsvarende i Holmboe (2024) Karnov lovkommentar til politiregisterloven § 23 i note 9.

²⁷ Holmboe (2024) Karnov lovkommentar til politiregisterloven § 23 i note 11.

²⁵ HR-2017-1179-U avsnitt 27.

opplysningens innhold, men den potensielle virkningen en utlevering til allmennheten vil kunne få for det videre etterforskningsarbeidet.²⁸

Hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten omfatter informasjon som innhentes, bearbeides og analyseres i den informative kartleggende etterretnings- og spaningsfasen, uten at det knytter seg til et oppdrag eller en sak.²⁹ Bestemmelsen er ment å beskytte politiets metoder «som sådan».³⁰

Hensynet til politiets operative virksomhet omfatter både «faktiske opplysninger om operative metoder, taktiske direktiver, stående ordrer, etterforskingstaktiske retningslinjer og rutiner knyttet til gjennomføring av politiets kontrollvirksomhet».³¹ Videre omfatter det mer generelle opplysninger om politiets organisering og ressurser. Dette vil være opplysninger som «alene eller sammenstilt med annen informasjon kan blottlegge operative sider ved politiets virksomhet, slik at aksjonspotensial og slagkraft svekkes hvis de blir eksponert for uvedkommende».³²

I hvilken grad opplysninger om politiets etterforsknings-, spanings- og etterretningsvirksomhet og politiets operative virksomhet er underlagt taushetsplikt beror dermed på en vurdering av opplysningenes potensielle operative betydning.³³ I Auglend (2016) fremholdes det at opplysninger om innsatsforutsetninger som kan knyttes til blant annet personell, bør være underlagt taushetsplikt.³⁴ Også hensynet til effektiviteten av disse virksomhetene kan tilsi at navn og andre identitetsopplysninger knyttet til de polititjenestepersonene som er involvert i denne typen virksomhet, kan holdes skjult etter § 23 andre ledd. Dette kan for eksempel gjelde spanere og agenter, men også informantbehandlere eller teknisk personell.

Selv om det skulle foreligge en taushetsplikt etter politiregisterloven § 23, oppstiller politiregisterloven §§ 24 til 32 en rekke tilfeller hvor taushetsplikten, under visse vilkår, likevel ikke er til hinder for utlevering av opplysningene. Bestemmelsene gir politiet en mulighet, men ingen plikt til å utlevere opplysningene, jf. vilkåret «ikke er til hinder for» i de nevnte bestemmelsene. Dersom

identitetsopplysningene til en ansatt i politiet er underlagt taushetsplikt og behovet for hemmelighold fremdeles er til stede av hensyn til vedkommendes sikkerhet, synes det likevel lite praktisk at opplysningene om identitet utleveres etter noen av bestemmelsene i politiregisterloven §§ 24 til 32.

4.2.5.3 Innsyn i politiets registre

Den enkelte har rett til å få opplyst hvilke opplysninger som er registrert «om seg selv», se politiregisterloven § 49 andre ledd. Dette gjelder uavhengig av om opplysningene er registrert i eller utenfor registre som nevnt i politiregisterforskriften del 11. Politiregisterforskriften § 13-2 fastslår imidlertid at innsynsretten ikke omfatter opplysninger som er «registrert om andre» eller «rett til dokumentinnsyn». Dette kan tilsi at politiregisterloven § 49 andre ledd ikke gir krav på innsyn i opplysninger om identiteten til den ansatte i politiet som har behandlet og/eller registrert opplysningene, men det fremgår ikke klart av ordlyden. Forarbeidene gir ellers begrenset veiledning om en slik avgrensning er tiltenkt.

Det fremgår videre av politiregisterloven § 49 fjerde ledd at innsyn i opplysninger som er registrert «om seg selv», bare kan nektes dersom det er «nødvendig» av hensyn til «kriminalitetsbekjempelsen», «nasjonal og offentlig sikkerhet», «gjennomføring av strafferettslige reaksjoner», «vern av andre personer enn den registrerte» og «mottakerorganets lovpålagte kontrolloppgaver».³⁵

Begrensningen i innsynsretten av hensyn til «vern av andre personer enn den registrerte», tar sikte på å beskytte politets kilder. I Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) side 205 fremgår det at:

«Ved å åpne for innsyn, kan kildene oppleve ubehag eller represalier, som igjen kan lede til at ingen ønsker å gi informasjon til politiet. Det kan også være tredjemenn, for eksempel personer som er omtalt av en kilde og som ikke lar seg anonymisere, eller foreldre/omsorgspersoner som kan lide skade dersom opplysningene utleveres.»

Dermed gir ikke unntaksregelen et vern for de ansatte i politiet som har registrert opplysningene. Verken ordlyden i politiregisterloven § 49 andre ledd, forarbeidene eller begrensningene i innsynsretten etter politiregisterloven § 49 fjerde ledd, gir holdepunkter for at hensynet til å

²⁸ Auglend (2016) s. 575.

²⁹ Auglend (2016) s. 575.

³⁰ Holmboe (2023) Merknad til politiregisterloven § 23 i note 11.

³¹ Auglend (2016) s. 576, med videre henvisning til Rt. 1997 s. 1170.

³² Auglend (2016) s. 576.

³³ Auglend (2016) s. 577.

³⁴ Auglend (2016) s. 577.

³⁵ Politiregisterloven § 49 fjerde ledd.

beskytte de ansatte i politiet utgjør en legitim begrensning av innsynsretten.

Kapitlene i politiregisterforskriften del 11 er basert på de enkelte registrene, hvor innsyn og utlevering reguleres særskilt i tilknytning til disse. Dersom en begjæring om innsyn tas til følge, vil også reguleringen av hva som skal utleveres variere avhengig av hvilket register det søkes innsyn i.

For opplysninger registrert i for eksempel politioperative registre, kan innsyn gis i samsvar med reglene i politiregisterloven § 49 og forskriften kapittel 13, se politiregisterforskriften § 53-8. Innsynsrett i opplysninger «om seg selv» omfatter ikke opplysninger som inngår i politiets interne vurderinger, planlegging eller kommunikasjon.³⁶ Opplysninger om den ansattes identitet inngår ikke uttrykkelig i denne avgrensningen, men slike opplysninger kan nok i enkelte tilfeller være så nært knyttet til politiets interne vurderinger, planlegging eller kommunikasjon at de anses som interne.³⁷ Videre fremgår det av politiregisterforskriften § 53-8 at utlevering ikke skjer ved direkte utskrift fra registeret, men i form av notat eller rapport som gjengir relevante opplysninger.³⁸ Det er uklart om opplysninger om identiteten til den ansatte som har registrert opplysningene, utgjør «relevante opplysninger» og dermed omfattes av innsynsretten.

Hordaland tingretts dom 2. januar 2024 i sak nr. 23-001320TVI-THOD/TVIS gjaldt spørsmålet om retten til innsyn i opplysninger «om seg selv» etter politiregisterloven § 49 andre ledd, omfattet innsyn i identiteten til tjenestepersonen som registrerte opplysningene. De aktuelle opplysningene var nedtegnet i et notat og registrert i politiets kriminaletterretningsregister og politioperativt register (PO-registeret).

Tingretten la til grunn at ordlyden ikke uttrykkelig avgrenset mot opplysninger om identiteten

³⁶ Politiregisterforskriften § 53-8.

³⁷ I Hordaland tingretts dom av 2. januar 2024, i sak 23-001320TVI-THOD/TVIS, uttalte tingretten følgende om denne avgrensningen: «Her vil eksempelvis vurderinga tenestepersonen gjorde 9. januar 2014 av at 'ved påtreff av [...] bør det utvises varsomhet', typisk kunne verta unnatt. At slike vurderingar kan verta unnatt frå innsyn, kan òg hindra represalier mot politiet, og ivareta omsynet til at politiet kan utføra sitt arbeid uhindra av innsynsretten.»

³⁸ Det samme gjelder ved utlevering av opplysninger i flere av politiets registre, som for eksempel ved utlevering av opplysninger fra politiets registre for bekymringssamtaler (politiregisterforskriften § 58-7 andre ledd), kriminaletterretningsregisteret (politiregisterforskriften § 47-9 første ledd siste punktum) og straffesaksregisteret i politiregisterforskriften (politiregisterforskriften § 48-7 første ledd siste punktum).

til den ansatte som hadde registrert opplysningene, men at den ikke ga et entydig svar. Etter tingrettens syn talte de sentrale hensynene bak og begrunnelsen for innsynsretten, for at det kunne være nødvendig å få innsyn i hvem som hadde registrert opplysningene for å kontrollere at den ansatte ikke hadde bygget på utenforliggende hensyn, begått tjenestefeil eller utøvd maktmisbruk. Tingretten fremholdt videre at forarbeidene i liten grad drøftet omfanget av innsynsretten. Det var heller ikke nevnt i forarbeidene om bestemmelsen tok sikte på å avgrense innsynsretten med tanke på mulige represalier mot politiet. Det forelå ikke rettspraksis som kunne gi veiledning.

Tingretten kom til at den registrertes mulighet til å kontrollere om behandlingen av opplysningen hadde vært i samsvar med loven samt riktigheten av opplysningene, tilsa at retten til innsyn i opplysninger som er registrert «om seg selv», også omfattet retten til innsyn i identiteten til den som hadde registrert opplysningene, jf. politiregisterloven § 49 andre ledd. Tingretten konkluderte derfor med at rettsanvendelsen i Politidirektoratets vedtak var feil, og at vedtaket måtte anses ugyldig. Avgjørelsen er ikke rettskraftig, og er etter det utvalget har fått opplyst anket.

4.2.5.4 Øvrige relevante bestemmelser

I tillegg til reglene om innsyn og taushetsplikt i politiregisterloven (punkt 4.2.5) og offentleglova og forvaltningsloven (kapittel 6) finnes det noen særskilte regler for visse deler av politiets virksomhet.

Reglene om innsyn i politiets namsmannsoppgaver følger av tvangsfullbyrdelsesloven § 5-19. Etter denne bestemmelsen vil alle som har en «rett som blir berørt», herunder partene og andre med rettslig interesse, ha rett til på namsmannens kontor å «undersøke namsboken og dokumenter som angår saken, og kan kreve gjenpart». Innsyn gjelder alle dokumenter som har innkommet fra partene og som namsmannen selv har innhentet,³⁹ herunder dokumenter hvor identiteten til de involverte ansatte i politiet fremgår.

Selv om politiloven gjelder for virksomheten i PST, gjelder ikke reglene om informasjonsplikt i politiregisterloven § 48 og innsynsrett i politiregisterloven § 39 annet og tredje ledd, jf. politiregisterloven § 66. Heller ikke offentleglova gjelder for opplysninger som behandles av PST. Særskilte regler for tilgang til og taushetsplikt for sikkerhetsgradert informasjon er regulert i sikkerhets-

³⁹ Falkanger (2023) Kommentar til tvangsfullbyrdelsesloven § 5-19 i note 3.

loven § 5-4, som angir at sikkerhetsgradert informasjon bare skal overlates til personer som har «tjenstlig behov og er autorisert for tilgang til slik informasjon».

4.2.6 Oppsummering

Fremstillingen ovenfor har vist at politiet i visse tilfeller har plikt til å identifisere seg i fysisk møte med publikum, men at de da kan velge å bruke tjenestenummer. Utover dette finnes det ikke regler som eksplisitt gir tjenestepersoner adgang til å unnlate å oppgi navn, eller til å bruke tjenestenummer i stedet for navn.

Det finnes svært få bestemmelser som pålegger bruk av navn i skriftlige dokumenter. Likevel vil navn og/eller brukeridentitet i stor grad fremgå av rapporter, registre og annen skriftlig dokumentasjon som politiet utarbeider og oppretter i sine interne systemer. Disse systemene medfører at navn og/eller brukeridentitet ofte generes automatisk. Når det gjelder brev, orienteringer og lignende, er det varierende praksis i de ulike politienhetene om det er navnet til den enkelte ansatte eller politienhetens navn som fremgår.

Det følger av god forvaltningsskikk at den som har fattet enkeltvedtak, skal signere vedtaket med navn. Dette er først og fremst for å gi den vedtaket retter seg mot mulighet til å vurdere saksbehandlers habilitet, og er viktig for å sikre korrekte avgjørelser, samt tillit og troverdighet til forvaltningen. Det er per i dag ikke adgang etter loven til å unnlate å signere vedtak, selv om saksbehandlere har vært utsatt for trusler eller lignende. Sivilombudsmannen har imidlertid uttalt at det kan være situasjoner hvor hensynet til den ansatte tilsier at det ikke blir gitt informasjon om hvem som behandlet saken, men at regelverket bør gjennomgås på dette punktet.⁴⁰ Forvaltningslovutvalget foreslo i NOU 2019: 5 at en overordnet bør kunne signere på saksbehandlers vegne dersom «tungtveiende grunner» taler for det, men dette forslaget er foreløpig ikke fulgt opp.

Fremstillingen av reglene om innsyn og taushetsplikt etter politiregisterloven viser at opplysninger om identiteten til ansatte i politiet som utgangspunkt ikke er underlagt taushetsplikt, men at identitetsopplysningene etter omstendighetene kan anses som «noens personlige forhold» etter politiregisterloven § 23 første ledd. Bare helt unntaksvis – i særlige tilfeller – basert på en konkret vurdering av at identiteten gjøres kjent, vil en

polititjenestepersons identitet være undergitt taushetsplikt, jf. LB-2018-20815.

Etter politiregisterloven § 23 andre ledd kan imidlertid hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne, tilsi at det er nødvendig å holde identitetsopplysninger til de involverte polititjenestepersonene hemmelig.

For opplysninger som er inntatt i politiets registre, har den enkelte rett til innsyn i opplysninger «om seg selv», jf. politiregisterloven § 49 andre ledd. Verken ordlyden eller forarbeidene gir klare føringer for om dette også omfatter opplysninger om den ansatte som har registrert opplysningene. Den ikke rettskraftige avgjørelsen i Hordaland tingretts dom 2. januar 2024 (sak 23-001320TVI-THOD/TVIS) trekker imidlertid i denne retning.

4.3 I straffesaker

4.3.1 Innledning

Ansatte i politiet kan ha flere ulike roller i en straffesak, for eksempel som patruljerende politi som griper inn i en hendelse eller rykker ut på et oppdrag, som etterforsker, avhører eller påtalejurist. I tillegg kan den ansatte ha en mer direkte «partsrolle» som fornærmet eller mistenkt, eller som vitne.

Som ledd i arbeidet med en straffesak vil identiteten til ansatte i politiet kunne bli kjent for andre ved at navnet nedtegnes i et dokument eller opplyses muntlig.

I de følgende punktene gjennomgås gjeldende rett og praksis knyttet til i hvilken grad politiansattes identitetsopplysninger skal opplyses om eller nedtegnes, og i hvilken grad andre har rett til å få innsyn i opplysninger som kan bidra til at identiteten til den ansatte blir kjent. Fremstillingen følger i hovedsak de forskjellige stadiene i en straffesak og tar derfor først for seg behandlingen av ansattes identitetsopplysninger på etterforskningsstadiet i rapporter og andre skriftlige dokumenter (punkt 4.3.2), i utenrettslige avhør (politiavhør) (punkt 4.3.3) og betydningen av innsyn (punkt 4.3.4). Deretter følger behandlingen av slike opplysninger etter at det er tatt ut tiltale. Først ses det på betydningen av innsyn etter tiltale (punkt 4.3.5) og deretter på behandlingen av identitetsopplysninger i retten (punkt 4.3.6). Dokumentinnsyn etter at straffesaken er avgjort behandles til slutt (punkt 4.3.7). Det kan også oppstå tilfeller hvor

⁴⁰ Se Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2017-1135.

det undersøkes om en ansatt har begått straffbare handlinger i tjenesten. Slike saker etterforskes av Spesialenheten for politisaker.⁴¹ Behandlingen av identitetsopplysninger i slike saker vil omtales nærmere i punkt 4.4.

4.3.2 I rapporter og andre skriftlige dokumenter

Som ledd i etterforskning utarbeides det mange dokumenter, der navnet på ansatte i politiet som deltar i etterforskningen kan fremgå. Disse dokumentene vil etter omstendighetene oversendes andre, og komme til mistenkte og eventuelt fornærmedes eller etterlattes kunnskap når de har krav på dokumentinnsyn. I dette punktet redegjøres det for enkelte skriftlige dokumenter som er regulert i lov og forskrift, samt rutiner og praksis knyttet til andre typer dokumentasjon. Reglene om dokumentinnsyn redegjøres for i punkt 4.3.4 og 4.3.5.

Politiet plikter å nedtegne *anmeldelser* skriftlig etter påtaleinstruksen § 7-1 første ledd. En anmeldelse opprettes normalt i politiets saksbehandlingssystem BL, og navnet på den ansatte som har opprettet den, vil da fremgå av dokumentet.

Det finnes regler for utarbeidelse av *avhørsrapporter* ved forklaringer fra mistenkte, fornærmede og vitner. Den som avhører vitner, fornærmede og mistenkte skal nedtegne dette skriftlig, se påtaleinstruksen § 8-14. Rapporten skal blant annet angi navn og stilling på tjenestepersonen som har opptatt forklaringen og hvem som ellers har vært til stede.

Politiet skriver i tillegg en rekke *egenrapporter*. Disse er ikke særskilt regulert, men redegjør for hva den ansatte selv har hørt og sett, eller dokumenterer undersøkelser som er foretatt, slik som åstedsrapporter og kriminaltekniske undersøkelser.⁴² Navnet til den politiansatte som har utformet rapporten fremgår av dokumentet.

Utvalget har fått opplyst at rapporter som inngår i en straffesak i noen tilfeller utarbeides av en leder fremfor den politiansatte som sitter på førstehåndskunnskapen dersom det er avgjørende å holde denne ansattes identitet skjult for politiets videre arbeid. Det kan for eksempel være tilfellet med *spaningsrapporter*. Der en ansatt i Beredskapstroppen har avfyrt skudd, forekommer det også at personene som deltok i aksjonen får et midlertidig tjenestenummer som brukes i rap-

portskrivingen. Ofte vil det være tropplederen som skiver rapporten i etterkant.

Verken straffeprosessloven eller påtaleinstruksen angir noen formkrav for utforming av en *siktelse*. Etter straffeprosessloven § 82 første ledd fremgår det at en mistenkt får status som siktet blant annet når påtalemyndigheten erklærer vedkommende for siktet. Når siktelsen utformes skriftlig, undertegnes denne av den som har tatt beslutningen.

Beslutninger om *beslag* fattes av påtalemyndigheten og skal være skriftlige, jf. straffeprosessloven § 205 første ledd andre punktum. I tillegg skal det utarbeides en beslagsrapport som beskriver det beslaglagte så snart som mulig, jf. Politidirektoratets rundskriv RPOD-2010-7 punkt 2.4. Slike rapporter skal undertegnes av den som har foretatt beslaget. En person som har overvært beslaget skal også undertegne rapporten som vitne. Dersom påtalemyndigheten treffer beslutning om *kroppslig undersøkelse*, skal denne nedtegnas og begrunnes skriftlig, jf. påtaleinstruksen § 10-3, og det skal skrives rapport, jf. § 10-8.

Også andre beslutninger om bruk av tvangsmidler under etterforskningen skal være skriftlige. Det gjelder for eksempel beslutning om *ransaking*, jf. straffeprosessloven § 197 tredje ledd og *pågrepelse*, jf. straffeprosessloven § 175 første ledd andre punktum og påtaleinstruksen § 91.⁴³ Selv om det ikke er eksplisitt sagt at slike avgjørelser skal undertegnes, vil dette være tilfellet i praksis.⁴⁴

Politiet foretar mange prosessuelle skritt under en etterforskning hvor de utformer annen skriftlig dokumentasjon i form av blant annet *begjæringer*, *prosesskriv*, *underretninger* og *påtegninger*. I praksis vil identitetsopplysninger om den

⁴³ For beslutninger som gjøres og vurderinger som tas mens den pågrepne sitter i arrest skal det fremgå hvem som har foretatt vurderingen eller truffet beslutningen, jf. Politidirektoratets rundskriv RPOD-2018-11 punkt 4. Hvis det besluttes at den innsatte skal underlegges isolasjon, skal det fremgå av arrestjournalen hvem som har fattet beslutningen, jf. Politidirektoratets rundskriv RPOD-2018-11 punkt 6.1. Det skal også fremgå hvem som har fattet beslutning om kroppsvitasjon og hvem som har gjennomført den, jf. Politidirektoratets rundskriv RPOD-2018-11 punkt 6.8.1.3. Det samme gjelder bruk av maktmidler, jf. Politidirektoratets rundskriv RPOD-2018-11 punkt 15.1.

⁴⁴ Eksempler på andre type beslutninger som politiet treffer hvor det stilles krav til skriftlighet er beslutninger om inndragelse av visse beslaglagte gjenstander (jf. straffeprosessloven § 214 a første ledd), beslutning om inndragelse av eierløse ting (jf. straffeprosessloven § 214 b), beslutning om avlytting eller opptak av samtaler (jf. straffeprosessloven § 216 l andre ledd, jf. § 197 tredje ledd) og beslutning om besøksforbud (jf. straffeprosessloven § 222 a sjette ledd).

⁴¹ Se påtaleinstruksen § 34-1.

⁴² Auglend (2016) s. 959.

behandlingsansvarlige (ofte påtalejurist) fremgå av disse dokumentene. Mens påtegninger i hovedsak gjelder saksinterne dokumenter, vil proseskriv og underretninger ofte sendes til en part eller dennes forsvarer eller bistandsadvokat. Navnet på den ansatte i politiet vil dermed bli utlevert til mottakeren av dokumentet.

Også beslutninger som avgjør saken skal være skriftlige og undertegnes. Dette gjelder blant annet beslutning om *påtaleunntattelse*, jf. påtaleinstruksen § 18-7, jf. § 17-3 første ledd første punktum, *forelegg*, jf. påtaleinstruksen § 20-2 fjerde ledd, og *tiltalebeslutninger*, jf. påtaleinstruksen § 22-1 første ledd første punktum. Videre skal beslutning om innstilling av straffefølgning (*henleggelse*) være skriftlig og undertegnes, jf. påtaleinstruksen § 17-3 første ledd første punktum.⁴⁵

I Riksadvokatens rundskriv RA-2018-3 punkt 4.11.2 fremgår det at det må sikres notoritet for etterforskingsskritt og påtalemessige avgjørelser under etterforskningen og øvrig saksbehandling. I saker der det er gitt pålegg om bruk av etterforskningsplaner skal det føres en beslutningslogg som tydeliggjør hvem som har fattet de ulike avgjørelsene, når de ble fattet og hvorfor.

4.3.3 I utenrettslige avhør (politihør)

I utgangspunktet har ingen plikt til å forklare seg for politiet under etterforskningen av en straffesak, jf. straffeprosessloven § 230. Offentlige tjenestepersoner plikter imidlertid å forklare seg om forhold de er blitt «kjent med i sin stilling», så lenge taushetsplikten ikke brytes, jf. straffeprosessloven § 230 første ledd andre punktum. Dermed vil politiansatte som i tjenesten enten har vært direkte involvert i en hendelse eller vært vitne til en hendelse, ha plikt til å avgi forklaring. Unntaket for taushetsbelagte opplysninger synes ikke særlig praktisk når det er tale om å avgi forklaring om en faktisk hendelse.

Som det fremgår av punkt 4.3.2 over skal det utarbeides en avhørsrapport i forbindelse med avhør. For den som avhøres fremgår det av påtaleinstruksen § 8-14 andre ledd tredje punktum at avhørsrapporten også skal opplyse om avhørtes navn, adresse og stilling.⁴⁶ Dersom en politiansatt avhøres, enten som vitne eller mistenkt, vil vedkommendes navn, adresse og stilling dermed fremgå av avhørsrapporten.⁴⁷ Dette gjelder likevel ikke hvis det er besluttet anonym vitneførsel

etter straffeprosessloven § 234 a. I så fall skal personopplysninger og andre opplysninger som kan bidra til at identiteten til vitnet blir kjent, protokolleres og oppbevares etter reglene i påtaleinstruksen kapittel 8A, jf. påtaleinstruksen § 8-14 andre ledd siste punktum.

Bestemmelsen i straffeprosessloven § 234 a regulerer adgangen til å bestemme anonym vitneførsel ved politihør. Retten kan, etter begjæring fra politimesteren, treffe en slik avgjørelse ved kjennelse, jf. straffeprosessloven § 234 a første ledd. Forutsetningen er at vilkårene i straffeprosessloven § 130 a første og andre ledd er oppfylt, se fremstillingen i punkt 4.3.6.2. Vilråene i denne bestemmelsen er strenge, og det skal dermed mye til før retten kan treffe en beslutning om anonym vitneførsel i politihør. Dersom det er besluttet anonym vitneførsel, skal opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent, nedtegnes i et særskilt dokument, og det skal føres en protokoll som sikrer notoritet om vitnets identitet og kontakt med politiet, jf. påtaleinstruksen §§ 8A-1 og 8A-2.

Begrunnelsen for adgangen til anonym vitneførsel ved politihør kan, i likhet med anonym vitneførsel for retten, være å beskytte kilder, informanter og andre personer som har forklart seg til politiet mot å bli utsatt for eventuelle trusler og represalier. I politihør er imidlertid identiteten til vitner til en viss grad skjermet, ettersom verken mistenkte eller forsvareren har krav på å være til stede under politihør, og det gjelder visse begrensninger i mistenktes og forsvarerens rett til dokumentinnsyn på etterforskningsstadiet, se blant annet straffeprosessloven §§ 242 og 242 a. Selv om vilråene for anonym vitneførsel ved politihør er de samme som for anonym vitneførsel i retten, er det forutsatt at vilråene lettere vil være oppfylt ved politihør enn rettslige avhør. Dette har sammenheng med at betenkelighetene, herunder hensynet til mistenktes kontradiksjon og rettssikkerhet, ved bruk av anonyme vitner ofte er mindre ved politihør enn ved rettslige avhør.⁴⁸

⁴⁵ Det samme gjelder dersom saken stilles i bero, jf. påtaleinstruksen § 17-4.

⁴⁶ Ved vitneavhør skal det videre opplyses om arbeidssted og telefon(er), jf. påtaleinstruksen § 8-14 andre ledd femte punktum, jf. påtaleinstruksen § 8-10 andre ledd. For den som har status som mistenkt skal det i tillegg utarbeides en personalrapport som blant annet skal oppgi den mistenktes fødselsnummer og telefonnummer, jf. påtaleinstruksen § 8-15 første ledd.

⁴⁷ I praksis vil imidlertid ansatte i politiet sjeldent avhøres under etterforskning, men heller utarbeide egenrapporter. Om egenrapporter, se punkt 4.3.2 over.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 117.

En avgjørelse om anonym vitneførsel kan gå ut på at det «ikke opplyses om navnet på en av politiets kilder eller informanter eller gis andre opplysninger som kan føre til at kildens eller informantens identitet blir kjent», eller at det «ikke opplyses om navnet på en person som har forklart seg for politiet eller gis andre opplysninger som kan føre til at personens identitet blir kjent», jf. straffeprosessloven 234 a andre ledd bokstav a og b.

Det følger videre av straffeprosessloven § 234 a fjerde ledd første punktum at et avhør som nevnt i andre ledd bokstav b, ikke kan brukes som bevis i retten «hvis retten finner at vilkårene i § 130 a første og andre ledd ikke lenger er oppfylt». Det vil si at dersom retten finner at vilkårene for anonym vitneførsel ikke lenger er oppfylt, kan ikke aktor lese opp forklaringen i medhold av straffeprosessloven § 297.⁴⁹ Skal et slikt vitne likevel føres, må vitnet derfor forklare seg for retten på alminnelig måte.

4.3.4 Betydningen av innsyn under etterforskningen

Opplysninger om identiteten til en ansatt i politiet som fremgår av straffesaksdokumenter, kan bli kjent for andre ved at det gis innsyn i dokumentene. Mistenkte, forsvareren, fornærmede, etterlatte i lovbestemt rekkefølge og bistandsadvokaten skal på begjæring gis adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter under etterforskningen, jf. straffeprosessloven § 242 første ledd. Bestemmelsen må sees i lys av reglene i EMK artikkel 6, se tidligere redegjørelse i punkt 3.5.2.2.

Innsynsretten etter straffeprosessloven § 242 forutsetter at det er fremsatt en begjæring fra en av de opplistede personene i bestemmelsen. Sakens dokumenter omfatter ikke bare papirdokumenter, men også blant annet lydopptak, elektronisk lagret informasjon og materiale fra kommunikasjonskontroll.⁵⁰ Protokoll fra avhør av vitner, fornærmede og mistenkte vil åpenbart være blant sakens dokumenter. Det samme gjelder som hovedregel også politiets egne rapporter.⁵¹

Adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter gjelder «såfremt det kan skje uten skade eller fare for etterforskningens øyemed eller for tredjemann», jf. straffeprosessloven § 242 første ledd. Adgangen til å unnta dokumenter fra innsyn må vurderes konkret og individuelt for hvert enkelt dokument, se Rt. 1998 s. 1853.

Skade eller fare for etterforskningens øyemed vil kunne foreligge dersom dokumentene inneholder opplysninger som det er viktig at mistenkte ikke får vite om på grunn av faren for bevisforspillelse.⁵² Dette vil det for eksempel være dersom mistenkte, basert på opplysningene i dokumentene, vil tilpasse sin egen forklaring, motvirke etterforskningen eller påvirke andre aktører i saken.⁵³ Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt, men det må foreligge «noe i saken» som tilsier at skadevirkningen kan inntre, se Rt. 2004 s. 1308 avsnitt 42. Det må foretas en objektiv vurdering, basert på «sakens art og omfang, hvilken mulighet dokumentene på det aktuelle tidspunktet gir for bevisforspillelse og tilpasning av forklaringer, og hva som står på spill».⁵⁴

Hensynet til tredjepersoner vil kunne få betydning dersom det er behov for å holde navnet til en politiansatt hemmelig.⁵⁵ For at innsyn skal kunne nektes for å beskytte en tredjeperson, må det foreligge «en begrunnet frykt for at en person som er involvert i etterforskningen, kan bli utsatt for skade eller fare dersom den mistenkte blir kjent med identiteten til vedkommende».⁵⁶ Selv om mistenkte nektes innsyn etter straffeprosessloven § 242 første ledd, kan mistenktes forsvarer gis innsyn, jf. andre ledd. I så tilfelle plikter forsvareren å bevare taushet overfor mistenkte om opplysningene forsvareren får innsyn i.

Er det begjært anonym vitneførsel etter straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a, kan ikke mistenkte eller fornærmede få innsyn i opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent, jf. straffeprosessloven § 242 tredje ledd. Blir adgangen til dokumentene nektet, kan spørsmålet kreves avgjort ved kjennelse av retten, jf. straffeprosessloven § 242 fjerde ledd.

Videre åpner straffeprosessloven § 242 a for å begrense dokumentinnsyn i større grad enn § 242 i og med at bestemmelsen gir hjemmel for at en

⁴⁹ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 234 a i note 5.

⁵⁰ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 242 i note 6.

⁵¹ Interne saksforberedende dokumenter omfattes ikke av saksdokumentene som andre kan ha rett på innsyn i, jf. Prop. 147 L (2012–2013) s. 46.

⁵² Se Innst.O. nr. 37 (1980–81) s. 28.

⁵³ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 242 i note 9 med videre henvisninger.

⁵⁴ Rt. 2004 s. 1308 avsnitt 42.

⁵⁵ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 242 i note 9.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 14.

særskilt dommer⁵⁷ ved kjennelse, og etter begjæring fra statsadvokaten, kan treffe beslutning om at mistenkte og forsvareren ikke skal gis innsyn i opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken. Bestemmelsen gir blant annet mulighet for å unnta opplysninger dersom innsyn kan medføre fare for «et alvorlig lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet» (bokstav a) eller for at politiagenter blir avslørt (bokstav b). Det følger av andre ledd at unntak fra dokumentinnsyn bare kan besluttes dersom det er «strengt nødvendig» og det ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til den mistenktes forsvar.

Vilkåret om at det «kan være fare for et alvorlig lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet» i straffeprosessloven § 242 a første ledd bokstav a, skal forstås på samme måte som det tilsvarende vilkåret for anonym vitneførsel etter straffeprosessloven § 130 a, jf. straffeprosessloven § 234 a.⁵⁸ Vilkåret kan være oppfylt der det er fare for at en alvorlig straffbar handling vil begås mot en ansatt i politiet eller vedkommendes familie.⁵⁹ Trusselen må ikke knyttes direkte til mistenkte, men ha en tilknytning til mistenkte, for eksempel fra et miljø eller en person mistenkte har forbindelse med.⁶⁰ Faren for det alvorlige lovbruddet må baseres på objektive holdepunkter, og det er ikke tilstrekkelig at den som rammes kjenner på en subjektiv frykt.⁶¹ Retten må foreta en totalvurdering av om opplysningene skal unntas innsyn. Momenter ved denne vurderingen vil blant annet være historikken, atferden og handlingsmønsteret til mistenkte eller andre i mistenktes miljø, hva slags straffbar handling siktelsen gjelder og omstendighetene i saken.⁶²

Muligheten til å unnta opplysninger etter straffeprosessloven § 242 a første ledd bokstav b er særlig ment å sikre at polititjenestepersoner som deltar i skjult etterforskning, skal kunne fortsette med det. Det kan gjelde både pågående og fremtidig etterforskning.⁶³ Forutsetningen for unntak fra innsyn er at polititjenestepersonens mulighet

for å delta i skjult etterforskning blir «vesentlig vanskeliggjort». Det må dermed foretas en vurdering av polititjenestepersonens erfaring, kompetanse og i hvor stort omfang undercover-virksomheten vil påvirkes.⁶⁴ Bestemmelsen må for øvrig forstås på samme måte som den tilsvarende bestemmelsen i straffeprosessloven § 130 a første ledd bokstav b.⁶⁵

For at opplysningene skal kunne unntas, må det være «strengt nødvendig» og ikke medføre «vesentlige betenkeligheter av hensyn til den mistenktes forsvar», jf. straffeprosessloven § 242 a andre ledd. Vilkårene skal forstås på samme måte som i straffeprosessloven § 130 a, jf. § 234 a.⁶⁶ At det må være «strengt nødvendig», innebærer at unntak må være påkrevd for at farene i første ledd bokstav a til d skal motvirkes og det ikke kan gis tilstrekkelig beskyttelse på annet rimelig vis.⁶⁷ I vurderingen av om det foreligger «vesentlige betenkeligheter», må det ses hen til om «opplysningene er av en slik art at forsvaret vil være tjent med å få tilgang til dem» under etterforskningen eller hovedforhandling.⁶⁸ Det må også vurderes i hvor stor grad opplysningene har betydning for forsvaret. Dette kan ifølge forarbeidene eksempelvis være opplysninger som kan belyse eventuell ulovlig provokasjon eller andre straffefrihets- eller straffefritaksgrunner.⁶⁹

Straffeprosessloven § 242 a gir dermed mulighet til å unnta innsyn i opplysninger som kan medføre at ansatte med visse funksjoner i politiet blir identifisert (bokstav b), eller dersom en ansatt risikerer å bli utsatt for et alvorlig lovbrudd (bokstav a), så lenge dette er opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis. Slike unntak vil kunne opprettholdes når tiltale er tatt ut, jf. straffeprosessloven §§ 264 sjette ledd og 267 første ledd tredje punktum, jf. § 264 sjette ledd, og etter at saken er avsluttet, jf. straffeprosessloven § 28 tredje ledd tredje punktum.

Politiregisterloven gir regler for «politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger», se politiregisterloven § 3. Dermed gjelder loven i utgangspunktet også for enhver behandling av opplysninger i og utenfor den enkelte straffesak.⁷⁰ Det følger av politiregisterloven § 19 at det kan gis

⁵⁷ Det vil si en annen dommer enn den eller de som skal delta i den dømmende rett, jf. Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 242 a i note 2.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 70, se nærmere om dette under punkt 4.3.3 over og 4.3.6.2 under.

⁵⁹ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 242 a i note 4.

⁶⁰ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 242 a i note 4.

⁶¹ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 70.

⁶² Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 70–71.

⁶³ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 71.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 71.

⁶⁵ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 242 a i note 4. Se nærmere om dette i punkt 4.3.6.2 under.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 72.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 72.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 73.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 73.

⁷⁰ Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) s. 293.

tilgang til opplysninger, så lenge det er adgang til det etter reglene om taushetsplikt (politiregisterloven kapittel 6) og vilkårene for utlevering av opplysningene i politiregisterloven § 8 andre ledd og § 20 er oppfylt.

Taushetsplikten er likevel ikke til hinder for at sakens parter, fornærmede eller etterlatte, eller deres representanter, gjøres kjent med alle opplysningene i en sak, jf. politiregisterloven § 25 første ledd. Sakens parter omfatter den som er mistenkt eller siktet i straffesaken. Også en person som får et sivilt krav fremmet mot seg og som ikke er siktet i saken, vil få status som part for dette spørsmålets vedkommende, jf. straffeprosessloven § 427 fjerde ledd. Politiregisterloven § 25 gir imidlertid ikke parter, fornærmede eller etterlatte *rett* til å gjøre seg kjent med opplysningene i saken, slik de har etter straffeprosessloven § 242: Bestemmelsen fastsetter at taushetspliktsreglene ikke er til *hinder* for å gi innsyn i saksopplysningene.⁷¹ For andre enn mistenkte, fornærmede og etterlatte reguleres retten til innsyn i påtaleinstruksen § 16-5. Denne viser til politiregisterforskriften § 27-2, som behandles i punkt 4.3.7 under.

4.3.5 Betydningen av innsyn etter tiltale

Dersom det tas ut tiltale i straffesaken, reguleres tiltaltes rett til dokumentinnsyn av straffeprosessloven §§ 264 og 267.

Tiltaltes forsvarer skal etter straffeprosessloven § 264 første ledd få oversendt sakens dokumenter. Tiltalte har rett til å sette seg inn i saksdokumentene, og det er ingen begrensninger i forsvarers adgang til å vise dokumentene til tiltalte. Som regel må dette kunne skje ved at tiltalte gis kopi av dokumentene fra forsvareren.⁷² Dersom det foreligger «særlige grunner», kan det settes forbud mot at dokumentene blir lånt ut til tiltalte eller blir mangfoldiggjort, jf. straffeprosessloven § 264 fjerde ledd andre punktum. Etter påtaleinstruksen § 25-5 tredje ledd andre punktum skal det særlig legges vekt på at dokumenter som inneholder opplysninger om personlige forhold ikke blir spredt, og at dokumenter for øvrig ikke blir brukt på utilbørlig måte. Eksempelvis kan dette gjelde særlig sensitive dokumenter om andres personlige forhold, eller i saker der det er begrunnet risiko for represalier dersom dokumentene blir spredt.⁷³

Dersom tiltalte ikke har forsvarer, skal vedkommende orienteres om retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. straffeprosessloven § 267. Dette skjer hos påtalemyndigheten, jf. påtaleinstruksen § 25-6 første ledd første punktum, og tiltalte kan møte på en politistasjon og gjennomgå dokumentene der.⁷⁴ Med mindre særlige grunner taler mot det, kan dessuten tiltalte som ikke har forsvarer få kopi av saksdokumentene, jf. påtaleinstruksen § 25-6 andre ledd første punktum. Påtaleinstruksen § 25-5 tredje ledd andre og tredje punktum gjelder tilsvarende, jf. påtaleinstruksen § 25-6 andre ledd siste punktum.

På hvilken måte og i hvilken grad tiltalte har rett og mulighet til å gjøre seg kjent med saksdokumentene, har betydning for om tiltalte kan få kjennskap til en politiansatts identitetsopplysninger. Det er ingen begrensninger i forsvarers adgang til å vise dokumentene til tiltalte, og uten forsvarer har tiltalte rett til å få gjøre seg kjent med dokumentene hos påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 267 og påtaleinstruksen § 25-6 første ledd første punktum. Bestemmelsen i straffeprosessloven § 264 fjerde ledd andre punktum gir påtalemyndigheten mulighet til å forby utlån av dokumentene til tiltalte hvis særlige grunner taler for det. Dette vil kunne hindre at tiltalte sprer dokumentene med de identitetsopplysningene som fremgår der.

Opplysninger som det er besluttet at tiltalte og forsvarer ikke skal gis innsyn i etter straffeprosessloven § 242 a, skal ikke oversendes forsvareren med mindre grunnen til at det ble nektet innsyn er bortfalt, jf. straffeprosessloven § 264 tredje ledd. Dersom det er begjært anonym vitneførsel, skal det heller ikke gis innsyn i opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent, jf. straffeprosessloven §§ 264 femte ledd og 267 første ledd siste punktum, jf. § 264 femte ledd.

Fornærmede og etterlatte har, etter at tiltale er tatt ut, rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad det kan gjøres uten «skade eller fare for skade» for en tredjeperson, jf. straffeprosessloven § 264 a tredje ledd. Det er ingen begrensninger i fornærmedes og etterlattes rett til innsyn i opplysninger som kan føre til at anonyme vitners identitet blir kjent etter at tiltale er tatt ut. Dette antas å være en glipp fra lovgivers side.

Straffeprosessloven åpner etter dette for en videre rett til innsyn i straffesaksdokumentene

⁷¹ Keiserud (2023b) Kommentar til politiregisterloven § 25 i note 4.

⁷² Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 205.

⁷³ Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 205.

⁷⁴ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 267 i note 2.

etter at det er tatt ut tiltale enn under etterforskingen. Dette skyldes at tiltaltes rett til kontradiksjon står sterkere på dette stadiet. Av særlig betydning for adgangen til å skjerme identiteten til politiansatte er at det på tiltalestadiet ikke lenger er adgang til å unnta opplysninger fra innsyn der det er «fare for etterforskingens øyemed eller for tredjemann», jf. straffeprosessloven § 242 første ledd. Derimot kreves det at de strenge vilkårene for unntak fra innsyn i straffeprosessloven § 242 a, eventuelt at bestemmelsen om anonym vitneførsel i straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a, er oppfylt.

4.3.6 I retten

4.3.6.1 Offentlige rettsmøter og identifikasjon av aktørene

Gjennomføringen av og prosessen rundt rettsmøter kan ha betydning for i hvilken grad identitetsopplysninger om de som opptrer for retten blir spredt.

Rettsmøtene er som klar hovedregel offentlige, og forhandlingene og rettsavgjørelsen kan gjengis offentlig, jf. domstoloven § 124 første ledd. Dette innebærer at enhver som ønsker det, kan overvære en retts sak, og snakke og skrive om (gjengi) det som har kommet frem i møtet.⁷⁵ Det kan dessuten besluttes offentlig overføring av lyd og bilde fra rettsmøtet under visse forutsetninger, jf. domstoloven § 124 a. Dersom etterforskingen leder til tiltale, plikter tiltalte, fornærmede og vitner å møte for retten, med mindre annet er bestemt ved lov, jf. henholdsvis straffeprosessloven §§ 85 og 108.

Utgangspunktet i straffeprosessen er at det er fri bevisførsel for retten, jf. blant annet Rt. 1990 s. 1008 på s. 1010 og Rt. 2008 s. 605 avsnitt 13. Dette innebærer at partene selv bestemmer hvilke bevis de ønsker å føre. Politiansatte som har førstehåndskunnskap om bestemte aspekter ved etterforskingen eller det straffbare forholdet, vil ofte forklare seg for retten. Under utvalgets innspillmøter har det imidlertid kommet frem at politiansatte med særskilte funksjoner som gjør det nødvendig å holde identiteten til den ansatte skjult, som hovedregel vil la være å møte i retten. I stedet vil den ansattes leder møte og avgi forklaring. Det vil for eksempel kunne gjelde spanere eller ansatte i Beredskapstroppen. Rettens plikt etter straffeprosessloven § 294 til å sørge for sakens opplysning kan imidlertid tilsi at retten

beslutter at primærvitnet møter og avgir forklaring. Dersom forsvareren har begjært dette vil det kunne ha betydning, men det er ikke avgjørende.⁷⁶ Fornærmede og etterlatte har gjennom sin bistandsadvokat rett til å uttale seg om prosessuelle spørsmål som angår dem, jf. straffeprosessloven § 107 c fjerde ledd.

Første gang partene og vitnene møter i retten skal de spørres om blant annet navn, fødselsår, bopel og stilling, jf. straffeprosessloven §§ 90, 93 d, jf. 130, og 130. Det er også praksis for at rettens leder presenterer aktor ved navn. Både informasjonen som vitnene oppgir og aktors navn, skal nedtegnes skriftlig i rettsboken, jf. straffeprosessloven § 18 andre ledd.

I stedet for å oppgi bopel kan et vitne oppgi arbeidssted, jf. straffeprosessloven § 130 andre ledd første punktum. Denne bestemmelsen tar sikte på å redusere sjansen for at vitner blir utsatt for trusler og sjikane hjemme,⁷⁷ og benyttes blant annet av politivitner. Dersom vitnet velger å oppgi arbeidssted, kan retten ved behov pålegge vitnet også å oppgi bopelen skriftlig til retten, det vil si slik at andre tilstedeværende ikke får vite hvor vitnet bor, jf. straffeprosessloven § 130 andre ledd andre punktum. Opplysningene skal ikke føres inn i rettsboken, jf. straffeprosessloven § 18 andre ledd andre punktum. Straffeprosessloven § 130 andre ledd tredje punktum åpner for at verken bopelen eller arbeidsstedet opplyses i åpen rett, men i stedet gis skriftlig til retten i tilfeller der det er «fare» for at vitnet eller dets nærstående kan bli utsatt for en forbrytelse som krenker liv, helse eller frihet, eller for vesentlig velferdstap av annen art. Heller ikke opplysninger om bopel eller arbeidssted som gis skriftlig til retten i medhold av § 130 andre ledd tredje punktum, skal nedtegnes i rettsboken, jf. straffeprosessloven § 18 andre ledd andre punktum.

Dersom det er besluttet anonym vitneførsel etter straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a, kan ikke vitnet føres under full identitet med mindre vedkommende samtykker til det, jf. straffeprosessloven § 130 a siste ledd, jf. § 130.

Kombinasjonen av disse bestemmelsene medfører at rettsboken som den klare hovedregelen skal inneholde personalia for den som har forklart seg i retten, og at den som forklarer seg i retten må oppgi personalia på spørsmål fra rettens administrator. Dermed blir tilhørere til forhandlingene

⁷⁶ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 294 i note 2.

⁷⁷ Poulsen (2021) Kommentar til straffeprosessloven § 130 i note 831.

⁷⁵ Bøhn (2023) Kommentar til domstoloven § 124 i note 1.

kjent med blant annet navnet til de som forklarer seg. Identitetsopplysninger kan videre bli eksponert dersom det gis innsyn i rettsboken, se nærmere om dette i punkt 4.3.7 under.

Retten kan ved kjennelse beslutte at rettsmøtet helt eller delvis skal holdes for lukkede dører dersom ett av vilkårene i domstoloven § 125 første ledd bokstav a til f er oppfylt. At beslutningen må treffes ved kjennelse, betyr at retten må begrunne hvorfor det er grunnlag for unntak fra offentligheten.⁷⁸ Kjennelsen kan treffes under saksforberedelsen eller under rettsmøtet. Etter domstoloven § 125 første ledd er det hjemmel til å lukke møtet blant annet når hensynet til privatlivets fred eller ærbarhet krever det (bokstav b), dersom en siktet er under 18 år, fornærmedes ettermæle krever det eller en siktet eller et vitne ber om det av grunner som retten finner «fyllestgjørende» (bokstav d) eller når det avhøres et anonymt vitne etter straffeprosessloven § 130 a (bokstav e).

Vilkåret i domstoloven § 125 første ledd bokstav b om at hensynet til privatlivets fred eller ærbarhet krever det, er ikke avgrenset til en viss personkrets, slik at det kan påberopes av vitner så vel som tiltalte og fornærmede. At omtale av en straffesak ofte vil kunne være belastende og utgjøre et inngrep i privatlivets fred, er ikke i seg selv tilstrekkelig for at saken føres for lukkede dører.⁷⁹ Delvis lukkede dører kan imidlertid være aktuelt dersom bevisførselen involverer særlig intime eller private opplysninger om et vitne eller en fornærmet, eventuelt en tiltalt hvis opplysningene ikke eller i liten grad gjelder tiltalen eller straffespørsmålet direkte.⁸⁰ Det kan også være grunnlag for å lukke dørene dersom en av rettens aktører risikerer forfølgelse eller represalier hvis vedkommendes identitet eller innholdet i forklaringen blir kjent for tilhørere.⁸¹ Det er imidlertid en høy terskel for at dørene helt eller delvis lukkes, og Høyesterett har flere ganger uttalt at det bør vises «sterk tilbakeholdenhet» med å lukke dørene for offentligheten.⁸² Dersom hensynet kan oppnås med mindre inngripende midler, slik som referatforbud etter straffeprosessloven § 129, skal retten som utgangspunkt ikke beslutte at dørene lukkes.⁸³

⁷⁸ Ot.prp. nr. 55 (1997–98) s. 44.

⁷⁹ Bøhn (2023) Kommentar til domstoloven § 125 i note 5.

⁸⁰ Bøhn (2023) Kommentar til domstoloven § 125 i note 5.

⁸¹ Bøhn (2023) Kommentar til domstoloven § 125 i note 5.

⁸² Rt. 1997 s. 1302 og HR-2019-568-A avsnitt 5.

⁸³ Ot.prp. nr. 55 (1997–98) s. 67.

Dersom det besluttes lukkede dører, får ikke publikum følge forhandlingene. Dermed vil identitetsopplysninger som vitner og aktørene oppgir mens forhandlingene går for lukkede dører, også være skjermet for tilhørere. Selv om forhandlingene helt eller delvis går for lukkede dører, gjelder likevel de samme regler for protokollføring som i åpne rettsmøter. Dermed kan identiteten til den ansatte i politiet bli eksponert senere i form av innsyn i rettsboken. Se mer om innsyn i rettsboken i punkt 4.3.7 under.

Videre kan retten ved kjennelse helt eller delvis forby offentlig gjengivelse av forhandlingene i et rettsmøte når retten frykter at offentlig gjengivelse av forhandlingene vil kunne ha skadelig virkning på opplysningen eller pådømmelsen av saken, eller når rettsmøtet holdes eller kan holdes for lukkede dører, jf. domstoloven § 129 andre ledd. Terskelen for å beslutte referatforbud fra rettsmøtet er høy, da offentlig gjengivelse er et grunnleggende prinsipp i norsk rett, jf. HR-2019-568-A. Dersom hensynet til privatlivets fred tilsier det, kan det likevel besluttes referatforbud for blant annet sensitive personopplysninger, jf. HR-2020-239-J. Referatforbud kan dermed brukes som et mindre inngripende middel enn at saken føres for helt eller delvis lukkede dører.

Dersom det besluttes delvis referatforbud, kan det avgrenses til visse forklaringer eller visse opplysninger, eller det kan gis et påbud om anonymisering.⁸⁴ Referatforbudet gjelder offentlig gjengivelse, og dermed ikke privat gjengivelse.⁸⁵

4.3.6.2 Reglene om anonym vitneførsel

Som nevnt i punkt 4.3.3 er det tillatt med anonym vitneførsel ved forklaring i retten og ved rettslig avhør under etterforskingen, dersom vilkårene i straffeprosessloven § 130 a er oppfylt. Bestemmelsen er utformet på bakgrunn av kravene som følger av retten til en «fair trial» etter EMK artikkel 6.

Straffeprosessloven § 130 a fastslår at anonym vitneførsel bare er tillatt i saker om overtredelse av straffebestemmelsene som er oppregnet i bestemmelsens første ledd, eller ved forsøk på overtredelse av disse. Dette innebærer at målet med vitneførselen må være å belyse et alvorlig straffbart forhold.⁸⁶ Blant de oppregnede straffebestemmelsene er for eksempel drap (straffelo-

⁸⁴ Bøhn (2023) Kommentar til domstoloven § 129 i note 1.

⁸⁵ Bøhn (2023) Kommentar til domstoloven § 129 i note 2.

⁸⁶ Øyen (2019) s. 432.

ven § 275) og motarbeiding av rettsvesenet (straffeloven § 157).

Etter begjæring fra statsadvokaten kan retten ved kjennelse bestemme anonym vitneførsel i medhold av straffeprosessloven § 130 a første ledd, når det om vitnets identitet blir kjent, *kan være fare*

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

I vurderingen av om det kan være «fare» for et alvorlig lovbrudd som nevnt i første ledd bokstav a, er følgende momenter av betydning, jf. Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) side 161:

1. *Forhold ved siktede:* «Om den siktede eller andre i hans miljø har opptrådt truende overfor andre av aktørene i straffesaken, om de har utsatt aktører i andre straffesaker for trusler eller represalier eller om de ellers tyr til vold i konfliktsituasjoner. Er forbrytelsen for eksempel begått av en person i et organisert kriminelt miljø som har som en del av sin væremåte å bruke vold og spre frykt? Spesielt må det legges vekt på om det kriminelle miljøet ofte bærer våpen.»
2. *Arten av forbrytelsen siktelsen gjelder:* «Desto mer voldelig den er, desto større kan risikoen være for at vold også blir brukt som middel til å ‘uskadeliggjøre’ vitnet.»
3. *Vitnets betydning i straffesaken:* «Jo mer sentralt vitnet er, desto større kan faren være for at det blir utsatt for trusler eller represalier.»
4. *Hvor mye som står på spill for siktede:* «hvor lang straff han risikerer og eventuell om han i tillegg risikerer inndragning av store verdi».

Første ledd bokstav b tar først og fremst sikte på å beskytte «gjenbruksverdien» av politiansatte som arbeider «undercover». ⁸⁷ Ansatte som brukes skjult i etterforskningen av alvorlige straffesaker, har ofte lang erfaring. Blir det kjent hva de heter, eventuelt hvordan de ser ut, vil de ofte ikke kunne brukes til slike oppdrag på nytt. Det kreves at det er fare for at mulighetene for den politiansatte til å delta skjult i etterforskningen blir «vesentlig vanskeliggjort». Ved denne vurderingen vil det blant annet ha betydning hvor lang tid man regner med

⁸⁷ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 114.

det vil gå før den politiansatte kan ta undercoveroppdrag igjen, om vedkommende allerede på vurderingstidspunktet vil kunne ta slike oppdrag i andre miljøer eller i andre deler av landet, og om det kan tas forholdsregler som gjør at den politiansatte likevel ikke vil bli gjenkjent siden, for eksempel ved å bruke forklledning. ⁸⁸

Paragraf 130 a andre ledd oppstiller ytterligere vilkår ved at anonym vitneførsel bare kan besluttes dersom det er «strengt nødvendig» og det ikke medfører «vesentlige betenkeligheter av hensyn til siktedes forsvar».

Vilkåret «strengt nødvendig» innebærer at anonym vitneførsel ikke kan besluttes hvis vitnet kan gis tilstrekkelig beskyttelse på annen måte. ⁸⁹ Som eksempel viser forarbeidene til praktiske beskyttelsestiltak som politibeskyttelse eller at den ansatte i politiet kan holde identiteten sin skjult ved å forkle seg eller lignende. ⁹⁰

Bruken av anonyme vitner kan ikke besluttes dersom det medfører «vesentlige betenkeligheter av hensyn til siktedes forsvar». Om dette er tilfellet, vil avhenge av i hvor stor utstrekning siktedes kontradiksjon begrenses, herunder hvor viktig det er for den siktede å kjenne vitnets identitet for å kunne forsvare seg. ⁹¹

Som eksempler på situasjoner der det vil være få betenkeligheter ved å tillate anonym vitneførsel, viser forarbeidene blant annet til (i) når en person ikke har noen tilknytning til lovbrøtteren, altså helt tilfeldig har vært vitne til en forbrytelse, og (ii) når et politivitne har deltatt skjult i etterforskningen. Også i slike tilfeller må det imidlertid foretas en konkret vurdering.

Ifølge forarbeidene vil det på den andre siden vanligvis være betenkelig å tillate anonym vitneførsel hvis den siktede og vitnet kjenner hverandre. Anonym vitneførsel vil som regel også medføre vesentlige betenkeligheter for siktedes forsvar hvis vitneprovet er avgjørende for sakens utfall. ⁹² Unntak kan tenkes hvis det er stor grad av sikkerhet for at vitnet ikke kjenner den tiltalte eller på annen måte har motiver for å forklare seg uriktig. ⁹³ For mer om denne avveilingen vises det til fremstillingen i punkt 3.5.2.3.

Dersom vilkårene i straffeprosessloven § 130 a første og andre ledd er oppfylt, har retten adgang, men ingen plikt, til å beslutte anonym vitneførsel,

⁸⁸ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 114.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 114.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 114.

⁹¹ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 114.

⁹² Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 115.

⁹³ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 115.

jf. «kan» i innledningen i første ledd. Spørsmålet om anonym vitneførsel under hovedforhandlingen bør så vidt mulig avgjøres under saksforberedelsen, jf. straffeprosessloven § 272 andre ledd, jf. § 292.⁹⁴

En avgjørelse om anonym vitneførsel kan gå ut på at vitnets navn ikke opplyses, at det ikke gis andre opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent, eller at det iverksettes fysiske eller tekniske tiltak for å holde vitnets identitet hemmelig, jf. straffeprosessloven § 130 a tredje ledd. Retten kan for eksempel bestemme at tiltalte forlater rettssalen under vitneprovet dersom det er påkrevd for å holde vitnets identitet skjult, jf. straffeprosessloven § 284 første ledd tredje punktum.

Dommere, aktor, forsvarer eller advokat oppnevnt etter straffeprosessloven § 100 a og bistandsadvokat skal opplyses om «vitnets navn og gjøres kjent med andre forhold som er av betydning for saken», jf. straffeprosessloven § 130 a tredje ledd andre punktum. Opplysningene skal ikke gis til forsvareren dersom vedkommende motsetter seg det, jf. straffeprosessloven § 130 a tredje ledd tredje punktum. Hvis det er et særlig behov for å begrense kretsen av personer som kjenner vitnets identitet, følger det av tredje ledd fjerde punktum at retten etter begjæring fra statsadvokaten kan bestemme at lekdommere, bistandsadvokat eller forsvarer ikke skal opplyses om vitnets navn eller gis andre opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent.

Bestemmelsen i straffeprosessloven § 130 a fjerde ledd angir at de som får opplysninger etter tredje ledd, plikter å bevare taushet om alle opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent. Dermed gjelder forsvarerens taushetsplikt også overfor klienten.⁹⁵

4.3.6.3 Forbud mot foto og opptak

Adgangen til å gjøre fotografering, film- og lydopptak er regulert i domstolloven § 131 a. Den har betydning for muligheten til å skjerme identiteten til personer som forklarer seg for retten. Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

«Under forhandlingene i straffesaker er fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn forbudt. Det er også forbudt å fotograferere eller gjøre opptak av den siktede eller dom-

felte på veg til eller fra rettsmøtet eller under opphold i den bygning hvor rettsmøtet holdes, om han ikke samtykker.

Dersom særlige grunner taler for det, kan retten under hovedforhandlingen gjøre unntak fra forbudet når det ikke kan antas å ha uheldig virkning for behandlingen av saken og heller ikke andre hensyn taler avgjørende imot. Før tillatelse gis, skal partene ha anledning til å uttale seg.»

Formålet med forbudet i første ledd første punktum er «gjennomføringen av en forsvarlig og rettferdig rettergang».⁹⁶ Forbudet hindrer ikke allmennheten fra å overvære rettsmøter eller til fritt å gjengi informasjonen i ettertid.

Retten kan gjøre unntak fra forbudet mot film- og lydopptak dersom «særlige grunner taler for det» og «det ikke kan antas å ha uheldig virkning for behandlingen av saken og heller ikke andre hensyn taler avgjørende imot».

De nærmere vilkårene for unntak er regulert i forskrift om fotografering, filmopptak og opptak fra radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak § 3. Bestemmelsen angir at retten kan tillate fotografering eller opptak under hovedforhandling når saken har «betydelig offentlig interesse» eller «andre særlige grunner foreligger» og det ikke kan antas at fotograferingen eller opptaket «får uheldig virkning for behandling av saken». Dermed er fotografering mv. av ansatte i politiet som er involvert i en rettssak, undergitt sterke begrensninger.

4.3.7 Betydningen av innsyn etter avsluttet straffesak

Når straffesaken er avsluttet, kan siktede, fornærmede, etterlatte og alle andre som har rettslig interesse kreve utskrift av rettsbøker og andre dokumenter, jf. straffeprosessloven § 28. Innsynsretten gjelder uavhengig av utfallet av straffesaken.

Som «fornærmede» anses også andre skadelidte som har et rettskrav mot siktede, jf. straffeprosessloven § 3 fjerde ledd, jf. første ledd. Det vil si andre enn fornærmede i straffesaken som i forbindelse med saken er påført en skade.⁹⁷ Dersom flere saker er forent til felles behandling jf. straffeprosessloven § 13, gjelder retten til innsyn bare i egen sak.⁹⁸

⁹⁴ Poulsen (2021) kommentar til straffeprosessloven § 130 a i note 836.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 116.

⁹⁶ Rt. 2003 s. 593 avsnitt 33.

⁹⁷ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 28 i note 2.

Ved vurderingen av om noen har rettslig interesse, skal vedkommendes «tilknytning til og aktuelle interesse» i dokumentene vurderes, jf. Rt. 2005 s. 54. Det må foretas en konkret vurdering av vedkommendes behov for tilgang til dokumentasjonen.⁹⁹ Ifølge Riksadvokaten har noen rettslig interesse dersom

«[...] saken har betydning for vedkommendes rettsstilling. Den som skal fremme eller forsvare seg mot rettskrav eller en klage i tilknytning til straffesaken, f.eks. et erstatningssøksmål eller en klage til overordnet myndighet eller til Sivilombudsmannen, har rettslig interesse i straffesaken dersom han har en slik tilknytning til saken at han kan fremme eller bli utsatt for rettskrav. Det kreves ikke at klage eller søksmål er fremmet, men at det er av aktuell interesse å gjøre det.» Riksadvokatens rundskriv RA-2017-3-S punkt 3.3.

Den som begjærer utskrift av dokumentene, må opplyse om hva de skal brukes til, jf. politiregisterforskriften § 27-3 andre ledd, noe som vil kunne bidra til å belyse vedkommendes rettslige interesse.

Retten til utskrift av dokumenter gjelder ikke personalrapporter, jf. straffeprosessloven § 28 andre ledd første punktum, eller utskrift av reaksjonsregisteret, personundersøkelse, psykiatriske erklæringer og «andre dokumenter som inneholder opplysninger av særlig personlig art om siktede», jf. politiregisterforskriften § 27-1 andre ledd, jf. § 25-3 første ledd andre og tredje punktum. Det kreves dessuten at den som ber om innsyn, må ha rettslig interesse for å få utskrift av dokumenter med personopplysninger som ikke fremgår av eventuell dom i saken, jf. straffeprosessloven § 28 andre ledd siste punktum. Dermed må det foretas en vurdering av karakteren av personopplysningene opp mot hvilket behov den som krever innsyn har for å få tilgang til det aktuelle dokumentet. Straffeprosessloven § 28 bygger på en forutsetning om at vilkåret om «rettslig interesse» sjelden vil være oppfylt for dokumenter med opplysninger av særlig personlig karakter, jf. Rt. 2013 s. 1529 avsnitt 26 med videre henvisning til NOU 1984: 27. Bestemmelsen er nok i hovedsak ment å verne sensitive opplysninger, for eksempel helseopplysninger. Opplysninger som

avslører identiteten til en ansatt, uten at de kobles til andre sensitive opplysninger av særlig personlig karakter, vil nok imidlertid ikke avskjære retten til å få utskrift av dokumenter etter straffeprosessloven § 28 andre ledd siste punktum, så lenge den som krever utskrift har rettslig interesse i å få utlevert dokumentet.

Alle kan, uten krav om rettslig interesse, kreve utskrift av straffedommer. Unntak kan gjøres blant annet der det er gitt forbud mot offentlig gjengivelse av dommen eller av hensyn til rikets sikkerhet, jf. straffeprosessloven § 28 tredje og fjerde ledd. Krav om utskrift må gjelde en «bestemt» straffesak, og dommen må dermed identifiseres i tilstrekkelig grad. Det er ikke tilstrekkelig at det kun oppgis siktedes navn, jf. straffeprosessloven § 28 tredje ledd tredje punktum. Utskriftsretten gjelder uavhengig av utfallet i straffesaken og uavhengig av om den er rettskraftig eller ikke. Navnet på tiltalte, fornærmede og eventuelle vitner som er identifisert i domsgrunnene, vil fremgå av utskriften.

Retten kan forby at hele eller deler av en dom gjengis offentlig hvis hensynet til privatlivets fred eller fornærmedes ettermæle krever det, jf. domstolloven § 130 første ledd bokstav a. Bestemmelsen gir dermed hjemmel til å sladde navn og opplysninger som identifiserer personene som omtales i dommen (såkalt anonymisering). Forbudet mot å gjengi dommen offentlig (inkludert påbud om anonymisering) innebærer imidlertid ikke et forbud mot å gi utskrift av dommen til privatpersoner. At hensynet til privatlivets fred eller fornærmedes ettermæle «krever» at hele eller deler av en dom ikke gjengis offentlig tilsier at det er en høy terskel for å forby offentliggjøring. Kravet til offentlighet er et fundamentalt rettsstatsprinsipp, jf. Rt. 2011 s. 570, og forbud mot fullstendig gjengivelse av en rettsavgjørelse vil i praksis sjeldent forekomme.¹⁰⁰ I Rt. 2007 s. 518 legges det til grunn at det skal «meget sterke grunner til» for at det beslutes et totalforbud mot offentlig gjengivelse av en rettsavgjørelse.

Det kan også nektes utskrift av straffesaksdokumentene på de vilkår som er fastsatt i straffeprosessloven § 242 a første ledd, jf. § 28 fjerde ledd tredje punktum. Det antas at straffeprosessloven § 242 a andre ledd også får tilsvarende anvendelse.¹⁰¹ Det skal heller ikke gis utskrift av

⁹⁸ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 28 i note 2.

⁹⁹ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 28 i note 2.

¹⁰⁰ Bøhn (2023) Kommentar til domstolloven § 130 i note 4.

¹⁰¹ Keiserud (2023a) Kommentar til straffeprosessloven § 28 i note 17. Straffeprosessloven § 28 fjerde ledd tredje punktum sin henvisning til straffeprosessloven § 242 a første ledd ble ikke endret da straffeprosessloven § 242 a første ledd andre punktum ble gjort om til et nytt ledd.

dokumenter som inneholder opplysninger som kan medføre at identiteten til anonyme vitner etter straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a blir avdekket, jf. § 28 fjerde ledd femte punktum.

Innsynsbegjæring fra «andre» enn de som er angitt i straffeprosessloven § 28 første ledd og som ikke gjelder krav om utskift av en straffedom, reguleres av politiregisterforskriften § 27-2. Bestemmelsen gir ikke en rett til å få utskrift av straffesaksdokumentene, men gir en rett til lån eller gjennomsyn av dokumentene.

Politi, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgsmyndighetene kan låne straffesaksdokumenter til bruk for strafferettspleien etter politiregisterforskriften § 27-2 første ledd. Andre offentlige myndigheter «bør som regel» få innsyn når det anses «nødvendig» for å fremme organets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag, jf. politiregisterforskriften § 27-2 andre ledd. Utlån av dokumentene til offentlige myndigheter vil kunne medføre at personopplysningene til ansatte i politiet blir kjent for den eller de ansatte i det offentlige organet som har fått innsyn. Disse personene vil imidlertid i de fleste tilfeller være underlagt taushetsplikt fra egen arbeidsgiver og vil ikke kunne bruke opplysningene i privat virksomhet.

Andre enn offentlige myndigheter må ha en «saklig grunn» for lån eller gjennomsyn av straffesaksdokumentene, jf. politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Bestemmelsen gir ikke en rett til utlån eller gjennomsyn, jf. «kan», og «saklig grunn» gir anvisning på en lavere terskel for tilknytning eller interesse i saken enn «rettslig interesse» etter straffeprosessloven § 28 første ledd. At vedkommende må ha en «saklig grunn», tilsier at ren nysgjerrighet ikke er tilstrekkelig for å få tilgang til dokumentene. Krav på innsyn i dokumentene må bygge på et begrunnet formål eller en forsvarlig interesse. Utlån til andre skal alltid nektes i de tilfeller som er nevnt i straffeprosessloven § 28 fjerde ledd, jf. politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd andre punktum. Det vises til gjennomgangen over i dette punktet når det gjelder begrensningene i straffeprosessloven § 28 fjerde ledd.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene brukes i en erstatningssak etter straffeforfølgning, jf. politiregisterloven § 25 andre ledd. Opplysningene kan videre brukes i den enkelte straffesak, jf. politiregisterloven § 26.

Reglene om rett til innsyn etter at straffesaken er avsluttet gir en utvidet adgang til dokumentinnsyn for flere enn mistenkte, fornærmede og etterlatte, og kan dermed innebære en tilsvarende utvi-

det adgang til å gjøre seg kjent med den politiansattes identitet.

4.3.8 Oppsummering

Gjennomgangen viser at ansatte i politiet på en rekke stadier i en straffesak bruker navn og/eller andre identitetsopplysninger i dokumenter som utformes underveis i etterforskningen og under en eventuell domstolsbehandling. Navnet på ansatte som fremgår i dokumenter som direkte retter seg mot en person, for eksempel en beslutning eller en underretning, vil eksponeres for personen når dokumentet forelegges vedkommende uten at vedkommende trenger å foreta seg noe. Derimot vil navn som fremgår av andre dokumenter som inngår i etterforskningen, ikke være tilgjengelige med mindre det gis innsyn i straffesaksdokumentene. Gjennomgangen over har vist at mulighetene for innsyn avhenger av hvilken rolle den som ber om innsyn har og stadiet i etterforskningen/straffesaken.

I tillegg vil ansatte som opptrer for domstolen i hovedsak identifisere seg selv med navn, slik at aktørene i retten og eventuelle tilhørere vil få kjennskap til den ansattes identitet.

Det finnes imidlertid enkelte regler som gjør det mulig å skjerme identitetsopplysninger, både i straffesaksdokumenter og under domstolsbehandlingen. Reglene om unntak fra dokumentinnsyn vil etter omstendighetene kunne brukes til å skjerme identitetsopplysninger, men gir begrenset adgang til dette etter at tiltale er tatt ut. Reglene om anonym vitneførsel gir en viss adgang til å skjule vitnets identitet, men terskelen er høy.

4.4 I saker for Spesialenheten for politisaker

Identiteten til ansatte i politiet og påtalemyndigheten vil kunne eksponeres der Spesialenheten for politisaker (heretter Spesialenheten) iverksetter etterforskning.

Spesialenheten iverksetter for det første etterforskning der det etter en anmeldelse eller andre omstendigheter er «rimelig grunn» til å undersøke om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten, jf. påtaleinstruksen § 34-6 første ledd, jf. straffeprosessloven § 67 sjette ledd første punktum. Det utløses dermed etterforskningsplikt i tilsvarende tilfeller som etter straffeprosessloven § 224 første ledd, og det stilles ikke krav til kvalifisert mistanke om et straffbart forhold.¹⁰²

Selv om det det ikke foreligger grunn til mistanke om en straffbar handling, men politiets tjenestutøvelse leder til at «noen dør eller blir alvorlig skadet», skal det settes i verk etterforskning, jf. straffeprosessloven § 67 åttende ledd og påtaleinstruksens 34-6 andre ledd. Dette gjelder også i tilfelle noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er «tatt hånd om» av politiet eller påtalemyndigheten, jf. påtaleinstruksens § 34-6 andre ledd. I denne vurderingen må det blant annet sees hen til skadens omfang, hvordan skaden inntraff og omstendighetene for øvrig.¹⁰³

I Spesialenhetens saker vil rollene være annerledes enn i alminnelige straffesaker, ved at ansatte i politiet ofte vil få status som mistenkt, mens personene som har vært utsatt for politiets handlinger vil ha status som fornærmet. Der noen har dødd, vil fornærmedes rettigheter kunne gjøres gjeldende av de etterlatte. Dette får betydning for muligheten til å skjerme de politiansattes identitetsopplysninger.

Reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksens kapittel 1 til 30 og kapittel 33 får tilsvarende anvendelse for saker som behandles av Spesialenheten som i alminnelige straffesaker, så langt de passer eller ikke annet følger av reglene i påtaleinstruksens kapittel 34, jf. påtaleinstruksens § 34-2. Dette betyr at de straffeprosessuelle reglene om blant annet rapportskriving, gjennomføring av avhør og domstolsbehandling, i utgangspunktet også gjelder i Spesialenhetens saker. Det gjør dessuten de alminnelige reglene om mistenkte, fornærmedes og andres rett til innsyn.

Som det fremgår av punkt 4.3.3 plikter ingen å avgi forklaring til politiet under en straffesak, men offentlige tjenestepersoner plikter å forklare seg om forhold de har blitt «kjent med i sin stilling», jf. straffeprosessloven § 230 første ledd. I politiavhør skal vitner spørres om navn, fødselsdato, stilling og arbeidssted, bopel og telefon, jf. påtaleinstruksens § 8-10 andre ledd. Det samme gjelder for forklaring til Spesialenheten, jf. påtaleinstruksens § 34-2. Vitneforklaringer skal skrives ned, jf. straffeprosessloven § 230 femte ledd. Der en ansatt i politiet forklarer seg som vitne for Spesialenheten, vil vedkommendes identitetsopplysninger dermed som hovedregel fremgå av avhørsrapporten.

For hendelser der en eller flere politiansatte forårsaker at noen dør eller blir alvorlig skadet, eller der etterforskningen av andre grunner er ret-

tet mot den politiansatte, vil den/de ansatt(e) etter omstendighetene få status som mistenkt. Den ansatte vil da ikke ha forklaringsplikt. Selv om den ansatte ikke avgir forklaring, vil det skrives en rapport fra avhøret hvor mistenktes navn, stilling og bopel vil fremgå, jf. påtaleinstruksens § 8-1. Dermed vil ikke muligheten til å nekte å avgi forklaring medføre at navnet til den ansatte unntas fra rapporten.

Reglene om anonym vitneførsel omtalt i punkt 4.3.3 og 4.3.6.2 gjelder på samme måte i saker som etterforskes av Spesialenheten. Dermed kan vitner opptre anonymt dersom vilkårene for dette er oppfylt. Reglene om anonym vitneførsel gjelder imidlertid ikke mistenkte eller tiltalte. Dermed vil en ansatt i politiet som får status som mistenkt eller som tiltalt, bli eksponert på samme måte som gjennomgått over i punkt 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6.1 og 4.3.7 ved at den ansatte må oppgi navn under forklaringer for retten, ved at navnet vil fremgå av saksdokumentene det gis innsyn i, og ved at rettsmøtene er offentlige.

Fornærmede og etterlattes innsynsrett gjelder bare straffesaken som behandles i Spesialenheten. Dersom det foreligger en tilknyttet sak som etterforskes av politiet, vil ikke Spesialenheten ved eventuelt innsyn i Spesialenhetens politidokumenter gi innsyn i politidokumentene til den tilknyttede saken. Der sakene har tilknytning til hverandre, vil det imidlertid kunne være dokumenter som inngår i begge saker, slik at politiansattes identitetsopplysninger vil kunne fremgå også av disse dokumentene.

Fornærmede har rett til innsyn i Spesialenhetens saksdokumenter, såfremt det kan skje uten skade eller fare for etterforskningens øyemed eller tredjeperson, jf. straffeprosessloven §§ 242 første ledd og 264 a tredje ledd. Den anmeldte politiansattes identitetsopplysninger vil etter omstendighetene kunne nektes etter denne bestemmelsen. Der tiltale tas ut, vil den politiansattes identitet imidlertid uansett fremkomme i retten.

I avsluttede straffesaker vil fornærmede kunne ha rett til innsyn i Spesialenhetens saksdokumenter etter straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1. Fornærmede vil da normalt ha krav på innsyn i den politiansattes identitetsopplysninger, med mindre det kan være fare for et alvorlig lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet etter straffeprosessloven § 242 a første ledd, eller de øvrige vilkårene i denne bestemmelsen er oppfylt. Innsyn kan også nektes dersom den politiansatte forklarte seg anonymt under etterforskningen, jf. straffeprosessloven §§ 130 a eller 230 a.

¹⁰² Se Auglend (2016) s. 900 om straffeprosessloven § 224 første ledd.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 4 (1994–95) s. 29.

4.5 I sivile saker

4.5.1 Innledning

En person som har blitt skadet som følge av en handling utført av en ansatt i politiet, kan reise et sivilt søksmål mot politiet med krav om erstatning for skaden vedkommende er påført. Dermed kan ansatte i politiet også bli involvert i sivile saker, enten som vitner eller saksøkt.

I sivile saker vil opplysninger om identiteten til de ansatte i politiet som var involvert i den aktuelle hendelsen, kunne utgjøre en nødvendig forutsetning for å reise søksmål eller for å få saken tilstrekkelig opplyst. Det må dermed vurderes i hvilken grad politidistriktet har adgang til å skjerme identiteten til ansatte i et sivilt søksmål, og i hvilken grad saksøker eller retten kan kreve opplysningene utlevert. Sivilt søksmål kan for eksempel være aktuelt i form av:

- Erstatningssak mot den politiansatte.
- Erstatningssak mot politidistriktet.

Frem til 2021 kunne vedkommende som ble utsatt for tjenesteutøvelsen også anlegge privat straffesak mot den ansatte som hadde deltatt i tjenesteutøvelsen eller sak om foretaksstraff mot det aktuelle politidistriktet. Etter at adgangen til å anlegge privat straffesak ble opphevet i 2022,¹⁰⁴ er det kun den offentlige påtalemyndigheten som i dag kan forfølge straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven § 62 a.

I den videre fremstillingen vil adgangen til å skjerme eller kreve utlevert opplysninger om identiteten til den ansatte i politiet i forbindelse med sivile søksmål, drøftes nærmere.

4.5.2 Ved begjæring om bevissikring utenfor rettsak

På samme måte som ved ethvert sivilt søksmål, må en stevning med krav om erstatning mot ansatte i politiet angi navn og adresse på partene, jf. tvisteloven § 9-2 andre ledd bokstav b. Manglende angivelse av navn og adresse anses som en mangel som må rettes innen en frist fastsatt av retten, jf. tvisteloven § 16-5 første ledd.

I enkelte tilfeller kan saksøker være forhindret fra å reise et krav mot en ansatt i politiet fordi vedkommende ikke kjenner identiteten til den aktuelle ansatte, for eksempel hvis politidistriktet, under henvisning til en lovbestemt taushetsplikt,

nekker å utlevere den ansattes identitet. Dersom saksøker er i en slik situasjon, kan det spørres om reglene om bevissikring utenfor rettsak i tvisteloven kapittel 28 kan gi saksøker rett til å gjøre seg kjent med identiteten til en ansatt *før* søksmål blir reist.

Dersom identiteten til den aktuelle ansatte er ukjent, må saksøker fremsette begjæringen om bevissikring mot det aktuelle politidistriktet, jf. tvisteloven § 28-3 andre ledd. Begjæringen må videre fremmes for den domstolen saken i tilfelle kunne vært reist, jf. tvisteloven § 28-3 første ledd.

Bevissikring kan begjæres når beviset kan få «betydning i en tvist hvor den som setter frem begjæringen, vil kunne bli part eller partshjelper» og det enten er «nærliggende risiko for at beviset vil gå tapt eller bli vesentlig svekket» eller det av «andre grunner er særlig viktig å få tilgang til beviset før sak er reist», jf. tvisteloven § 28-2. Der noen ønsker å reise erstatningssak mot en ansatt i politiet, vil identitetsopplysninger om den ansatte ha betydning, og grunnvilkåret i tvisteloven § 28-2 vil dermed raskt være oppfylt.

Alternativet «nærliggende risiko for at beviset vil gå tapt eller bli vesentlig svekket» er aktuelt dersom identiteten til den ukjente personen er lagret elektronisk og materialet slettes rutinemessig, slik tilfellet var i Rt. 2010 s. 774 («Altibox»). Dersom dette ikke er tilfellet, vil det være naturlig å vurdere om opplysninger om identiteten til en politiansatt er «særlig viktig å få tilgang til [...] før sak er reist», se tvisteloven § 28-2. Under henvisning til juridisk teori, er det i rettspraksis lagt til grunn at «betydningen av beviset i seg selv vil kunne gjøre bevis tilgang 'særlig viktig', for eksempel at 'parten ikke har mulighet til å få reist sak uten beviset」.¹⁰⁵ Dette tilsier at det kan være «særlig viktig» å få tilgang til opplysninger om identiteten til en ansatt.

Tvisteloven kapittel 28 angir ingen særskilte saksbehandlingsregler for gjennomføring av bevissikring. I tvisteloven § 28-4 heter det at reglene om «tilgang til realbevis og bevisopptak i rettsak» gjelder tilsvarende for gjennomføringen av bevissikring «så langt de passer». Følgelig vil bevissikring i medhold av kapittel 28 skje etter de alminnelige bevisreglene i tvisteloven kapittel 21 og 22. Dette innebærer at det bare kan gis tilgang til bevis som også kan fremlegges i en aktuell tvist, jf. tvisteloven § 28-4.¹⁰⁶ Om saksøker kan gjøre seg kjent med identiteten til en ansatt i politiet utenfor rettsak, beror dermed på om opplys-

¹⁰⁴ Prop. 146 L (2020–2021) s. 151–152 og Innst. 609 L (2020–2021) s. 5.

¹⁰⁵ LB-2018-14453, med henvisning Hjort (2016) s. 258–264.

¹⁰⁶ Rt. 2010 s. 774 avsnitt 37 og 42.

ningene om identiteten til den ansatte er underlagt et bevisforbud eller bevisfritak, og om det kan gjøres unntak fra en eventuell taushetsplikt, se unntakene i tvisteloven § 22-3 andre og tredje ledd. Disse omtales nærmere i punkt 4.5.3 under.

4.5.3 Erstatningssøksmål mot politidistriktet

I stedet for sivilt søksmål mot den ansatte i politiet, kan saksøker fremme et erstatningssøksmål mot politidistriktet etter arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1. Identiteten til den enkelte ansatte er dermed ikke nødvendig for å inngi en gyldig stevning. I praksis vil saksøker som regel ønske å føre den eller de ansatte som deltok i tjenesteutøvelsen som danner grunnlag for kravet som vitne(r). Dersom en slik vitneførsel er viktig for sakens opplysning eller fordi saksøker begjærer det, plikter politidistriktet i utgangspunktet å føre ansatte som vitne(r), jf. tvisteloven §§ 21-4 og 26-4.

Vitner som føres for retten må oppgi navn, fødselsår og -dag, stilling, bopel og forhold til partene, se tvisteloven § 24-8 første ledd. I stedet for bopel kan vitnet oppgi arbeidssted, men vitnet kan da pålegges å oppgi sin bopel i retten, jf. andre ledd. Rettens leder kan beslutte at opplysning om bopel eller arbeidssted bare opplyses skriftlig til retten, dersom det er fare for at vitnet kan bli utsatt for «lovbrudd som krenker liv, helse eller frihet, eller vesentlig velferdstap av annen art», se tvisteloven § 24-8 andre ledd.

Hvis bevisførselen vil krenke en lovbestemt taushetsplikt for den som har opplysningene som følge av tjeneste, skal det gjøres unntak fra dette utgangspunktet, jf. tvisteloven § 22-3 første ledd. I et erstatningssøksmål mot politidistriktet innebærer det at identiteten til en ansatt i utgangspunktet skal holdes skjult dersom identitetsopplysningene er underlagt taushetsplikt etter for eksempel politiregisterloven § 23, se tidligere redegjørelse i punkt 4.2.5.

Departementet kan imidlertid samtykke til at beviset likevel skal føres, jf. tvisteloven § 22-3 andre ledd. Foreligger et slikt samtykke, skal retten som utgangspunkt pålegge de tilstedeværende taushetsplikt, hvis ikke samtykket bestemmer noe annet, jf. tvisteloven § 22-12 første ledd. Dersom retten har pålagt taushetsplikt, skjer muntlig forhandling om beviset for lukkede dører.¹⁰⁷

Departementet kan nekte å gi samtykke når «bevisføring kan utsette staten eller allmenne

interesser for skade» eller «virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold», jf. tvisteloven § 22-3 andre ledd. Ordlyden «virke urimelig» gir anvisning på en skjønsmessig vurdering, hvor terskelen for å nekte ikke er høy.

Selv om departementet neker å gi samtykke, kan retten ved kjennelse bestemme at beviset skal føres «etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning», jf. tvisteloven § 22-3 tredje ledd. I denne avveingen «må retten blant annet sammenholde formålet med – og grunnlaget for – begjæringen med den etterspurte informasjonens art og omfang».¹⁰⁸

Dersom retten har bestemt at beviset skal føres selv om departementet ikke har samtykket, kan retten pålegge taushetsplikt og forhandlinger for lukkede dører, jf. tvisteloven § 22-12 andre ledd. Det må likevel anses som en klar hovedregel at retten pålegger taushetsplikt og lukkede dører etter en avveining av de «skadevirkningene for de interesser som beskyttes av bevisbegrensningen» mot hensynet til offentlighet.¹⁰⁹

Som det fremgår av redegjørelsen for politiregisterloven § 23 i punkt 4.2.5.2, er utgangspunktet at identiteten til polititjenestepersoner ikke er omfattet av taushetsplikten. Opplysninger om identiteten til en polititjenesteperson kan imidlertid etter omstendighetene være undergitt taushetsplikt, jf. HR-2017-1179-U omtalt i punkt 4.2.5.2. Hvis det er tilfelle, kommer tvisteloven § 22-3 til anvendelse.

Saken i HR-2017-1179-U hadde sin bakgrunn i en erstatningssak mot staten som følge av at to polititjenestepersoner hadde avlivet saksøkers to hunder. Spørsmålet var om saksøker kunne få utlevert identiteten til en tredje polititjenesteperson, nemlig operatøren som hadde vært involvert i hendelsen over sambandet. Formålet var å føre vedkommende som vitne. Tingretten og lagmannsretten kom til at det ikke fantes noen lovhemmel som ga staten adgang til å nekte å oppgi identiteten til tjenestepersonene, og at bevisforbudsregelen i tvisteloven § 22-3 dermed ikke kom til anvendelse. Ankeutvalget viste til en tidligere avgjørelse i Rt. 2007 s. 828 og kom til at tingretten og lagmannsretten bygget på en uriktig lovtolkning når det ble lagt til grunn at en polititjenestepersons identitet ikke under noen omstendighet er undergitt taushetsplikt.

¹⁰⁷ Se tvisteloven § 22-12 første ledd andre punktum.

¹⁰⁸ Rt. 2010 s. 774 avsnitt 48.

¹⁰⁹ Schei (2023) Kommentar til tvisteloven § 22-12 i note 3.

Ved den nye behandlingen av spørsmålet i LB-2018-20815 fremholdt lagmannsretten blant annet at politiet utøver offentlige tjenestehandlinger og maktutøvelse på samfunnets vegne og må tåle åpenhet og innsyn knyttet til tjenesteutføring og identitet. Sterkt kritisk og negativ omtale av tjenestehandlinger på sosiale medier – som tjenestepersonen her var blitt utsatt for – kunne etter lagmannsrettens syn bare i særlige unntakstilfeller medføre at identiteten kunne holdes skjult under henvisning til lovbestemt taushetsplikt. Lagmannsretten kom etter dette til at det ikke forelå særlige unntaksforhold av en slik karakter at polititjenestepersonens identitet kunne holdes skjult, og staten ble pålagt å opplyse navn og adresse på operatøren som hadde vært involvert i hendelsen over sambandet.

I Rt. 2007 s. 828 ble derimot resultatet et annet. Denne saken gjaldt spørsmål om Oslo politidistrikt i forbindelse med en privat straffesak hvor det også var fremsatt krav om oppreisning, hadde plikt til å oppgi identiteten til to polititjenestepersoner. Sakens bakgrunn var et mislykket ransforsøk hvor de to tjenestepersonene ved pågripelsen hadde løsnat skudd mot ransmennene og truffet vedkommende i baken og i en finger. Kjæremålsutvalget opphevet lagmannsrettens kjennelse og kom til at begjæringen om at politidistriktet skulle pålegges å opplyse om polititjenestepersonenes identitet, skulle vurderes etter bestemmelsen i straffeprosessloven § 118 andre ledd – som tilsvarende tvisteloven § 22-3 tredje ledd. Avgjørelsen bygget dermed på at Oslo politidistrikt hadde taushetsplikt om de to tjenestepersonenes identitet.¹¹⁰ Ved den nye behandlingen foretok lagmannsretten en avveining etter straffeprosessloven § 118 andre ledd og kom til at taushetsplikten ikke skulle oppheves. Lagmannsrettens avgjørelse er inntatt i RG 2008 s. 18. I avgjørelsen uttaler lagmannsretten blant annet:

«Etter lagmannsrettens syn er det tungveiende hensyn som taler mot at taushetsplikten oppheves i dette tilfellet. Dersom Oslo politidistrikt pålegges å utlevere identitetsopplysninger om

¹¹⁰ Dette standpunktet var ikke nærmere begrunnet av kjæremålsutvalget i Rt. 2007 s. 828, men i HR-2017-1179-U uttalte ankeutvalget i avsnitt 23 at det var «vanskelig å se det annerledes enn at det var begrunnet i straffeprosessloven § 61 a». Straffeprosessloven § 61 a er opphevet, men bestemmelsen er langt på vei videreført i politiregisterloven § 23.

de aktuelle tjenestemennene, kan dette ha konsekvenser ikke bare for de aktuelle tjenestemennene, men for slike spesialstyrker som det her er tale om generelt. De to tjenestemennene tilhørte beredskapstroppen ved Oslo politidistrikt. I den konkrete saken sto man overfor ransmenn utstyrt med skarpladde våpen, etter det opplyste fra et tungt kriminelt miljø. A var bevæpnet med en AG3, og han synes å ha vært forberedt på skuddveksling, siden han bar hjelm. Dersom tjenestemennenes identitet må utleveres, anses det å være en reell fare for represalier mot tjenestemennene eller deres pårørende. En generelt uheldig konsekvens av at identiteten oppgis i tilfeller som dette, er at det kan bli vanskelig å rekruttere og beholde tjenestemenn til slik spesialtjeneste. Dette har også et nasjonalt aspekt. Å gjøre unntak fra prinsippet om at polititjenestemenn skal kunne identifiseres av publikum, anses fullt forsvarlig i dette tilfellet hvor tjenesten ligger langt utenfor det som er vanlig polititjeneste.»

Avgjørelsene illustrerer at det skal mye til før opplysninger om identiteten til ansatte i politiet kan anses å være undergitt lovbestemt taushetsplikt, slik at bevisforbudsregelen i tvisteloven § 22-3 får anvendelse.

4.5.4 Oppsummering

Dersom det anlegges sivilt søksmål, aktualiseres spørsmålet om skjerming av politiansattes identitet enten ved at søksmålet rettes mot den ansatte personlig, og navnet må angis i stevningen, eller ved søksmål mot politidistriktet/arbeidsgiver der saksøker ønsker å føre den ansatte som vitne. I hvilken utstrekning identiteten kan skjermes i slike tilfeller, beror på om opplysningen om identitet er underlagt taushetsplikt. Det følger av rettspraksis at opplysninger om identiteten til ansatte i politiet bare i helt spesielle tilfelle vil være underlagt taushetsplikt. Selv om det skulle være tilfellet, kan departementet samtykke til at beviset føres etter tvisteloven § 22-3 andre ledd. Dersom departementet ikke gir samtykke, har retten likevel adgang til å beslutte beviset ført etter tvisteloven § 22-3 tredje ledd. Disse reglene gjelder også der det foretas bevissikring utenfor rettssak etter tvistelovens kapittel 28.

Kapittel 5

Regler og rutiner for identitetsskjerming i kriminalomsorgen

5.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør utvalget for reguleringen av de kriminalomsorgsansattes plikt til å oppgi, nedtegne og utlevere identitetsopplysninger. Måten identitetsopplysninger håndteres på er imidlertid ikke uttømmende regulert i lovgivningen. For at fremstillingen skal bli mest mulig helhetlig, og fordi grensedragningen mellom regler og rutiner innimellom kan by på tvil, behandler denne delen også kriminalomsorgens rutiner og praksis rundt håndteringen av identitetsopplysninger.

Kriminalomsorgens hovedoppgave er å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker nye straffbare handlinger, jf. straffegjennomføringsloven § 2. Som forvaltningsorgan følger kriminalomsorgen reglene om saksbehandling og innsyn i saksdokumenter i offentleglova og forvaltningsloven, med visse unntak i straffegjennomføringsloven. I det følgende gjennomgås reglene og rutinene for identifikasjon av ansatte i kriminalomsorgen utenfor straffesaker, herunder i møte med innsatte/domfelte (punkt 5.2.1) og i rapporter, vedtak og andre skriftlige dokumenter (punkt 5.2.2). Videre redegjøres det for håndteringen av identitetsopplysninger i straffesaker (punkt 5.3) og i sivile saker (punkt 5.4). Reglene om innsyn omtales i punkt 5.2.3 og kapittel 6.

5.2 Utenfor straffesaker

5.2.1 I møte med innsatte/domfelte

Det finnes ingen bestemmelser om hvordan og i hvilken grad ansatte i kriminalomsorgen plikter å identifisere seg i møte med innsatte/domfelte. På forespørsel fra utvalget oversendte Kriminalomsorgsdirektoratet følgende informasjon om rutiner og praksis om identifikasjon i møte med innsatte:

«Kriminalomsorgen har ingen sentral rutine eller en nedfelt praksis som regulerer dette, og

praksisen vil nok variere fra enhet til enhet. Kriminalomsorgens uniformer har ikke felt for navn på tjenesteperson, men fengselsansatte bærer ID-kort/nøkkelkort med bilde og fullt navn («tjenestebevis»). Dette har de i praksis mulighet til å snu i holderen slik at navn og bilde ikke synliggjøres for innsatte. I fengsler hvor det ikke benyttes nøkkelkort til gjennomgang, trenger ikke tjenestebeviset være synlig for innsatte i den daglige tjenesten.

Om den innsatte vil ha tilgang til hele navnet på en ansatt, vil dette måtte behandles som en begjæring om innsyn.» Personlig kommunikasjon per e-post med seksjonssjef i Kriminalomsorgsdirektoratet 23. oktober 2023.

At praksis om identifikasjon varierer fra enhet til enhet, er også bekreftet i utvalgets innspillmøter med kriminalomsorgens fagforeninger. Fagforeningene har videre fremhevet at *dynamisk sikkerhet* er et viktig virkemiddel i deres arbeid for å sikre trygghet. I et skriv fra Kriminalomsorgsdirektoratet datert 8. august 2023, oversendt per e-post 15. august 2023, beskrives *dynamisk sikkerhet* slik:

«Med dynamisk sikkerhet menes at mellommenneskelige relasjoner og systematiske former for samhandling mellom innsatte, domfelte og ansatte brukes for å øke samfunnets, ansattes, innsattes og domfeltes trygghet. Eksempler på arenaer hvor denne formen for sikkerhetsarbeid utøves eller konkrete aktiviteter kan være tilstedeværelse i fellesskap, kontaktbetjentarbeid, fritidsaktiviteter, utdanning, arbeid og programvirksomhet. Sentralt er at kontakten med den innsatte eller domfelte aktivt og bevisst benyttes som et verktøy for å øke trygghet gjennom informasjonsinnhenting, relasjonsbygging, individuell tilrettelegging eller tilsvarende.»

Fagforeningene i kriminalomsorgen har fremholdt at for å ivareta den dynamiske sikkerheten,

er det nødvendig at den ansatte bruker fornavnet i kontakt med den innsatte/domfelte. Dette bidrar til å bygge relasjoner og øke tryggheten. Utvalget har fått opplyst at i praksis bruker ansatte som det klare utgangspunkt kun fornavn i kontakt med innsatte/domfelte.

5.2.2 I rapporter, vedtak og andre skriftlige dokumenter

Ansatte i kriminalomsorgen utarbeider en rekke ulike rapporter og skriftlige dokumenter i forbindelse med tjenesteutøvelsen. Den alminnelige rapporteringsplikten fremgår av Generell tjenesteinstruks for ansatte i kriminalomsorgen.¹ I denne instruksens § 2-4 andre ledd fremgår det at

«Ansatte skal uoppfordret melde fra til overordnet om forhold som har betydning for kriminalomsorgens virksomhet, arbeidsmiljø, og de innsatte/domfelte. Rapport skal rettes til nærmeste leder, og som regel være skriftlig.»

Videre følger det av Kriminalomsorgens sentrale forvaltnings rundskriv KSF-2008-9001 punkt 40.2 at det skal skrives rapport av en eller flere tilsatte i den enkelte reaksjonssak.

De mest alminnelige rapportene som utarbeides i kriminalomsorgen er hendelsesrapporter og rapporter for opptatt forklaring fra innsatte/domfelte.

Hendelsesrapporter brukes for å beskrive en hendelse som en ansatt i kriminalomsorgen har vært vitne til. Disse kan danne grunnlag for disiplinærreaksjoner for handlinger den innsatte/domfelte har begått, se straffegjennomføringsforskriften § 3-38, eller for politiets etterfølgende straffeforfølgning av en sak dersom hendelsen gjelder et straffbart forhold.

Når det skrives en hendelsesrapport, skal de ansatte gi den innsatte/domfelte anledning til å uttale seg og imøtegå argumenter. Denne forklaringen skal nedtegnes i en *rapporter for opptatt forklaring fra innsatte/domfelte*. Det samme gjelder dersom andre har vært vitne til hendelsen.

I tillegg til hendelsesrapporter og rapporter for opptatt forklaring, utarbeider ansatte i kriminalomsorgen *personundersøkelser* i forbindelse med straffesaker.²

Hendelsesrapporter og rapporter for opptatt forklaring brukes også for å grunnegi *vedtak* ansatte i kriminalomsorgen treffer, se forvalt-

ningsloven § 24. Slike vedtak kan for eksempel gå ut på ileggelse av disiplinærreaksjoner, bruk av tvangsmidler, permisjon, prøveløslatelse eller utelukkelse av den innsatte/domfelte fra fengselsfelleskapet. Vedtakene kriminalomsorgen treffer, skal som hovedregel være skriftlige. Det følger imidlertid av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b at dersom «tidsmessige grunner» gjør det «nødvendig», kan saksbehandlingen være muntlig. Dette gjelder også for vedtak og underretning om vedtaket til domfelte eller innsatte.

Hendelsesrapporter, rapporter for opptatt forklaring, personundersøkelser og vedtak, journalføres i informasjonssystemet Kompis og lagres i arkiv- og saksbehandlingssystemet DokuLive.

Videre kan ansatte i kriminalomsorgen behandle personopplysninger om domfelte og innsatte i *Infoflyt-systemet*, dersom det er nødvendig for blant annet å forebygge og hindre rømning når det foreligger rømningsfare eller for å forebygge, forhindre, og bekjempe organisert kriminalitet, se straffegjennomføringsloven § 4 f bokstav a til e. Slike personopplysninger blir behandlet i Infoflyt-systemet ved at ansatte i kriminalomsorgen utarbeider rapporter. Utvalget har blitt opplyst om at disse rapportene kan være elektronisk signert slik at det fulle navnet til den ansatte som har utarbeidet rapporten fremgår.

I 2020 utga Kriminalomsorgsdirektoratet et rundskriv (KDI-2020-11) om innføring av tjenestenummer i kriminalomsorgen. Det ble ansett som nødvendig å tillate bruk av tjenestenummer av sikkerhetsmessige grunner, og av hensyn til det økende behovet de ansatte hadde for skjerming mot «en annen parts atferd, i form av trusler, vold, sjikane og uthenging i bla. sosiale medier».

Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11 fastslår at rapporter, notat og vedlegg til saker mv. som utarbeides av ansatte i kriminalomsorgen, skal underskrives med *tjenestenummer*. Også andre tjenestepersoner som omtales i dokumentene skal identifiseres med tjenestenummer. Vedtak som treffes i medhold av straffegjennomføringsloven og øvrige beslutninger som virker «bestemmende» overfor innsatte eller den som gjennomfører straff på utsiden av fengsel, skal alltid underskrives med *beslutningstakerens navn*, se Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11. Det følger dessuten av god forvaltningsskikk at den som har fattet enkeltvedtak, skal signere vedtaket med navn, se punkt 4.2.4.

Rundskrivet muliggjør skjerming av identiteten til ansatte i kriminalomsorgen i alle typer skriftlig dokumentasjon som utarbeides, med unntak av vedtak og øvrige beslutninger som virker

¹ Kriminalomsorgsdirektoratet (2020a).

² Se straffeprosessloven § 161.

bestemmende overfor domfelte/innsatte. I den grad tjenestenummeret ikke er kjent for den innsatte/domfelte, vil vedkommende ikke få kjennskap til hvilken ansatt som har utarbeidet rapporter, notater eller andre skriftlige dokumenter som ikke er bestemmende.

Bruken av tjenestenummer påvirker imidlertid ikke retten til innsyn i «de opplysningene som den enkelte rettmessig har krav på å få», se Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11. Dette innebærer at retten til innsyn i opplysninger om hvilken ansatt som har brukt et tjenestenummer må vurderes etter reglene i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c, samt reglene om innsyn i forvaltningsloven og offentleglova, se nærmere om dette i punkt 5.2.3 og kapittel 6. Det fremgår dessuten av rundskrivet at den ansattes brukernavn fremdeles er synlig i informasjonssystemet Kompis.

På utvalgets første innspillsmøte med fagforeningene ble det trukket frem at rundskrivet i varierende grad er kjent i etaten, og at bruk av tjenestenummer i rapporter, notat og vedlegg mv. praktiseres noe ulikt fra arbeidsplass til arbeidsplass.

5.2.3 Partsinnsyn etter straffegjennomføringsloven

Innsyn i opplysninger om identiteten til ansatte i kriminalomsorgen reguleres hovedsakelig av offentleglova og forvaltningsloven, se nærmere i kapittel 6. Hovedregelen etter forvaltningsloven § 18 første ledd er at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c oppstiller et unntak fra denne hovedregelen, og begrenser retten til partsinnsyn i forvaltningsloven §§ 18 til 19.

Etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c har en part ikke krav på «innsyn i et dokument som inneholder opplysninger som det av hensyn til en annen person må anses utilrådelig at parten får kjennskap til». Andre personer kan være andre innsatte/domfelte eller kriminalomsorgens eller politiets kilder.³

Videre fremgår det at parten heller ikke har krav på «å gjøre seg kjent med opplysninger i et dokument dersom innsyn er utilrådelig på grunn av sikkerhetsmessige hensyn, eller av hensyn til etterforskning av straffbare forhold». Behovet for å bekjempe, forebygge og føre kontroll med narko-

tika eller å unngå straffbare handlinger blant innsatte, kan utgjøre «sikkerhetsmessige hensyn».⁴

Det må foretas en konkret vurdering av hvert enkelt dokumentet det begjæres innsyn i. Ordlyden «utilrådelig» gir anvisning på en viss terskel for å nekte innsyn. Det følger av Justis- og politidepartementets rundskriv KSF-02/2005 punkt 8 bokstav b) at straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c i praksis vil kunne avskjære innsyn i de sakene som omfattes av Infoflyt-systemet for innsatte og andre personer som måtte være omtalt i opplysningene (f.eks. besøkende, brev- og telefonpartnere).⁵

I hvilken grad straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c kan brukes for å skjerme identiteten til en ansatt i kriminalomsorgen, beror derfor på en vurdering av om det er «utilrådelig» at den innsatte/domfelte får innsyn i identiteten. Dette kan tenkes å være aktuelt dersom det er grunn til å tro at den innsatte/domfelte vil bruke informasjonen til å utsette den ansatte for trusler, hets eller andre represalier. Dersom parten ikke gis innsyn i en opplysning eller et dokument, skal det likevel gjøres kjent for partens representant. Det kan settes som vilkår at parten ikke meddeles opplysningene.⁶

5.3 I straffesaker

Ansatte i kriminalomsorgen kan ha ulike roller i straffesaker. Den ansatte kan bli utsatt for en straffbar handling mens vedkommende er på jobb, og dermed være fornærmet. Ansatte kan også direkte eller indirekte få kjennskap til en straffbar handling, og dermed anses som et vitne i straffesaken. I tillegg kan innsatte/domfelte anmelde ansatte for et straffbart forhold, slik at den ansatte kan få status som mistenkt.

Utover dette kan en ansatt i kriminalomsorgen få en rolle i straffesaker som følge av at de utarbeider personundersøkelser. Det er påtalemyndigheten eller domstolen som beslutter personundersøkelse, og slike undersøkelser skal som regel innhentes når «det antas å ha betydning for avgjørelse om straff eller andre forholdsregler», jf. straffeprosessloven § 161 første ledd. Person-

³ Kriminalomsorgens sentrale forvaltnings veileder KSF-2001-9002 punkt 3.8.

⁴ Kriminalomsorgens sentrale forvaltnings veileder KSF-2001-9002 punkt 3.8.

⁵ Innsatte og domfelte kan be om innsyn i de opplysningene som er registrert om vedkommende i Infoflyt-systemet og de opplysningene som er utlevert til politiet og påtalemyndigheten, jf. straffegjennomføringsloven § 4h.

⁶ Kriminalomsorgens sentrale forvaltnings veileder KSF-2001-9002 punkt 3.8.

undersøkelser fra kriminalomsorgen skal for eksempel innhentes når det er aktuelt å idømme betinget dom med vilkår om program mot ruspåvirket kjøring, eller når det avsies dom med vilkår om narkotikaprogram med domstolskontroll.⁷ Slike personundersøkelser undertegnes av den ansatte som foretar den, og i enkelte tilfeller blir den ansatte også innkalt som vitne i retten. Ansatte kan også innkalles som vitner for å forklare seg om tiltaltes utvikling i varetekt eller under soning, for eksempel for å belyse straffutmålingen eller i spørsmål om forvaring.

Reglene som gjelder for etterforskning og irettføring av en straffesak er generelle og gjelder også der ansatte i kriminalomsorgen er fornærmet, vitne eller mistenkt. Gjennomgangen over i punkt 4.3 vil derfor i stor utstrekning også være overførbar til ansatte i kriminalomsorgen. Denne fremstillingen gjentas ikke her, men de sentrale punktene vil i det følgende knyttes til ansatte i kriminalomsorgen.

Når ansatte i kriminalomsorgen inngår i en etterforskning som følge av en hendelse i forbindelse med tjenesten, kan det tenkes at dokumentasjon utarbeidet av en ansatt i kriminalomsorgen blir en del av straffesaksdokumentene. Dette kan for eksempel være hendelsesrapporter, beslutninger eller vedtak knyttet til hendelsen eller den innsatte/domfelte. Ettersom ansatte på bakgrunn av Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11 kan underskrive blant annet rapporter, notater og vedlegg med tjenestenummer i stedet for navn, vil den ansattes navn ikke nødvendigvis fremgå av slik dokumentasjon.

Som nevnt i punkt 4.3.3, plikter man i utgangspunktet ikke å forklare seg til politiet i en straffesak, jf. straffeprosessloven § 230. Offentlige tjenestepersoner plikter likevel å forklare seg om forhold de er blitt «kjent med i sin stilling», så fremt taushetsplikten ikke brytes, jf. straffeprosessloven § 230 første ledd. Dette innebærer at selv om en ansatt har underskrevet et dokument med tjenestenummer i tråd med Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11, kan vedkommende ha plikt til å avgi forklaring til politiet. Dersom en ansatt i kriminalomsorgen avhøres som vitne, fornærmet eller mistenkt, vil den ansattes navn, adresse og stilling nedtegnes i avhørsrapporten, jf. påtaleinstruksen § 8-14 andre ledd tredje punktum. Dersom en ansatt som er mistenkt ikke avgir forklaring, vil det likevel skri-

ves en rapport fra avhøret hvor den mistenktes navn, stilling og bopel vil fremgå, jf. påtaleinstruksen § 8-1.

Det kan besluttes anonym vitneførsel for ansatte i kriminalomsorgen. Dette innebærer at vitnets navn og andre identifiserende opplysninger ikke skal gjøres kjent, jf. straffeprosessloven § 130 a tredje ledd og § 234 a andre ledd. For gjennomgang av reglene om anonym vitneførsel og konsekvensene av dette vises det til punkt 4.3.3 og 4.3.6.2 over.

Dokumenter i straffesaken der navnet på den ansatte fremgår, enten de er utarbeidet av kriminalomsorgen, politiet eller andre, kan under etterforskningen utleveres til mistenkte, fornærmede, etterlatte eller deres representanter etter reglene om dokumentinnsyn i straffeprosessloven § 242 og påtaleinstruksen kapittel 16.

Straffeprosessloven inneholder imidlertid regler som gir adgang til å skjerme opplysninger blant annet dersom det ved innsyn kan være fare for et alvorlig lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet. Reglene vil kunne brukes til å skjerme opplysninger om ansatte i kriminalomsorgen, men bare dersom opplysningene ikke skal brukes som bevis i saken, og skjerming ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til den mistenktes forsvar. For gjennomgang av reglene om retten til innsyn under etterforskningen vises det til punkt 4.3.4. Etter at det er tatt ut tiltale, reguleres retten til dokumentinnsyn av straffeprosessloven §§ 264 og 267, og det vises til gjennomgangen av disse i punkt 4.3.5.

Når det kommer til forklaringer for retten, skal rettsmøtene være offentlige, jf. domstolloven § 124 første ledd, og ansatte i kriminalomsorgen som forklarer seg for retten skal oppgi blant annet navn og bopel, jf. straffeprosessloven §§ 90, 93 d og 130. I stedet for bopel kan vedkommende oppgi arbeidssted, jf. straffeprosessloven § 130 andre ledd første punktum. Dersom det er besluttet anonym vitneførsel, skal vitnet imidlertid ikke føres under full identitet med mindre vedkommende samtykker til det, jf. straffeprosessloven § 130 a siste ledd, jf. § 130. For nærmere redegjørelse om identitetsopplysninger som fremgår under domstolsbehandlingen, muligheten for forhandling for lukkede dører eller referatforbud og muligheten for anonym vitneførsel vises det til punkt 4.3.6 over. Når straffesaken er avsluttet, reguleres retten til dokumentinnsyn i straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften, se punkt 4.3.7.

⁷ Se henholdsvis forskrift om program mot ruspåvirket kjøring § 5 og forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll § 5.

5.4 I sivile saker

En person som har blitt skadet som følge av en handling utført av en ansatt i kriminalomsorgen, kan reise et sivilt søksmål mot kriminalomsorgen med krav om erstatning for skaden vedkommende er påført. Et slikt erstatningssøksmål kan enten rettes mot den enkelte ansatte eller vedkommendes arbeidsgiver. Dermed kan ansatte i kriminalomsorgen bli involvert i sivile saker, enten som saksøkt eller vitner.

Reglene knyttet til sivile saker vil være de samme som gjelder for sivile saker mot ansatte i politiet eller et politidistrikt. Derfor er gjennomgangen i punkt 4.5 over også dekkende for ansatte i kriminalomsorgen. Noen hovedpunkter gjennomgås likevel her.

I tilfeller hvor det reises erstatningssak mot en ansatt i kriminalomsorgen kreves det at stevningen angir navn og adresse på partene, jf. tvisteloven § 9-2 andre ledd bokstav b. Dersom saksøker ikke er kjent med navnet til den ansatte, blir spørsmålet om saksøker gjennom reglene om bevissikring utenfor rettssak i tvisteloven kapittel 28 kan gjøre seg kjent med den ansattes navn før det reises søksmål. For en nærmere gjennomgang av disse reglene vises det til punkt 4.5.2 over.

Dersom det reises sivilt søksmål mot kriminalomsorgen etter arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1, er det ikke nødvendig at identiteten til den ansatte i kriminalomsorgen oppgis for å inngi stevning. Det kan likevel være aktuelt å føre den ansatte som vitne i saken. I hvilken grad identiteten til den ansatte skal utleveres i slike tilfeller, beror på om opplysningene er underlagt et bevisforbud eller bevisfritak, og om det kan gjøres unntak fra en eventuell taushets-

plikt, se unntakene i tvisteloven § 22-3 andre og tredje ledd. Det vises til gjennomgangen over i punkt 4.5.3.

5.5 Oppsummering

Arbeidet til mange ansatte i kriminalomsorgen består av å regulere, kontrollere og bestemme over innsattes/domfeltes hverdag. I direkte kontakt med domfelte/innsatte oppgir ansatte i kriminalomsorgen fornavnet sitt. I vedtak og øvrige beslutninger som er bestemmende for den domfelte/innsatte, vil navnet til den ansatte som har truffet beslutningen fremgå. Ved skriving av rapporter og andre dokumenter som ikke er bestemmende overfor den domfelte/innsatte kan den ansatte bruke tjenestenummer. Dersom det skulle komme til en straffesak vil ansatte i kriminalomsorgen, på lik linje med andre offentlig ansatte, kunne være pliktige i å avgi forklaring om forhold de har blitt kjent med i sin stilling. Deres identitetsopplysninger vil dermed kunne fremgå av straffesaksdokumentene. Hvis en ansatt i kriminalomsorgen skal forklare seg anonymt, enten til politiet eller for retten, må vilkårene for anonym vitneførsel være oppfylt. I en sivil sak kan identiteten til ansatte i kriminalomsorgen etter omstendighetene utleveres, ved at saksøker krever å få utlevert identitetsopplysningene med det formål om å anlegge et søksmål mot en enkelt ansatt eller ved at de ansatte føres som vitner i et søksmål mot arbeidsgiveren. Dette beror på om den ansattes identitetsopplysninger er underlagt et bevisforbud eller bevisfritak, og om det kan gjøres unntak fra en eventuell taushetsplikt, se unntakene i tvisteloven § 22-3 andre og tredje ledd.

Kapittel 6

Innsynsretten etter offentleglova og forvaltningsloven

6.1 Innledning

Det kan gis innsyn i identitetsopplysningene til ansatte i politiet og kriminalomsorgen etter offentleglova og forvaltningsloven. Offentleglova regulerer allmennhetens innsynsrett, mens forvaltningsloven gir partene rett til innsyn i saker som angår dem.

Offentleglova skal sørge for åpen og gjennom-siktig offentlig virksomhet, jf. offentleglova § 1. Loven inneholder regler om innsyn i dokumenter hos offentlige virksomheter, samt unntak fra retten til innsyn.

Offentleglova kommer til anvendelse for kriminalomsorgen og for deler av virksomheten i politiet. For politiets og påtalemyndighetens behandling av straffesaker vil innsyn hovedsakelig reguleres av straffeprosessloven (se punkt 4.3) Reglene i offentleglova kommer likevel til anvendelse for politiets behandling utenfor den enkelte straffesak, for eksempel når politiet opptrer som forvaltningsmyndighet. Dermed er innsyn i politiets oppgaver knyttet til førekortkontroll, utlendingskontroll, godkjennelse av arrangementer mv., regulert av offentleglova.

Den klare hovedregelen er at *enhver* kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende registre, jf. offentleglova § 3. Et «saksdokument» er et dokument som er kommet inn til eller lagt frem for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet, jf. offentleglova § 4 andre ledd. Enhver kan også kreve innsyn i sammenstillinger av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til forvaltningsorganet, der-som sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter, jf. offentleglova § 9. Utgangspunktet er dermed at enhver kan kreve innsyn i dokumenter som ansatte i politiet og kriminalomsorgen oppretter, og dermed også i opplysninger om navn som fremgår av dokumentet.

Kriminalomsorgen og politiet kan bare nekte innsyn i et dokument dersom det følger av lov

eller forskrift med hjemmel i lov. Hjemmelen kan følge av offentleglova selv, eller av andre lover eller forskrifter med hjemmel i lov. Politiets og kriminalomsorgens adgang til å nekte innsyn etter politiregisterloven og straffegjennomføringsloven ble redegjort for i henholdsvis punkt 4.2.5 og punkt 5.2.3. Dersom ingen av disse reglene kommer til anvendelse for opplysninger om identiteten til ansatte i kriminalomsorgen og politiet, regulerer offentleglova to typer unntak fra hovedregelen om innsyn:

- Unntaksbestemmelsene i offentleglova §§ 14 til 26 gir forvaltningen rett til å gjøre unntak fra innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter. Forvaltningen må imidlertid vurdere om det likevel bør gis helt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11.
- Unntaksbestemmelsen i offentleglova § 13 bestemmer at forvaltningen skal nekte innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.

En parts rett til innsyn reguleres i forvaltningsloven. Som part i en forvaltningssak regnes en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. For eksempel vil den som gis en rettighet eller pålegges en plikt gjennom et vedtak, anses som part i saken. Etter forvaltningsloven er hovedregelen at parter har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og rett til innsyn etter at det er truffet vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 18. Dette gjelder for så vidt annet ikke følger av reglene i forvaltningsloven §§ 18 til 19 og reglene om taushetsplikt i §§ 13 flg.

I likhet med offentleglova er det to typer unntak fra hovedregelen om innsyn i vedtak:

- Reglene i forvaltningsloven §§ 18 til 19 gir forvaltningen rett til å gjøre unntak fra innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter. Avslag på krav om innsyn gir imidlertid parten rett til å påklage avgjørelsen, se forvaltningsloven § 21.

- Reglene i forvaltningsloven §§ 13 flg. angir hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og dermed unntatt fra innsyn.

Retten til innsyn gjelder i utgangspunktet for dokumentet det bes om innsyn i, mens unntak fra innsyn kan gjelde enten dokumentet i sin helhet eller bestemte opplysninger i dokumentet. I den grad det gis innsyn i dokumenter hvor opplysninger om identiteten til ansatte i politiet eller kriminalomsorgen fremgår, vil den ansattes identitetsopplysninger utleveres med mindre det kan gjøres unntak for disse opplysningene. I dette punktet redegjøres det først for begrensninger i innsynsretten etter offentleglova (punkt 6.2) og deretter for begrensninger i innsynsretten etter forvaltningsloven (punkt 6.3).

6.2 Begrensninger i innsynsretten etter offentleglova

6.2.1 Taushetsplikt

Av offentleglova § 13 fremgår det at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra innsyn. Offentleglova inneholder ikke i seg selv bestemmelser som regulerer taushetsplikt. For virksomheten i politiet og kriminalomsorgen reguleres taushetsplikt særlig i politiregisterloven (punkt 4.2.5 flg.) og straffegjennomføringsloven (punkt 5.2.3). I tillegg reguleres taushetsplikt nærmere i forvaltningsloven §§ 13 flg., som det vil redegjøres for i punkt 6.3.1.

6.2.2 Organinterne dokumenter

Offentleglova § 14 fastslår at et forvaltningsorgan kan gjøre unntak fra innsyn for «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing». Bestemmelsen forutsetter at organet har utarbeidet dokumentet selv, at det ikke er sendt ut og at det er ment for den interne saksforberedelsen.¹ Adgangen til å unnta organinterne dokumenter fra innsyn er begrunnet i ønsket om klare ansvarsforhold utad og å sikre gode interne vurderinger og meningsbrytninger innad i forvaltningsorganet.² Dersom et dokument anses som et organinternt dokument, kan hele dokumentet unntas fra innsyn. Fremgår det navn eller andre identitetsopplysninger om ansatte i politiet eller

kriminalomsorgen, vil ikke opplysningene bli eksponert så lenge dokumentet er organinternt.

6.2.3 Opplysninger av hensyn til nasjonale forvars- og sikkerhetsinteresser

Offentleglova § 21 fastsetter at det kan gjøres unntak fra innsyn i opplysninger når det er «påkravd av nasjonale tryggingssomsyn eller forsvaret av landet». At unntaksadgangen er avgrenset til opplysninger, innebærer at det ikke kan nektes innsyn i et helt dokument.

Terskelen for å unnta opplysninger er høy, ettersom det må være «påkravd». Ifølge Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) side 136 innebærer dette at:

«[...] det må vere ein verkeleg fare for at innsyn kan medføre skadeverknader av eit visst omfang på tryggleiken til nasjonen eller forsvaret av landet. Fjerntliggjande og små farar for skadeverknader er ikkje tilstrekkeleg. Dersom det er svært sannsynleg at skadeverknader vil oppstå ved offentleggjering, krevst det ikkje at skadeverknadene må vere like store som i situasjonar der det er lite sannsynleg at skadeverknader vil oppstå.»

Som «nasjonale tryggingssomsyn» regnes sikkerhet og beredskap i vid forstand, blant annet opplysninger knyttet til politiets virksomhet, som for eksempel terrorforebygging mot kritisk infrastruktur eller nøkkelpersoner.³ I den grad utlevering av identitetsopplysninger om bestemte personer innad i politiet kan være til skade for politiets evne til å bekjempe terror, eller bidra til å gjøre politiet til et terrormål, kan det derfor tenkes at de kan unntas etter offentleglova § 21.

6.2.4 Opplysninger som letter gjennomføringen av straffbare handlinger eller utsetter enkeltpersoner for fare

Den mest nærliggende bestemmelsen for å begrense innsyn i opplysninger som gjelder identiteten til ansatte i kriminalomsorgen eller politiet, er offentleglova § 24 tredje ledd. Det følger av bestemmelsen at det kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når:

«[...] unntak er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar.»

¹ Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2014-2291 punkt 3.

² Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 53.

³ Brandt (2023) Kommentar til offentleglova § 21 i note 2.

Det samme gjelder opplysninger der:

«[...] unntak er påkravd fordi innsyn ville utsette enkeltpersonar for fare, eller lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding.»

Ordlyden «påkravd» er felles for alle alternativene og setter en høy terskel for unntak fra innsyn: Unntak må være strengt nødvendig.

Adgangen til unntak når det er påkrevd for å lette gjennomføringen av straffbare handlinger innebærer at de aktuelle opplysningene må være av en slik karakter at de er nyttige ved utføringen av straffbare handlinger, og det må være en viss fare for at opplysningene faktisk vil bli brukt på denne måten.⁴ Som eksempler viser forarbeidene til opplysninger om konkrete sikringstiltak eller detaljert informasjon om vakrutiner, alarmanlegg, system for tilgjengelighetskontroll eller opplysninger om ruter og tider for pengetransporter.⁵ I tillegg følger det av Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) at bestemmelsen gir mulighet for å gjøre unntak dersom opplysningene gjør uvedkommende oppmerksomme på muligheten til å utføre straffbare handlinger.⁶ Det er ikke et vilkår at personen som ber om innsyn mistenkes for å skulle bruke opplysningene til et kriminelt formål – unntakshjemmelen må tolkes objektivt, uavhengig av subjektive forhold hos den som krever innsyn.⁷ Sivilombudet har uttalt i SOM-2017-1135 og SOM-2022-1057 at det er tvil om navn på offentlig ansatte *i seg selv* er en opplysning av en slik art at det kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger.⁸ Dersom noen har bedt om innsyn i identitetsopplysninger til ansatte i politiet eller kriminalomsorgen, må det dermed foreligge ytterligere objektive omstendigheter som tilsier at disse vil brukes til et kriminelt formål før innsyn kan nektes.

Adgangen til unntak der innsyn vil utsette enkeltpersoner for «fare» gir forvaltningen mulighet til å verne om kildene sine i tilfeller hvor de kan bli utsatt for represalier eller fare hvis identiteten gjøres kjent.⁹ I tillegg gir bestemmelsen

mulighet til å unnta opplysninger om personer som har stilt seg på en slik måte at vedkommende kan bli utsatt for represalier fra et kriminelt miljø, eller som motarbeider regimet i en diktaturstat.¹⁰ Selv om de ansatte i politiet og kriminalomsorgen behandler saker som generelt sett kan medføre en risiko for å bli utsatt for trusler, represalier eller annet utilbørlig press dersom identiteten deres offentliggjøres, kreves det en mer håndfast risiko for å oppfylle lovens vilkår.¹¹ Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger generelle, overordnede trusselvurderinger for at vilkårene etter dette alternativet er oppfylt – det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvor nærliggende faren for den enkelte ansatte er.¹²

Sivilombudet har behandlet flere saker som omhandler innsyn i opplysninger om identiteten til offentlig ansatte etter offentleglova § 24 tredje ledd. Sivilombudets uttalelse SOM-2022-1057 gjaldt innsyn i en oversikt over ansatte i Utlendingsdirektoratet, inkludert opplysninger om den enkeltes stillingstittel, avdelingstilhørighet, dato for ansettelse i nåværende stilling, samt ansiennitet. Under henvisning til offentleglova § 24 tredje ledd unntok direktoratet navnet til de ansatte, med unntak av ledere som var navngitt på direktoratets hjemmeside. Justisdepartementet stadfestet direktoratets avgjørelse og begrunnet det blant annet i at ansatte kan bli utsatt for press, trusler og ulike reaksjoner, samt at andre lands myndigheter kan ha interesse av opplysninger fra utlendingsforvaltningen, særlig fra asylsaker. Sivilombudet kom til at det forelå begrunnet tvil om vilkårene for unntakene i offentleglova § 24 tredje ledd var oppfylt. Ombudet viste til at det ikke var tilstrekkelig med generelle slutninger ved bruk av unntaksbestemmelsen, og at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.¹³

I avsnitt 26 uttalte Sivilombudet at:

«Det er tvil om opplysninger om navn på offentlig ansatte i seg selv er en opplysning av en slik art at det kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Særlig gjelder dette ettersom det allerede er enkelt å finne navn på mange som er ansatt i Utlendingsdirektoratet gjennom informasjon som fremkommer av vedtak og brev fra direktoratet, samt informasjon som

⁴ Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 146 og Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 147.

⁵ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 147.

⁶ Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 147.

⁷ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 147.

⁸ Se Sivilombudets uttalelser SOM-2017-1135 avsnitt 24 og SOM-2022-1057 avsnitt 24.

⁹ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 147.

¹⁰ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 147.

¹¹ Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2017-1135 avsnitt 23 og NOU 2003: 30 s. 282.

¹² Se Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2017-1135 avsnitt 22 (Sivilombudet SOM-2022-1057 avsnitt 12.)

¹³ Sivilombudets uttalelse SOM-2022-1057 avsnitt 21.

er tilgjengelig via sosiale medier. Videre er det med den begrunnelsen som er gitt fra departementet, tvil om det foreligger slik konkret og nærliggende fare for enkeltpersoner som kreves etter § 24 tredje ledd. Unntak synes av disse grunnene heller ikke 'påkravd'.»

Saken ble sendt tilbake til Justisdepartementet, som besluttet å omgjøre deler av avgjørelsen. Departementet kom til at en liste med navn på ansatte i Utlendingsdirektoratet kunne utgis (ikke annen informasjon om avdelingstilhørighet mv.), og saken ble sendt tilbake til direktoratet for en ny vurdering. Direktoratet konkluderte med at navnene på direktoratets ledere og et stort antall ansatte kunne utgis, men at enkelte grupper ansatte (de som arbeidet med enkeltsaker, samt de som hadde utvidet systemtilgang) kunne unntas under henvisning til offentleglova § 24 tredje ledd. Departementet stadfestet Utlendingsdirektoratets avgjørelse, og argumenterte blant annet med at en verifisert korrekt fullstendig oppdatert liste over navn mv. vil kunne være nyttig for trusselaktører ved utføring av for eksempel flyktningsspionasje. Dette måtte gjelde selv om opplysninger om navn og arbeidssted lå tilgjengelige på LinkedIn og selv om andre etater kunne være tilsvarende utsatt.¹⁴ Sivilombudet fastholdt imidlertid sitt synspunkt om at departementet ikke hadde foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av innsynskravet, og var uenig med departementet i at det var tilstrekkelig for å gjøre unntak at opplysningene kunne være «nyttige» for en trusselaktør.¹⁵

6.2.5 Reglene om merinnsyn

Selv om loven åpner for unntak fra innsyn, følger det av offentleglova § 11 at forvaltningsorganet likevel skal vurdere å gi helt eller delvis innsyn (merinnsyn). Dersom unntaket fra innsyn gjelder opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter offentleglova § 13, er det uaktuelt å gi merinnsyn.

Ved vurderingen av om det kan gis merinnsyn, skal forvaltningsorganet vurdere om de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsene gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet.¹⁶ I motsatt fall bør innsyn gis. Selv om hensynene gjør seg gjeldende, må forvaltningsorganet vur-

dere de hensynene som taler for å gi innsyn. I denne vurderingen vil man kunne se hen til formålsbestemmelsen i offentleglova § 1. Dersom hensynene som taler for innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, bør det gis innsyn.

6.3 Begrensninger i innsynsretten etter forvaltningsloven

6.3.1 Taushetsplikt og dokumentinnsyn

6.3.1.1 Taushetsplikt for behandling av opplysninger

For virksomheten i kriminalomsorgen og for «politiets øvrige virksomhet»¹⁷ gir forvaltningslovens §§ 13 til 13 g regler om taushetsplikt. At en opplysning eller et dokument er underlagt taushetsplikt, kan medføre begrensninger i innsynsretten.

I forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 heter det at enhver som utfører tjeneste eller arbeid i et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold». Begrepet «noens personlige forhold» gir anvisning på en grensedragnings mellom det som tilhører henholdsvis den offentlige og private sfære.¹⁸ Eksempler på opplysninger som anses som «noens personlige forhold» er opplysninger om «slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv».¹⁹ Listen er ikke uttømmende, men omfatter opplysninger som den enkelte gjerne ønsker å holde for seg selv.²⁰

En viss veiledning gir forvaltningsloven § 13 andre ledd. Som personlige forhold regnes *ikke* «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige». Slike opplysninger faller utenfor «noens personlige forhold» fordi de ikke blir regnet som så ømfintlige at det skal gjelde en taushetsplikt for dem.²¹ Dermed vil en opplysning som er mindre ømfintlig enn de oppregnede opplysningene i forvaltningsloven § 13 andre ledd,

¹⁷ Se politiloven § 24.

¹⁸ Se blant annet Lovavdelingens uttalelse JDLOV-2010-7696.

¹⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 14.

²⁰ Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 79.

²¹ Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 78.

¹⁴ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet 2. juni 2023.

¹⁵ Brev fra Sivilombudet til Justis- og beredskapsdepartementet 3. juli 2023.

¹⁶ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 129.

som hovedregel ikke være underlagt taushetsplikt.²²

Dette tilsier at opplysninger som kan røpe den enkelte ansattes identitet, i utgangspunktet ikke angår «noens personlige forhold». Slike opplysninger vil for eksempel kunne være den enkeltes personnummer, som er uttrykkelig unntatt etter bestemmelsens andre ledd. Videre vil ikke opplysninger om den enkeltes navn utgjøre en mer ømfintlig opplysning enn de som fremgår av andre ledd.

Det kan imidlertid tenkes at opplysninger om identiteten til den enkelte ansatte etter omstendighetene kan utgjøre opplysninger om «noens personlige forhold», fordi identitetsopplysningene sammen med andre opplysninger vil kunne røpe et klientforhold eller andre forhold som anses personlige. Ved tvil om en opplysning angår «noens personlige forhold» skal det blant annet legges vekt på om opplysningene – alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger – kan

«[...] skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.» Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 79 og Sivilombudmannens uttalelse SOM-2020-2197.

For at en opplysning om identiteten til en ansatt skal utgjøre «noens personlige forhold», må det dermed vurderes om opplysningen etter omstendighetene, enten alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger, er tilstrekkelig sensitiv, herunder i hvilken grad det i dagens samfunn vil kunne være skadelig eller utleverende for den enkelte dersom opplysningene blir gjort kjent.²³

Fordi offentlig ansatte skal ivareta allmenne interesser, er taushetsplikten for opplysninger som relaterer seg til deres arbeid og utførelsen av det, snevrere enn det som ellers gjelder.²⁴ Utgangspunktet er at den snevrere taushetsplikten bare gjelder opplysninger knyttet til utførelsen av arbeid for det offentlige.²⁵ Opplysninger om at en person har søkt en offentlig stilling, opp-

lysninger om lønn og godtgjørelse for offentlig ansatte, og opplysninger om at en ansatt har fått en tjenesterelatert reaksjon, for eksempel avskjed, vil for eksempel ikke regnes som «noens personlige forhold».²⁶

6.3.1.2 Unntak fra taushetsplikten

I likhet med politiregisterloven § 24 (nærmere omtalt i punkt 4.2.5.2) gir forvaltningsloven § 13 a adgang til å begrense taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse.

Forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 1 til 3 angir at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 «ikke er til hinder» for at opplysninger gjøres kjent når de som har krav på taushet samtykker, individualiserende kjennetegn utelates eller ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene bør holdes hemmelig.

Videre følger det av forvaltningsloven § 13 b at taushetsplikten også kan begrenses ut fra private eller offentlige interesser. For eksempel vil ikke taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 være til hinder for at «opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter», jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. En part eller partsrepresentant som blir gjort kjent med opplysninger etter første ledd nr. 1, kan imidlertid bare bruke opplysningene i den utstrekning det er «nødvendig for å vareta partens tarv i saken», jf. § 13 b andre ledd første punktum.

Dermed kan identitetsopplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 gjøres kjent, men det oppstilles ingen plikt.

6.3.2 Unntak fra innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter

Forvaltningsloven inneholder også en rekke regler som begrenser en parts rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, se forvaltningsloven §§ 18 til 19. Disse reglene gir adgang til å unnta bestemte opplysninger eller dokumenter fra innsyn. Selv om det foreligger en adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, se forvaltningsloven § 18 andre ledd.

I for eksempel forvaltningsloven § 18 a gjøres det unntak for dokumenter som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin egen interne saks-

²² Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 79.

²³ Se tilsvarende i Sivilombudmannens uttalelse SOM-2020-2197.

²⁴ Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 82–83 og Sivilombudets uttalelse SOM-2022-1333.

²⁵ Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 83.

²⁶ Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419) s. 83.

forberedelse (organinterne dokumenter), se vurderingene i punkt 6.2.2 om den tilsvarende bestemmelsen i offentleglova § 14. Det kan også gjøres unntak fra innsyn for et dokument som organet har innhentet fra et underordnet organ til bruk for sin interne saksforberedelse, når det er nødvendig for å sikre «forsvarlige interne avgjørelsesprosesser», se forvaltningsloven § 18 b. I forvaltningsloven § 18 c er det videre gjort unntak fra forvaltningsloven §§ 18 a og 18 b for partens rett til innsyn i faktiske opplysninger eller et sammendrag eller bearbeidelse av faktum.

Videre inneholder forvaltningsloven § 19 en rekke unntak fra innsyn i visse typer opplysninger.

Forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b gir forvaltningen mulighet til å nekte utlevering av opplysninger som en part normalt har krav på å gjøre seg kjent med. Det fremgår av denne bestemmelsen at med mindre opplysningene er av

«vesentlig betydning» for en part, har parten heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder «andre forhold» som av «særlige grunner» ikke bør meddeles videre.

Om det kan gjøres unntak fra innsynsretten, beror på en skjønnsmessig vurdering av om innsynsretten er «av vesentlig betydning» for parten. Som eksempel på «andre forhold» regnes blant annet opplysninger om intime familieforhold eller om vandel.²⁷ I Rt. 2010 s. 1404 avsnitt 28 uttalte Høyesterett at faren for at en kilde kan bli utsatt for represalier, kan være en «særlig grunn» som tilsier at parten ikke får innsyn. Om dette også gjelder opplysninger om identiteten til den ansatte som har utformet dokumentet, er imidlertid uklart.

²⁷ Eckhoff (2022) s. 290.

Kapittel 7

Tilgrensende regelverk

7.1 Innledning

De gjennomgåtte reglene knyttet til politiet og kriminalomsorgens forvaltningsrettslige og strafferettslige oppgaver dekker i stor grad virksomheten til politiet og kriminalomsorgen. Utvalget har i forbindelse med arbeidet likevel kommet over annet lovverk som kan ha betydning for utlevering og skjerming av identiteten til de ansatte. Dette kapitlet gjennomgår enkelte relevante bestemmelser i folkeregisterloven i punkt 7.2 og 7.3, og åndsverksloven i punkt 7.4.

7.2 Sperret adresse i Folkeregisteret

Sperret adresse i Folkeregisteret er et særlig beskyttelsestiltak for personer som er utsatt for risiko for vold eller trusler.

Det følger av folkeregisterloven § 10-4 at registrerte opplysninger som er gradert etter beskyttelsesinstruksen, skal sperres. Graderingen kan bare foretas når dokumentet etter offentleglova kan unntas offentlighet. Dokumentet kan graderes som «strengt fortrolig» hvis det kan forårsake «betydelig skade» for blant annet enkeltpersoner dersom dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende, mens «fortrolig» brukes der det kan forårsake «skade», jf. beskyttelsesinstruksen § 4.

Beslutning om gradering av opplysninger etter folkeregisterloven § 10-4 treffes av politiet, utenom i barnevernssaker, jf. andre ledd. Dersom opplysninger er gradert som strengt fortrolige, er det kun politiet eller barnevernstjenesten som etter søknad kan utlevere opplysningene, jf. folkeregisterloven § 10-4 tredje ledd.

Der noen har skjermet adresse i Folkeregisteret, vil utenforstående ikke uten videre kunne få informasjon om den skjermedes adresse. Ansatte i politiet og kriminalomsorgen, eller noen av deres nærstående, som anses å være utsatt for fare for vold, trusler eller annen form for hensynsløs atferd, kan dermed få en viss

beskyttelse ved at det gjøres vanskeligere å oppsøke den skjermede.

I innspillsmøtene har utvalget fått opplyst av Kripos og Kriminalomsorgsdirektoratet at et mindre antall ansatte i politiet og kriminalomsorgen bor på sperret adresse. Det gjelder særlig ansatte som jobber opp mot organiserte kriminelle miljøer. Bruken av sperret adresse i Folkeregisteret er imidlertid begrenset. Noe av grunnen til dette er at det er inngripende for den det gjelder, og at det påvirker privat- og familielivet til den ansatte og vedkommendes familie i stor grad. For at sperret adresse skal gi tilstrekkelig beskyttelse, kreves det at den ansatte og vedkommendes familie begrenser deling av opplysninger som kan gjøre at adressen eller oppholdsstedet likevel blir kjent. Dermed kan det innebære at de må tilpasse eller begrense atferd og bruk av for eksempel sosiale medier og passe på hva som eventuelt blir delt av andre. Det kan også utelukke den ansatte eller vedkommendes familie fra å delta i aktiviteter eller arenaer hvor det kreves at man registrerer seg med adresse.

7.3 Utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret

Folkeregisterloven § 10-1 regulerer adgangen til å få utlevert opplysninger i Folkeregisteret som ikke er underlagt taushetsplikt. Etter første og andre ledd kan «[o]ffentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver eller oppgaver på vegne av det offentlige, og finansforetak» og «[a]ndre private virksomheter og aktører», få utlevert opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Sistnevnte kan bare få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger om «navngitte identifiserbare personer», jf. folkeregisterloven § 10-1 andre ledd.

Forarbeidene legger opp til at enhver skal kunne få utlevert opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt så lenge personen det etterspørres opplysninger om, er navngitt og tilstrekkelig

identifisert. Det skal imidlertid ikke utleveres opplysninger på bakgrunn av anonyme forespørsler.¹

Bestemmelsen innebærer at privatpersoner kan få utlevert opplysninger om blant annet adresse, ektefelle eller registrert partner og barn til en navngitt identifiserbar person, jf. folkeregisterloven § 3-1 første ledd. Dermed kan en person som har kjennskap til navnet til en ansatt i politiet eller kriminalomsorgen, få utlevert informasjon om både vedkommendes adresse og familie ved å be om utlevering av opplysninger i Folkeregisteret. Dette gjør det enkelt for utenforstående å oppsøke ansatte i politiet eller kriminalomsorgen, og utsette den ansatte eller vedkommendes familie for vold, trusler eller annen trakasserende atferd. Muligheten til å få utlevert adresse innskrenker også den beskyttelsen de ansatte har etter straffeprosessloven § 130 andre ledd første punktum og tvisteloven § 24-8 andre ledd, til å oppgi arbeidssted i stedet for bopel når de vitner i retten, se redegjørelse for dette i punktene 4.3.6.1 og 4.5 over.

7.4 Forbud mot å gjengi fotografi uten samtykke

Det er i utgangspunktet tillatt å fotografere og filme på offentlig sted. Fotografi som avbilder en person kan imidlertid ikke gjengis eller vises offentlig uten samtykke av den avbildede, jf. åndsverkloven § 104. Selv om ordlyden i åndsverkloven § 104 kun rammer «fotografi», er det i lagmannsrettspraksis lagt til grunn at det også omfatter videofilm som avbilder en person.² Lagmannsrettspraksis har videre slått fast at publisering på Instagram i konkrete tilfeller kan utgjøre offentliggjøring. Slik var tilfellet i LB-2019-111926-1, der en mann hadde blitt stoppet i politikontroll, og publisert en video av polititjenestepersonen på Instagram. Lagmannsretten viste til at mannen som publiserte videoen hadde 1 449 følgere på Instagram, og at det var uten betydning at videoen kun var tilgjengelig i 24 timer.

Åndsverkloven § 104 bokstav a til e oppstiller unntak fra kravet om samtykke. For avbildning av ansatte i politiet og kriminalomsorgen er det særlig bokstav a og b som er aktuelle. Bestemmelsene fastslår at fotografi kan gjengis og vises offentlig uten samtykke dersom avbildningen har aktuell og allmenn interesse (bokstav a), eller

avbildningen av personen er mindre viktig enn hovedinnholdet i bildet (bokstav b).

Unntakene kan ikke tolkes isolert, men må tolkes i lys av det overordnede menneskerettslige rammeverket. Åndsverkloven § 104 er en personvernbestemmelse, og bilder av personer omfattes av retten til respekt for privatliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Samtidig omfattes publisering og offentliggjøring av fotografier eller videoer av ytringsfrihetsvernet i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Det må dermed foretas en avveining mellom retten til respekt for privatliv og ytringsfriheten. Ifølge EMDs rettspraksis er en sentral faktor i denne avveiningen hvilken grad publiseringen av bildene bidrar til en debatt av allmenn interesse.³

I LB-2019-111926-1 mente retten at publiseringen av videoen falt inn under unntaket i bokstav a, og dermed var lovlig. Lagmannsretten uttalte at det har:

«[...] i utgangspunktet aktuell og allmenn interesse å publisere bilder av politiet under utøvelsen av offentlig tjeneste. Åpenhet om politiets utøvelse av makt bidrar til å opprettholde og styrke offentlig tillit til politiets arbeid og å sikre at politiet ikke misbruker sine rettigheter og privilegier. Publiseringen av bilder av politiets utøvelse av offentlig tjeneste kan bidra til å sikre at politiet utøver sine oppgaver i samsvar med lover og regler, samt sikre at politiet blir holdt ansvarlig dersom de ikke gjør det. Terskelen for å kunne publisere slike bilder uten å komme i strid med personvernet, må etter lagmannsrettens syn være lav.» LB-2019-111926-1.

Selv om polititjenestepersonen var synlig under så å si hele opptaket, mente lagmannsretten at det ville være vanskelig ut fra videoen å identifisere ham med mindre man kjente ham fra før. Det var heller ikke bevist at videoen var ledsaget av tekst eller kommentarer som kunne identifisere ham. Lagmannsretten uttalte at selv om filmingen og den etterfølgende publiseringen kunne oppleves som ubehagelig for polititjenestepersonen, viste opptaket en lovlig tjenestehandling utført av en uniformert tjenesteperson og var dermed ikke av privat karakter. Lagmannsretten konkluderte derfor med at saksøktets ytringsfrihet måtte gå foran polititjeneste-

¹ Prop. 164 L (2015–2016) s. 48.

² LB-2019-111926-1 og LA-2019-82777.

³ Se for eksempel Satakunnan Markkinapörssi Oy og Sata-media Oy mot Finland 27. juni 2017 (saksnummer 931/13) avsnitt 165.

personens rett til respekt for personvern. Sak-søkte ble dermed frifunnet.

Dommen illustrerer at det skal mye til for at publisering av fotografi eller video av uniformerte ansatte i politiet under utøvelse av offentlig

tjeneste, strider med deres personvern. Tilsva- rende betraktninger må antas å gjelde også for bilder eller filmer som avbilder ansatte i kriminal- omsorgen.

Kapittel 8

Strafferettslig vern

8.1 Innledning

Straffelovgivningen skal virke normerende, ved at den signaliserer samfunnets forventninger til folks atferd, og trusselen om straff skal virke preventivt. Trusselen om straffeforfølgning og straff for overtredelse av straffeloven er dermed et tiltak som indirekte verner ansatte og deres familier mot straffbare handlinger. Straffelovgivningen må derfor tas i betraktning når man skal vurdere behovet for identitetsskjerming.

Ansatte i politiet og kriminalomsorgen, samt deres pårørende og nærstående, er beskyttet av det samme strafferettslige vernet som straffeloven gir resten av befolkningen. Dersom ansatte i politiet eller kriminalomsorgen blir utsatt for trusler, trakassering, hets eller vold i forbindelse med eller som følge av deres arbeid, vil handlingen kunne være straffbar hvis den omfattes av en bestemmelse i straffeloven. Denne beskyttelsen forutsetter imidlertid at straffbare forhold begått mot ansatte i forbindelse med eller i tilknytning til tjenesteutøvelsen, anmeldes.

Vold eller andre kroppslige krenkelser mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen, eller deres nærstående, vil kunne omfattes av de alminnelige straffebestemmelsene om voldslovbrudd i straffeloven §§ 271 til 274. Det samme gjelder trusler (straffeloven §§ 263 og 264), hatefulle ytringer (straffeloven § 185), hensynsløs atferd (straffeloven § 266), krenkelse av privatlivets fred (straffeloven § 267), alvorlig personforfølgelse (straffeloven § 266 a), tvang (straffeloven §§ 251 og 252), frihetsberøvelse (straffeloven §§ 254 og 255), drap (straffeloven § 275) eller seksuelt krenkende atferd (straffeloven § 298). Disse bestemmelsene behandles ikke nærmere her.¹

Det er i tillegg særskilte bestemmelser som skal verne utøvelsen av og tilliten til offentlig myndighet i straffeloven kapittel 19. Særlig straffeloven §§ 155 til 156 a styrker det strafferettslige

vernet av offentlige tjenstepersoner under tjenesteutøvelsen. Enhver som utøver «offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling» anses som offentlig tjensteperson, jf. straffeloven § 155 tredje ledd. I forarbeidene er kjernen av begrepet forklart som «ansatte i offentlig virksomhet som krever hjemmel i lov, og som regelmessig treffer avgjørelser som oppleves som inngripende og begrenser borgernes handlingsfrihet».² Som eksempler vises det til politi og ansatte i fengselsvesenet.³ Bestemmelsene skal sørge for at «offentlig makt- og myndighetsutøvelse respekteres» og at myndighet ikke misbrukes.⁴ Paragraf 157 til 159 gir et særlig vern til aktører i rettsvesenet.⁵

I dette kapittelet gjennomgås noen av de mest relevante bestemmelsene som verner offentlige tjenstepersoner og aktører i rettsvesenet mot blant annet vold og trusler, herunder vold og trusler mot offentlig tjensteperson (punkt 8.2), hindring av offentlig tjensteperson (punkt 8.3) og motarbeiding av rettsvesenet (punkt 8.4). Til slutt gjøres det noen betraktninger rundt samløp (konkurrens) (punkt 8.5). Utvalget understreker at

² Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 329.

³ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 329.

⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 205.

⁵ I tillegg til straffeloven kapittel 19, gir §§ 265 og 286 et særskilt vern for bestemte yrkesgrupper. Bestemmelsene er ment å verne personer som utfører viktige samfunnsoppgaver med utstrakt kontakt med en ubestemt personkrets og som ikke kan unngå kontakt med enkeltpersoner, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 146. Ved overtredelse øker strafferammen dersom noen ved trusler (straffeloven § 265) eller vold (straffeloven § 286) søker å påvirke yrkesutøvelsen til personer som er nevnt i bestemmelsene, sammenlignet med de alminnelige straffebestemmelsene for trusler (straffeloven § 263) og vold (straffeloven § 271). I tillegg fastslår straffeloven § 265 at det er straffbart å hindre yrkesutøvelsen til en person innenfor de bestemte yrkesgruppene (tredje ledd) ved å forulempe personen ved skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk eller atferd (fjerde ledd). Straffeloven §§ 265 og 286 gir dermed et strafferettslig vern som går utover de alminnelige straffebestemmelsene for de angitte yrkesgruppene på samme måte som straffeloven kapittel 19 gir et ekstra vern for offentlige tjenstepersoner.

¹ For en mer inngående fremstilling av disse bestemmelsene vises det til Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven.

selv om det anses relevant å gi en redegjørelse for det strafferettslige vernet, ligger det utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer i straffelovgivningen.

8.2 Vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig atferd mot offentlig tjenesteperson

Den som ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig atferd forsettlig «påvirker» en offentlig tjenesteperson til å «foreta eller unnlate å foreta» en tjenestehandling eller «hindrer» en slik handling, har overtrådt straffeloven § 155. Også den som søker å påvirke eller hindre, kan straffes etter bestemmelsen.

Begrepet «vold» i straffeloven § 155 er videre enn voldsbegrepet etter straffeloven § 271, og innebærer derfor at offentlige tjenestepersoner nyter et sterkere vern under tjenesteutøvelsen enn andre.⁶ Etter straffeloven § 155 vil «enhver følbart fysisk innvirkning på person» anses som vold.⁷ Dette omfatter blant annet spyting, jf. Rt. 1999 s. 240. Dersom en person yter aktiv motstand under pågripelse, vil dette også kunne omfattes av straffeloven § 155, mens motstand av mer passiv karakter omfattes av straffeloven § 156 om hindring av offentlig tjenesteperson.⁸ Videre kan en voldshandling mot én polititjenesteperson etter omstendighetene også regnes som påvirkning av andre polititjenestepersoner som opptrer sammen med vedkommende, og dermed omfattes av straffeloven § 155, jf. Rt. 1984 s. 686 med videre henvisning til Rt. 1983 s. 652.

Når det gjelder «trusler» etter straffeloven § 155, kreves det ikke at det trues med straffbar atferd, slik det gjøres etter straffeloven § 263. Det avgjørende er at trusselen i ord eller handling søker å påvirke en tjenestehandling, og trusselen trenger dermed ikke å fremsettes overfor tjenestepersonen selv.⁹ For eksempel kan en trussel om å utsette tilfeldige personer for vold eller terror kunne påvirke en tjenestehandling.

Annen «rettsstridig adferd» ble tilføyd ved en lovendring i 2020 og var ment å gi offentlige tjenestepersoner et ekstra vern mot trakassering i lys av det økende problemet med netthets.¹⁰ Til-

føysen innebærer dessuten at ved tvil om en handling utgjør «vold», kan den likevel anses som «rettsstridig atferd», og dermed omfattes av bestemmelsen.¹¹

Også handlinger som «søker» å påvirke en tjenestehandling rammes av straffeloven § 155. Dette innebærer at et forsøk på å påvirke en tjenestehandling utgjør en fullbyrdet overtredelse av bestemmelsen, for eksempel dersom volden ikke rammer tjenestepersonen.¹²

Gjerningspersonen må ha forsett om å «påvirke» en tjenestehandling. Det er ikke tilstrekkelig at det er utøvd vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson. Volden eller truslene må i tillegg påvirke, eller søke å påvirke, den offentlige tjenestepersonen til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling – eller på annen måte hindre vedkommende i utførelsen av tjenestehandlingen.¹³ Terskelen for om en tjenestehandling har blitt påvirket eller søkt påvirket synes ikke å ligge særlig høyt, og etter rettspraksis synes det tilstrekkelig at tjenestepersonen blir sjernert.¹⁴ Grov uaktsom overtredelse rammes av straffeloven § 155 c.

For at den rettsstridige atferden skal være straffbar, må den være rettet mot en tjenestehandling. Det er ikke nødvendig at tjenestepersonen utøver offentlig myndighet eller at handlingen har karakter av slik myndighetsutøvelse, det er tilstrekkelig at tjenestepersonen opptrer i stillingen og kan utøve offentlig myndighet.¹⁵ Avgrensningen innebærer imidlertid at det kun er handlinger innenfor kompetansen til den offentlige tjenestepersonen som vernes, slik at rettsstridig atferd rettet mot ulovlige handlinger utført av tjenestepersonen faller utenfor.¹⁶ Dersom tjenestepersonen er i villfarelse om at kompetansen overskrides eller det i ettertid viser seg at hjemmelsgrunnlaget har sviktet, vil det likevel kunne anses som tjenestehandling etter straffeloven § 155.¹⁷

Det er også straffbart ved vold, trusler, skadeverk eller rettsstridig atferd å «gjengjelde» en

⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 328.

⁷ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 155 i note 2.1.

⁸ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 155 i note 2.1.

⁹ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 155 i note 2.2.

¹⁰ Prop. 66 L (2019–2020) s. 92.

¹¹ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 155 i note 2.4.

¹² Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 155 i note 6.

¹³ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 328–329.

¹⁴ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 155 i note 3.1, med henvisning til blant annet Rt. 1982 s. 1138, Rt. 1986 s. 393 og Rt. 1987 s. 844.

¹⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 329.

¹⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 209.

¹⁷ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 155 i note 3.2.

tjenestehandling overfor en offentlig tjenesteperson eller en av dennes nærmeste, jf. straffeloven § 155 andre ledd. Atferd som påvirker en tjenestehandling, enten før eller mens den skjer, rammes dermed av bestemmelsens første ledd, mens atferd som kommer i etterkant av en tjenestehandling og «gjengjelder» denne, rammes av andre ledd.

Bakgrunnen for vedtakelsen av andre ledd var den negative innvirkningen gjengjeldeshandlinger kan ha på «tjenestepersoners evne og vilje til å utføre sine tjenestehandlinger i fremtiden».¹⁸ Det stilles ikke noe krav til nærhet i tid for at det skal kunne anses som en gjengjeldeshandling, men det må være årsakssammenheng mellom gjengjeldeshandlingen og tjenestehandlingen.¹⁹ Hvem som anses som «nærmeste» etter bestemmelsen, reguleres av straffeloven § 9.²⁰

Grov vold, grove trusler og grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson omfattes av straffeloven § 155 a. I tillegg fastsettes det en minstestraft etter straffeloven § 155 b dersom det er brukt skytevåpen eller sprengstoff eller «annet redskap som er egnet til å volde fare for betydelig skade eller kropp» mot politiet.

8.3 Hindring av offentlig tjenesteperson

Uten at det anvendes vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig atferd, kan den som «hindrer» en offentlig tjenestepersons tjenestehandlinger eller ved «utilbørlig atferd forulemper» en slik tjenesteperson straffes etter straffeloven § 156. Terskelen for overtredelse av bestemmelsen er dermed lavere enn straffeloven § 155. I HR-2023-2392-A avsnitt 20 uttalte Høyesterett følgende om formålet med bestemmelsen:

«Bestemmelsen står i kapittel 19, 'Vern av offentlig myndighet og tilliten til den'. Om begrunnelsen for § 156 heter det i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 9.3.4 at 'offentlige tjenestemenn bør ha et særskilt vern når de utfører tjenestehandlinger', og at det er 'behov for et

straffebud som verner offentlige interesser og utføringen av tjenestehandlinger også i de tilfelle tjenestemannen ikke utsettes for vold eller trusler'. Jeg forstår dette slik at formålet er å motvirke at upopulære tjenestehandlinger møtes med hets og forulemping, noe som kan påvirke villigheten til å utøve offentlig myndighet. Hensynet til å opprettholde offentlige tjenestepersoners autoritet og derved respekten for samfunnsoppgavene de utfører, er også en del av dette. Bestemmelsens formål, som altså ikke er å verne enkeltindivider, står sentralt ved fastleggingen av hvilken atferd som rammes.»

En hindring må etter bestemmelsen være en aktiv handling eller opptreden fra gjerningspersonen.²¹ Det omfatter imidlertid ikke enhver aktiv handling; handlingen må vanskeliggjøre eller forsøke å vanskeliggjøre muligheten for en tjenestepersons tjenestehandling, jf. Rt. 1938 s. 453. Et pålegg om å fjerne seg som ikke etterkommes vil dermed ikke anses som hindring, se Rt. 1918 s. 43, og heller ikke om en person gir uttrykk for at vedkommende ikke ønsker å etterkomme politiets anmodning om ikke å bevege seg i et område, se Rt. 1907 s. 238. Derimot vil blokkering av veien slik at politiet ikke kommer frem være en «hindring», se Rt. 1981 s. 1133. Det må foretas en konkret vurdering av om handlinger som utføres i forkant av en tjenestehandling skal anses som en «hindring».²²

Det er også straffbart å forulempe en offentlig tjenesteperson «ved skjellsord eller annen utilbørlig atferd» under eller på grunn av utføringen av tjenesten, jf. straffeloven § 156 andre ledd. Hva som anses som «skjellsord» må vurderes konkret ut ifra situasjonen og måten det fremsettes på. Kjernen av begrepet er uansett de negativt ladede karakteristikkene.²³ I LF-2019-732 ble tiltalte dømt for overtredelse av straffeloven § 156 da han både under transporten til politistasjonen og i arresten kalte en politibetjent for «jævla dust», «psykopat» og lignende. Dommen ble anket, men Høyesteretts ankeutvalg nektet anken fremmet.²⁴ Atferd som anses som «utilbørlig» favner vidt, og kan omfatte både utsagn og handlinger. Ytringsfrihetskommisjonen mener at praksisen etter straffeloven § 156 illustrerer at terskelen for lovlige

¹⁸ Prop. 66 L (2019–2020) s. 98.

¹⁹ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 155 i note 10.

²⁰ Straffeloven § 9 definerer «nærmeste» som «(a) ektefelle, (b) slektninger i direkte linje og søsken, og deres ektefeller, (c) ektefellens slektninger i direkte linje og søsken, og deres ektefeller, (d) stesøsken og deres ektefeller, (e) fosterforeldre og deres foreldre, fosterbarn og fostersøsken, og (f) forlovede».

²¹ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 156 i note 2.1.

²² Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 156 i note 2.2.

²³ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 156 i note 3.1.

²⁴ HR-2019-1379-U.

ytringer settes «underlig lavt».²⁵ Ifølge kommisjonen setter dette begrensninger for ytringsfriheten, og kommisjonen advarte mot «å bruke straff som i praksis hindrer folkelige ytringer mot myndighetsutøvelse».²⁶

Skjellsordene eller den utilbørlige atferden må foregå «under eller på grunn av» utføring av tjenesten. For atferd som kommer i ettertid må det være årsakssammenheng mellom atferden og utføringen av tjenesten.

I HR-2023-2392-A kom Høyesterett til at det nordnorske uttrykket «hail», brukt i en seksualisert sammenheng, var trakasserende og kjønnsdiskriminerende og utgjorde «utilbørlig atferd» etter straffeloven § 156, jf. avsnitt 44 og 45. Høyesterett uttalte i avsnitt 51 at utfordringene som fiskeriinspektører kan stå overfor, gjør at det er viktig å trygge arbeidshverdagen deres og slå ned på nedverdiggende og ydmykende opptreden som er egnet til å undergrave den autoritet de er avhengige av.

I avsnitt 34 understreket Høyesterett at ytringsfriheten gir beskjedent vern i saker om utilbørlig atferd som forulemper offentlige tjenestepersoner. Høyesterett la til grunn at Ytringsfrihetskommisjonen først og fremst mente at terskelen for det straffbare i tilknytning til alternativet «skjellsord» legges for lavt, og at den nedverdiggende og ydmykende behandlingen som forelå i den aktuelle saken utgjorde utilbørlig atferd.

8.4 Motarbeiding av rettsvesenet

Straffeloven § 157 beskytter en annen personkrets enn bestemmelsene i straffeloven §§ 155 og 156, nemlig «aktør[er] i rettsvesenet».

Hvem som anses som «aktør» defineres nærmere i straffeloven § 157 andre ledd. Ansatte i politiet og kriminalomsorgen omfattes, jf. § 157 andre ledd bokstav c. I tillegg vil en ansatt som er fornærmet, har anmeldt et straffbart forhold eller anlagt sivil søksmål, anses som «aktør» etter straffeloven § 157 andre ledd bokstav a. Videre anses den som har avgitt forklaring for politiet, påtalemyndigheten, kriminalomsorgen eller Gjenopptakelseskommisjonen som aktør etter straffeloven § 157 andre ledd bokstav b og c. Ettersom straffeloven § 157 andre ledd bokstav e også omfatter personer som vurderer «en slik handling», vil også den som for eksempel vurderer å anmelde et straffbart forhold, anlegge et sivil

søksmål eller forklare seg for politiet, anses som aktør i rettsvesenet.

Dersom en person er en «aktør i rettsvesenet», vil også dennes nærmeste ha samme beskyttelse som aktøren selv, jf. straffeloven § 157 første ledd. Hvem som anses som «nærmeste» etter bestemmelsen reguleres av straffeloven § 9.²⁷ At nærstående også omfattes av straffeloven § 157 innebærer at disse får et utvidet vern sammenlignet med det alminnelige vernet som gjelder for andre, se i punkt 8.1 over. Overfor de nærstående gjelder beskyttelsen i straffeloven § 157 uavhengig av om den nærstående selv har hatt noen rolle i straffesaken.

Aktørene som er nevnt i bestemmelsen skal vernes mot «vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig atferd», jf. straffeloven § 157 første ledd. Matningsdal (2023) legger til grunn at «vold» etter straffeloven § 157 skal forstås på samme måte som etter straffeloven § 155, og «trusler» og «skadeverk» på samme måte som etter straffeloven §§ 263 og 351, se punkt 8.2 ovenfor.²⁸

Det er ikke et vilkår at atferden i seg selv er straffbar for at den skal kunne anses som «rettsstridig».²⁹ Det fremgår av forarbeidene at alternativet er ment å:

«[...] fange opp atferd som i den aktuelle sammenheng er straffverdig, selv om atferden isolert sett ikke er straffbar. Det avgjørende er om atferden i lys av straffebestemmelsens formål fremtrer som uberettiget, slik at det er grunn til å ramme den med straff. I den samlede vurdering av om atferden er rettsstridig må man også se hen til konsekvensene av at handlingen eventuelt anses rettmessig.» Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) side 106.

Som eksempel på rettsstridig atferd trekker forarbeidene frem trusler om ryktespredning, at et vitne får tilsendt begravellesblomster eller at tiltalte følger med på vitnets barn uten aktverdig

²⁵ NOU 2022: 9 s. 208.

²⁶ NOU 2022: 9 s. 201 og 208.

²⁷ Straffeloven § 9 definerer «nærmeste» som «(a) ektefelle, (b) slektninger i direkte linje og søsken, og deres ektefeller, (c) ektefellens slektninger i direkte linje og søsken, og deres ektefeller, (d) stesøsken og deres ektefeller, (e) fosterforeldre og deres foreldre, fosterbarn og fostersøsken, og (f) forlovede.»

²⁸ Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven § 157 i note 2.1. Det vises til gjennomgangen i punkt 8.2 for nærmere om innholdet i «vold». For en nærmere forståelse av innholdet i straffeloven §§ 263 og 351 vises det til Matningsdal (2023) Kommentar til straffeloven.

²⁹ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 106.

grunn. Likevel må det avgrenses nedad mot sosiale reaksjoner.³⁰

I tillegg til at det må foreligge en handling i form av vold, trusler, skadeverk eller rettsstridig atferd overfor en aktør i rettsvesenet eller en av dennes nærmeste, må ett av de alternative vilkårene i straffeloven § 157 første ledd bokstav a eller b være oppfylt. Etter straffeloven § 157 første ledd bokstav a må gjerningspersonen opptre slik at det er «egnet til å påvirke aktøren til å foreta eller unnlate en handling, et arbeid eller en tjeneste i forbindelse med en straffesak eller en sivil sak». At opptreden skal være «egnet til» innebærer at den objektivt sett må kunne påvirke aktøren. Handlingen, arbeidet eller tjenesten kan bli påvirket ved at aktøren trekker sin forklaring, endrer eller tilpasser sin forklaring eller unnlater å vitne eller anmelde. Når det gjelder ansatte i politiet og kriminalomsorgen, vil påvirkning kunne innebære at den ansatte behandler en straffesak eller sivil sak annerledes eller tar andre avgjørelser enn vedkommende ellers ville. Bestemmelsen er ment å omfatte tilfeller også i forkant av at det rent faktisk er opprettet en straffesak eller sivil sak, forutsatt at opptreden kan påvirke en mulig fremtidig straffesak eller sivil sak.³¹

³⁰ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 106.

Etter straffeloven § 157 første ledd bokstav b kan også vold, trusler, skadeverk eller rettsstridig atferd som «gjengjelder en handling, et arbeid eller en tjeneste som aktøren har utført i forbindelse med en straffesak eller sivil sak», medføre straffansvar. Det foreligger ikke noe tidsmessig krav for at handlingen skal anses som en gjengjeldelse, men det må være årsakssammenheng mellom gjengjeldelseshandlingen og aktørens rolle i straffesaken eller den sivile saken.

Grov motarbeiding av rettsvesenet omfattes av straffeloven § 158, og grovt uaktsom motarbeiding av rettsvesenet omfattes av straffeloven § 159.

8.5 Samløp (konkurrens)

Straffeloven §§ 155 og 271 kan anvendes i samløp, jf. Rt. 1971 s. 882. Det samme vil antakelig også gjelde straffeloven §§ 155 og 263. At for eksempel straffeloven §§ 155 og 271 anvendes i samløp vil kunne få frem alvoret i at volden overskrider terskelen i straffeloven § 271, og at den samtidig er begått for å påvirke en offentlig tjenstepersons tjenestehandling.

³¹ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 107.

Del III
Andre lands rett og praksis

Kapittel 9 Danmark

9.1 Regler og rutiner for identitetsskjerming i politiet

9.1.1 Utenfor straffesaker

9.1.1.1 I møte med publikum

Flere ansatte i politiet i Danmark er utstyrt med et «politiskilt» som bæres synlig på uniformen.¹ Dette gjelder for eksempel polititjenestepersoner, politikadetter (personer som har gjennomført en politiutdanning) og jurister i Justisministeriet «der gjør tjeneste i politiet».² Politiskiltet består av en legitimasjons- og sikkerhetsdel, og skal som hovedregel fremvises på oppfordring.³ Polititjenestepersoner og politikadetter skal på oppfordring oppgi tjenestested, stilling («charge») og navn.⁴ En *uniformert* polititjenesteperson eller en politikadett som bærer synlig «markeringsnummer», kan imidlertid alltid velge å henvise til markeringsnummeret sitt i stedet for å opplyse om navn.⁵ Et «markeringsnummer» er et unikt nummer, som består av en bokstav og fire sifre, og som er plassert på politiuniformen – på høyre side av skulderen eller brystet.⁶ Formålet med ordningen er å kombinere muligheten for å opprettholde polititjenestepersoners anonymitet med publikums mulighet til å identifisere spesifikke politi-ansatte.

Adgangen til å henvise til markeringsnummeret gjelder for alle *uniformerte* ansatte i politiet, også de som har uniform, men ikke bærer det daglig. Dermed omfattes i utgangspunktet også politifolk som ikke typisk patruljerer på gaten,

som jurister, jurister i Politiets etterretnings-tjeneste (PET) og jurister i påtalemyndigheten. Rigs politiet har imidlertid opplyst om at de fleste jurister i politiet og påtalemyndigheten *ikke* har uniform, og dermed heller ikke mulighet til å henvise til markeringsnummer. Rigs politiet har ansvar for fordeling av markeringsnumre til de ulike distriktene, og numrene blir registrert i Materielregistreringssystemet. Hvert distrikt mottar også ekstra markeringsnumre, som kan utlånes midlertidig til polititjenestepersoner i ekstraordinære risikosituasjoner eller til tjenestepersoner som for eksempel har blitt utsatt for sjikane. De midlertidige markeringsnumrene registreres også i Materielregistreringssystemet.

Hvis en oppfordring om å fremvise politiskilt eller å oppgi tjenestested, stilling (charge) og navn skjer under pågrep eller uroligheter, kan politiskiltinnehaveren i stedet henvise personen til tjenestestedet sitt, som snarest skal underrettes av politiskiltinnehaveren om forholdet.⁷ Det samme gjelder om oppfordringen fremsettes av en person som er alkoholpåvirket, provoserende eller i sterk ubalanse.⁸

Klager som går ut på at polititjenestepersoner ikke har legitimert seg korrekt kan behandles av henholdsvis politidistriktet og Rigs politiet som en «dispositionsklage» eller Den uavhengige politiklagemyndighet som en «adferdsklage», avhengig av hva klagen gjelder.

9.1.1.2 I rapporter, vedtak og andre skriftlige dokumenter

I det danske politiets virksomhet utenfor straffesak utformes en rekke skriftlige dokumenter. Det finnes ingen generelle regler om krav til under-tegning med navn i rapporter og andre skriftlige dokumenter. Rigs politiet har opplyst at det likevel kan fastsettes lokale retningslinjer for undertegning.

¹ Reglene om politiskilt ble utarbeidet av Rigs politiet 14. desember 2018 og fremgår Cirkulære om politiets legitimasjon (politiskilt), CIR1H nr. 9995 av 14/12/2018.

² Også «jurister ansatt på Justisministeriets område, der gjør tjeneste i anklagemyndigheten i Grønland og på Færøerne, forsvarrets auditorer, sognefogeder» er utstyrt med politiskilt, se CIR1H nr. 9995 av 14/12/2018.

³ CIR1H nr. 9995 av 14/12/2018 § 3.

⁴ CIR1H nr. 9995 av 14/12/2018 § 3 stk. 2.

⁵ CIR1H nr. 9995 av 14/12/2018 § 3 stk. 2.

⁶ Rigs politiet (u.å.).

⁷ C9IR1H nr. 9995 av 14/12/2018 § 3 stk.

⁸ C9IR1H nr. 9995 av 14/12/2018 § 3 stk.

I en sak hvor *vedtak er eller vil bli truffet av en forvaltningsmyndighet* (en «avgjørelsessak»), skal dokumentene som myndighetene utsteder til borgerne, ha en personlig underskrift med navn, eller være utformet på en måte som ellers sikrer entydig identifikasjon av avsenderen av dokumentet, se forvaltningsloven § 32 b stk 1.

Krav til personlig underskrift gjelder kun i saker hvor vedtak er eller vil bli truffet. Dermed underskrives for eksempel ikke *bøteforelegg* med den ansattes navn. Rigspolitiet har opplyst om at det dermed kun er den politkretsen som den ansatte er knyttet til som vil fremgå av bøteforelegget borgeren mottar. Navnet til den ansatte som har utformet bøteforelegget fremgår imidlertid av politiets saksbehandlingssystemet «POLSAS», slik at det er mulig å identifisere vedkommende.

Det lovfestede kravet til personlig underskrift gjelder heller ikke for rapporter og andre skriftlige dokumenter som ikke gjelder saker hvor vedtak er eller vil bli truffet. I praksis påfører imidlertid den som utarbeider en rapport eller andre skriftlige dokumenter, navnet sitt og underskriften sin.⁹ Dette gjelder også rapporter som ikke utarbeides som ledd i en konkret sak, slik som «døgnrapporter».¹⁰ I tillegg vil den ansattes navn fremgå av rapporter som opprettes i forbindelse med politiets bruk av skytevåpen, hund eller «stav» i forbindelse med maktanvendelse.¹¹

Videre følger det av forvaltningsloven § 32 stk. 2 og 3 at bestemmelsen i stk. 1 ikke gjelder for *dokumenter som behandles automatisk, eller for dokumenter hvor det foretas saksbehandlingsskritt som ikke er vesentlige*. For slike dokumenter vil heller ikke underskriften til den ansatte fremgå, med mindre det følger av lokale retningslinjer eller praksis.

Alle ansatte i politiet bruker også *anonymisert e-postkonto*, hvor de kan tilpasse informasjonen i signaturen.

9.1.1.3 Betydningen av innsynsreglene

Reglene for innsyn i det danske politiets dokumenter utenfor straffesak, for eksempler ved behandling av vedtak, administrative atferdsklager og klagesaker om politiets disposisjoner utenfor strafferettspleien, er regulert i forvalt-

ningsloven og offentlighetsloven, og omtales nærmere i punkt 9.3.

9.1.2 I straffesaker

9.1.2.1 I rapporter og andre skriftlige dokumenter

Det finnes ingen generelle regler for det danske politiet om krav til undertegning med navn i rapporter og andre skriftlige dokumenter utenfor straffesak.

I forbindelse med utarbeidelse av dokumenter i en straffesak påfører tjenestepersonen som utarbeider rapportene «i alminnelighet» sitt navn og underskrift.¹² Dette gjelder for eksempel *åstedsrapporter og tekniske rapporter*. Videre vil rapporter som opprettes i politiets saksbehandlingssystem «POLSAS» underskrives med den ansattes navn.

Rigspolitiet har videre opplyst om at navnet til den ansatte som har truffet en *beslutning* om for eksempel pågripelse eller ransakelse, vil fremgå av de skriftlige dokumentene som utarbeides. Det samme gjelder for *påtalebeslutninger*.

9.1.2.2 I utenrettslige avhør (politiavhør)

Det danske politiet kan foreta avhør, men kan ikke pålegge noen å avgi forklaring, jf. retsplejeloven § 750. Enhver plikter imidlertid å oppgi navn, adresse og fødselsdato til politiet på forespørsel. Utgangspunktet er dermed at ansatte i politiet som innkalles til avhør, enten i kraft av å være siktet, fornærmet eller vitne i en straffesak, må oppgi navn, adresse og fødselsdato, se retsplejeloven § 751 stk 1.

Når politiet foretar avhør under etterforskningen skal politiet utarbeide en rapport om de avhørene som foretas og om andre etterforskningskritt, se retsplejeloven § 744. Dermed vil navnet til den ansatte som *har blitt avhørt* og den som har *opptatt forklaringen* fremgå av avhørsrapporten.

Retsplejeloven § 750 er ikke til hinder for at et vitne kan avgi anonym forklaring i politiavhør. Dermed kan ansatte i politiet avhøres anonymt. I slike tilfeller vil forsvareren og siktede ikke ha krav på innsyn i identiteten til personen som har avgitt en anonym forklaring, med mindre det er av betydning for siktedes forsvar.¹³ En person som har vitnet anonymt i utenrettslig avhør kan imidlertid ikke innkalles som vitne i hovedforhandlin-

⁹ CIS nr. 9680 av 23. september 2004 punkt 2.

¹⁰ «Døgnrapporter» er interne arbeidsnotat som er utarbeidet med henblikk på å tilveiebringe bevismessige eller annen tilsvarende klarhet med hensyn til en saks faktiske omstendigheter, se CIS nr. 9680 av 23. september 2004 punkt 2.

¹¹ CIS nr. 9680 av 23. september 2004 punkt 2.

¹² CIS nr. 9680 av 23. september 2004 punkt 1.

¹³ Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, lovforslag nr. L 218 som fremsatt s. 6702 og s. 6726.

gen hvis vedkommendes identitet ikke inngår i saken i medhold av retsplejeloven § 729 a, stk. 3, 1. pkt. eller retsplejeloven § 729 b, stk. 2, 1. pkt., eller er unntatt fra forsvarerens og siktedes adgang til innsyn i medhold av retsplejeloven § 729 c.¹⁴

9.1.2.3 Betydningen av innsyn under etterforskningen

Forsvareren har etter dansk rett adgang til å gjøre seg kjent med det materialet som politiet har innhentet til bruk for saken, og som «sigtelsen angår», jf. retsplejeloven § 729 a nr. 3. Denne begrensningen ble foreslått innført blant annet for å presisere at opplysninger om identiteten til en «meddeler» som ønsker å være anonym, ikke skulle omfattes av forsvarerens eller siktedes rett til innsyn hvis navnet var utelatt av saken av politiet.¹⁵ Det følger videre av forarbeidene at endringen også skulle medføre at generelle bakgrunnsopplysninger som for eksempel kriminalitetsmønstre eller persongruppers tilknytning til bestemte nettverk eller grupperinger, ikke omfattes av forsvarerens rett til innsyn.¹⁶ Imidlertid vil det materialet som påtalemyndigheten har til hensikt å fremlegge under hovedforhandlingen, alltid være omfattet av forsvarerens innsynsrett, uansett om materialet ble innhentet til bruk for den konkrete saken eller ikke.¹⁷

Utgangspunktet er dermed at forsvareren har rett til å gjøre seg kjent med identiteten til ansatte i politiet som har vært involvert i etterforskningen, herunder de ansatte som har utarbeidet rapporter til bruk i saken, foretatt avhør eller blitt avhørt som vitner, dersom deres identitet er en del av saken som «sigtelsen angår».¹⁸

Forsvareren kan ikke overlevere materialet til siktede eller andre uten politiets samtykke.¹⁹ Manglende samtykke fra politiet er imidlertid ikke til hinder for at siktede kan gjøre seg kjent med materialets innhold, for eksempel ved at forsvareren forelegger materialet for siktede.²⁰ Der-

med vil siktede i utgangspunktet kunne gjøre seg kjent med identiteten til alle ansatte i politiet som har vært involvert i etterforskningen.

Men, politiet kan gi forsvareren *pålegg* om ikke å videreformidle de opplysningene som forsvarer har fått kopi av til siktede, dersom det er

«[...] nødvendig af hensyn til fremmede magter, til statens sikkerhed, til sagens opklaring, til tredjemand, herunder til et vidnes sikkerhed, eller til efterforskningen af en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller som udgør en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13». Retsplejeloven § 729 a stk. 4.

Pålegget kan forlenges inntil tiltalte har avgitt forklaring under hovedforhandlingen.²¹

Henvisningen til «et vidnes sikkerhet» ble uttrykkelig inntatt etter forslag fra Justisministeriet i 2018. Dermed ble det tydeliggjort at politiet, av hensyn til et vitnes sikkerhet, allerede på etterforskningsstadiet kan gi forsvarer pålegg om ikke å videreformidle personopplysninger til siktede om vitnet, som bopel, navn eller stilling.²² Bakgrunnen for endringen var at politiet skal kunne bruke dette alternativet i de tilfellene hvor påtalemyndigheten under hovedforhandlingen vil anmode retten om å beslutte at opplysningene ikke skal meddeles tiltalte, se retsplejeloven § 856.

I retsplejeloven § 729 c fremgår det videre at retten etter anmodning fra politiet kan beslutte at reglene om forsvarerens og siktedes rett til innsyn etter retsplejeloven §§ 729 a og 729 b kan *fravikes*, hvis det er påkrevd av hensyn til et av de seks opplistede alternativene. Alternativ fire om «tredjemands liv eller helbred» var en del av en lovendring i 2003. Denne hadde blant annet til formål å forbedre politiets etterforskningsmuligheter ved å sikre en effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet.²³ Forarbeidene fastslår at vilkåret ikke oppstiller krav til at det foreligger konkrete opplysninger eller trusler om at tredjeparten vil lide skade:

«Siktedes eller tiltaltes eventuelle tilknytning til en organisation eller et netværk af personer, der er kendt for at anvende grov vold eller trusler om grov vold mod personer, der afslører

¹⁴ Se retsplejeloven § 840.

¹⁵ Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, lovforslag nr. L 218 som fremsatt, s. 6703.

¹⁶ Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, lovforslag nr. L 218 som fremsatt, s. 6703.

¹⁷ Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, lovforslag nr. L 218 som fremsatt, s. 6703.

¹⁸ Se for eksempel Vestre Landsrets kendelse i TfK 2016.1245 V.

¹⁹ Retsplejeloven § 729 stk. 3 fjerde punktum.

²⁰ Betænkning om Efterforskning i straffesager m.v. nr. 622/1971 s.42.

²¹ Justisministeriet (2023b).

²² Folketingstidende 2017–2018, Tillæg A, L 158 som fremsatt punkt 2.2.2.

²³ CIS nr. 9680 av 23. september 2004 punkt 3.1.

deres kriminalitet, kan således efter omstendighederne i sig selv begrunde en begrænsning af forsvarerens adgang til aktindsigt.»²⁴

Retten kan imidlertid ikke treffe en beslutning om å fravike forsvarerens og siktedes rett til innsyn dersom det medfører vesentlige betenkeligheter for ivaretagelsen av siktedes forsvar, jf. retsplejeloven § 729 c stk. 2. Dersom et av de opplistede alternativene gjør seg gjeldende for en del av materialet, skal forsvareren eller siktede få gjøre seg kjent med det øvrige, se retsplejeloven § 729 c stk. 3.

Dermed vil bestemmelsen i retsplejeloven § 729 a gi *politiet* mulighet til å pålegge forsvareren ikke å videreformidle opplysninger om et vitne av hensyn til vitnets sikkerhet. Bestemmelsen i retsplejeloven § 729 c gir *retten* mulighet til å unnta opplysninger om et vitne fra både forsvarerens og siktedes innsyn, av hensyn til tredjepersons liv og helbred. Dermed kan opplysninger om identiteten til en ansatt i politiet som har forklart seg i avhør, unntas for siktedes og/eller forsvarerens innsyn hvis vilkårene for dette er oppfylt.

9.1.2.4 Betydningen av innsyn etter tiltale

Samtidig med innleveringen av tiltalebeslutningen til retten, skal påtalemyndigheten innlevere utskrift av blant annet en bevisoppgave med de bevisene påtalemyndigheten ønsker å føre, jf. retsplejeloven § 837. Bevisoppgaven skal i utgangspunktet angi navnet og adressen til vitner og sakkyndige, jf. § 837 stk. 2. En person kan imidlertid ikke innkalles som vitne hvis opplysninger om personens identitet ikke inngår i saken i medhold av retsplejeloven § 729 a stk 3 eller er unntatt fra forsvarerens og siktedes rett til innsyn i medhold av retsplejeloven § 729 c, se redegjørelse over i punkt 9.1.2.3.

Påtalemyndigheten skal sende forsvareren en kopi av bevisoppgaven, men uten angivelse av adresser («bopæl»), jf. retsplejeloven § 838 stk 1. Bestemmelsen ble innført for å lovfeste allerede eksisterende praksis.²⁵ Forslaget ble begrunnet i at angivelse av vitners adresser i politirapporter og bevisoppgaven, kunne skape en fare for at tiltalte eller personer med tilknytning til tiltalte misbrukte opplysningene.²⁶ I tillegg fremholdt Justisministeriet at opplysninger om vitners adresse i de fleste tilfellene ville være uten betydning for til-

taltets forsvar, og at forsvareren ville kunne få adressene opplyst av påtalemyndigheten i de tilfellene hvor opplysningene skulle være av betydning.²⁷

Utgangspunktet er dermed at forsvareren og tiltalte har rett til innsyn i det fulle navnet til vitner, herunder også navnet til de ansatte i politiet som vitner.

Det gjelder et unntak fra dette utgangspunktet for polititjenestepersoner eller ansatte i politiet som har utført foranstaltninger som nevnt i retsplejeloven § 754 a (det vil si politiagenter) og polititjenestepersoner med en «særlig tjenestefunktion» (for eksempel en polititjenesteperson som installerer avlyttingsutstyr eller en spaner). Disse kan angis i bevisoppgaven med et annet navn enn sitt eget og uten angivelse av «bopæl», dersom hensynet til den særlige tjenestefunksjonen gjør det *nødvendig* for å holde identiteten hemmelig, jf. retsplejeloven § 837 stk. 3. Forarbeidene fastslår at «bopæl» i praksis er ensbetydende med tjenestested, slik at polititjenestepersoners tjenestested kan unntas fra bevisoppgaven.²⁸

Påtalemyndigheten kan dessuten gi forsvareren pålegg om ikke å videreformidle opplysninger om et vitnes bopel, navn eller stilling til tiltalte, hvis påtalemyndigheten vil anmode retten om å beslutte at disse opplysninger ikke skal meddeles tiltalte etter retsplejeloven § 856 stk. 2.²⁹ Bestemmelsen omtales nærmere i neste punkt 9.1.2.5.

9.1.2.5 I retten

Utgangspunktet er at et vitne må oppgi navn, bopel og stilling når vedkommende forklarer seg i retten. Med mindre annet er bestemt i loven, har den tiltalte rett til å være til stede under hele hovedforhandlingen, og overvære vitneforklaringer, se retsplejeloven § 853. Dermed vil den tiltalte som hovedregel bli kjent med opplysninger om identiteten til et vitne.

Retsplejeloven § 856 inneholder imidlertid en rekke bestemmelser som tar sikte på å beskytte vitner og medtiltalte i forbindelse med rettslig avhør under hovedforhandlingen. Bestemmelsens stk. 2, 4 og 6–8 gir retten mulighet til å beslutte fullstendig eller delvis anonymitet for konkrete typer vitner på strenge vilkår. Retten har også anledning til å treffe en avgjørelse i samsvar med

²⁴ CIS nr. 9680 av 23. september 2004 punkt 3.1.

²⁵ Folketingstidende 2005–2006, Tillæg A, side 5415.

²⁶ Folketingstidende 2005–2006, Tillæg A, side 5415.

²⁷ Folketingstidende 2005–2006, Tillæg A, s. 5416.

²⁸ Folketingstidende 2002–2003, Tillæg A, L 218 som fremsatt s. 6715.

²⁹ Se retsplejeloven § 838 stk. 2.

bestemmelsene i § 856 i forkant av hovedforhandlingen, se retsplejeloven § 845.

Etter retsplejeloven § 856 stk. 2 nr. 1 kan retten på anmodning beslutte at tiltalte ikke får opplyst et vitnes bopel hvis avgjørende hensyn til vitnets sikkerhet taler for det, og det må antas å være uten betydning for tiltaltes forsvar. Hvis avgjørende hensyn til vitnets sikkerhet gjør det påkrevd og det må antas å være uten betydning for tiltaltes forsvar, kan retten på anmodning bestemme at tiltalte verken får opplyst vitnets navn, stilling eller bopel (fullstendig anonymitet), jf. § 856 stk. 2 nr. 2. Opprinnelig ble retsplejeloven § 856 stk. 2 forutsatt kun å gjelde «tilfeldighetsvitner», herunder personer som tiltalte ikke kjente i forkant og som ved en ren tilfeldighet observerte eller ble offer for en forbrytelse.³⁰

For å utvide muligheten til å bruke anonyme vitner, ble det derfor foreslått og vedtatt en ny stk. 3. Av denne fremgår det at en beslutning etter stk. 2 treffes på grunnlag av en samlet vurdering av sakens omstendigheter, herunder eventuelle opplysninger om vitnets forutgående tilknytning til tiltalte og opplysninger om sakens karakter. Dermed medfører stk. 3 at vilkårene i § 856 stk. 2, etter en konkret vurdering av omstendighetene i den enkelte sak, også kan være oppfylt i andre tilfeller enn ved «tilfeldighetsvitner», for eksempel hvor det foreligger en viss tilknytning mellom vitnet og tiltalte.³¹

Kravet om at vitnets sikkerhet må gjøre hemmeligholdelse *påkrevd*, innebærer at omstendighetene i saken med styrke må tale for at vitnet kan bli utsatt for represalier eller andre ubehageligheter hvis tiltalte får opplysninger om vitnets identitet.³² I vurderingen kan det blant annet legges vekt på om saken omfatter et kriminelt miljø hvor vold og trusler erfaringsmessig forekommer jevnlig.³³ Videre vil tilknytningen mellom vitnet og tiltalte være av betydning. Dermed vil identiteten til ansatte i politiet etter omstendighetene kunne hemmeligholdes, dersom det er påkrevd av hensyn til deres sikkerhet.

Bestemmelsen gir ikke mulighet til å hemmeligholde identiteten til et vitne ut fra andre hensyn enn hensynet til vitnets sikkerhet. Justisministeriet foreslo derfor å innføre en regel som skulle

dekke behovet politiet hadde for å hemmeligholde identiteten til politiagenter som ble avhørt for retten, av hensyn til tjenestepersonens fremtidige nytteverdi. Bestemmelsen ble vedtatt som stk. 5 i retsplejeloven § 856, hvor det fremgår at «[e]n polititjenestemand eller en ansatt i politiet, der har utført foranstaltninger som nævnt i § 754 a, kan afgive forklaring uden at oplyse sit eget navn og bopæl.» Bopel er i denne sammenheng ensbetydende med tjenestested.³⁴

I tillegg til dette fremholdt politiet og påtalemyndigheten at det var et behov for en bestemmelse som hemmeligholdt polititjenestepersoner med særskilte tjenestefunksjoner.³⁵ Det ble dermed innført en bestemmelse i retsplejeloven § 856 stk. 6 om at rettens formann kan bestemme at navn og bopel til en polititjenestesteperson ikke skal opplyses, «hvis afgørende hensyn til vidnets særlige tjenestefunktion taler for det og opplysningerne må antages at være uten betydning for tiltaltes forsvar.» Dette omfatter for eksempel polititjenestepersoner som spaner eller installerer avlyttingsutstyr.³⁶ Polititjenestepersoner som utfører alminnelig politimessige oppgaver, faller utenfor.

Dermed vil identiteten til en ansatt i politiet som skal avhøres i retten kunne hemmeligholdes av hensyn til vitnets egen sikkerhet (§ 856 stk. 2 og 3), den fremtidige bruken av politiagenter (§ 856 stk. 5) eller den enkelte ansattes tjenestefunksjon (§ 856 stk. 6).

Videre kan retten beslutte at tiltalte skal forlate rettslokalet når politiagenter eller en polititjenesteperson med særlig tjenestefunksjon avhøres, hvis det er «påkrævet af hensyn til hemmeligholdelsen af polititjenestemandens eller den ansattes identitet og det må antages at være uden væsentlig betydning for tiltaltes forsvar».³⁷

I tillegg til reglene om fullstendig eller delvis anonymitet, kan retten bestemme at et rettsmøte skal holdes for lukkede dører, se retsplejeloven §§ 29 og 29 a. Bestemmelsene gir adgang til å lukke dørene ved forklaring fra polititjenestepersoner med særlig tjenestefunksjon, se blant annet retsplejeloven § 29 stk. 3 nr. 3 og § 29 a stk. 3. Retten kan videre forby offentlig gjengivelse av navn, stilling eller bopel, jf. retsplejeloven § 31.

³⁰ Folketingstidende 2001–2002 (2. samling), Tillæg A, side 3301.

³¹ Folketingstidende 2010–2011 (1. samling), A, L124 som fremsatt s. 10.

³² Folketingstidende 2001–2002 (2.samling), Tillæg A s. 3307.

³³ Folketingstidende 2010–2011 (1. samling), Tillæg A, L 124 som fremsatt s. 8.

³⁴ Sml. retsplejeloven § 837 stk. 3.

³⁵ Folketingstidende 2002–03 (2.samling), Tillæg A, s. 6717.

³⁶ Folketingstidende 2010–2011 (1. samling), Tilæg A, L124 som fremsatt s. 5.

³⁷ Retsplejeloven § 856 stk. 7.

9.1.2.6 Betydningen av innsyn etter avsluttet straffesak

Siktedes rett til innsyn i avsluttet straffesak reguleres i retsplejeloven § 729 d. Det følger av denne bestemmelsen at siktede kan gjøre seg kjent med dokumentene som «vedrører saken», inkludert det som er protokollert i rettsboken. Rettsboken skal blant annet angi vitners og partenes navn, se retsplejeloven § 34 stk. 2 nr. 2 og 3.

Dermed vil siktede i utgangspunktet ha rett til innsyn i navnet til ansatte i politiet som har vært involvert i hovedforhandlingen, enten som vitner, fornærmet eller tiltalt, jf. retsplejeloven § 34 stk. 2 nr. 2 og 3. Dette gjelder imidlertid ikke for polititjenestepersoner eller ansatte i politiet som har utført foranstaltninger som nevnt i retsplejeloven § 754 a (det vil si politiagenter) og polititjenestepersoner med en «særlig tjenestefunktion» (for eksempel en polititjenesteperson som installerer avlyttingsutstyr eller en spaner). Som nevnt i punkt 9.1.2.4 betegnes disse med et annet navn enn sitt eget og uten angivelse av «bopæl». Videre vil identiteten til en ansatt i politiet som avhøres i retten i medhold av retsplejeloven § 856 stk. 2, 3, 5 og 6, også være unntatt fra siktedes rett til innsyn i avsluttet sak, se tidligere vurderinger i punkt 9.1.2.5 over.

Siktedes rett til innsyn i avsluttet straffesak omfatter ikke «interne dokumenter», som for eksempel brevveksling mellom forskjellige enheter innenfor politiet og påtalemyndigheten.³⁸ Dermed vil siktede heller ikke ha rett til innsyn i identiteten til ansatte som har utarbeidet og underskrevet slike dokumenter.

Etter retsplejeloven § 729 d stk. 5 nr. 1 kan siktedes rett til innsyn videre begrenses i den utstrekning vedkommende har vært avskåret fra å gjøre seg kjent med opplysningene etter retsplejelovens første og andre bok, se nærmere om begrensningene i punkt 9.1.2.3 og 9.1.2.4. Det samme gjelder dersom siktedes interesse i å gjøre seg kjent med sakens dokumenter for å ivareta sine interesser, bør vike av hensyn til «forebygging, oppløring og forfølgning af lovovertrædelser eller for særlige hensyn til beskyttelse af medsigtede, vidner eller andre», jf. § 729 d stk. 4 nr. 5. Avslag på en innsynsbegjæring kan påklages, jf. bestemmelsens stk. 5.

Redaksjoner og massemediers mulighet for innsyn i avsluttet sak reguleres i retsplejeloven § 41 f. Her fremgår det blant annet at mediene har adgang til å lese dommer, og skal få kopi av ankla-

geskrift og rettmøtebegjæringen. Kopien skal utleveres i anonymisert form, slik at vitners identitet ikke fremgår, se blant annet § 41 f.

9.2 Regler og rutiner for identitetsskjerming i kriminalomsorgen

9.2.1 Utenfor straffesaker

9.2.1.1 I møte med innsatte/domfelte

Alle medarbeidere i den danske kriminalomsorgen identifiseres i arbeidsrelaterte sammenhenger ved fornavn og et unikt medarbeidernummer (u-nummer).³⁹ Disse opplysningene fremgår av medarbeidernes ID-kort.

9.2.1.2 I rapporter, vedtak og andre skriftlige dokumenter

Ved utforming av rapporter og skriftlige dokumenter identifiseres rapportskriveren og andre medarbeidere med fornavn og u-nummer.

I en sak hvor vedtak er eller vil bli truffet av en forvaltningsmyndighet (en «avgørelsessak»), skal dokumentene som myndighetene utsteder til borgerne, ha en personlig underskrift, eller være utformet på en måte som ellers sikrer entydig identifikasjon av avsenderen av dokumentet, se forvaltningsloven § 32 b stk 1. Dermed vil ansatte i kriminalomsorgen underskrive dokumenter med navn i en sak der vedtak er eller vil bli truffet. Dette gjelder ikke for dokumenter hvor det anvendes automatisk saksbehandling, eller hvor det foretas saksbehandlingsskritt som ikke er vesentlige, se forvaltningsloven § 32 b stk. 2 og stk. 3.

Når ansatte i kriminalomsorgen skal inngi en anmeldelse til politiet, kan de undertegne anmeldelsen med fornavn, tjenestested og medarbeidernummer.⁴⁰

Alle medarbeidere har mulighet til å anvende en anonymisert e-postkonto, hvor de kan tilpasse informasjonen i signaturen.

9.2.2 I straffesaker

På tilsvarende måte som politiet, må ansatte i dansk kriminalomsorgen som avgir forklaring i et politiavhør, oppgi navn, adresse og fødselsdato på forespørsel, jf. retsplejeloven § 750. Av CIR1H nr. 9665 av 1. september 2023 punkt 2.3. fremgår det

³⁸ Se retsplejeloven § 729 d stk. 2 nr. 3.

³⁹ Justisministeriet (2017).

⁴⁰ CIR1H nr. 9665 av 1. september 2023 punkt 2.3.

imidlertid at politiet skal være oppmerksomme på hvordan man henviser til fengselsbetjenter i rapportmateriale, for eksempel i selve siktelsen eller i en avhørsrapport. Selv om politiet blir kjent med en fengselsbetjents etternavn, ved at vedkommende for eksempel opplyser om dette i avhør, skal ikke etternavnet til fengselsbetjenten fremgå av sakens dokumenter.⁴¹

Før tiltale er tatt ut vil forsvareren og siktede i utgangspunktet ha rett til å gjøre seg kjent med materialet som politiet har innhentet i saken siktelsen gjelder, med de unntak som fremgår av rettsplejeloven §§ 729 a stk. 4 og 729 c, se tidligere redegjørelse i punkt 9.1.2.3. Unntaksreglene gir dermed mulighet til å begrense forsvarerens og/eller siktedes innsyn i opplysninger om et vitnes navn, av hensyn til «et vidnes sikkerhet» (§ 729 a stk. 4) eller «tredjemands liv eller helbred» (§ 729 c).

Etter at tiltale er tatt ut, skal påtalemyndigheten innlevere en oversikt over bevisene de ønsker å føre i retten, se rettsplejeloven § 837. Dette omfatter i utgangspunktet vitners navn og adresse.

Bestemmelsen i rettsplejeloven § 837 stk. 4 fastslår imidlertid at *fengselsbetjenter* kan betegnes med fornavn, tjenestested og identifikasjonsnummer. Bestemmelsen ble vedtatt av Folketinget i 2018, på bakgrunn av flere episoder der fengselsbetjenter hadde blitt oppsøkt på egen bopel, truet og, i de alvorligste tilfellene, blitt utsatt for vold.⁴² Unntaket gjelder generelt og oppstiller ikke et tilsvarende nødvendighetskrav som unntaket i rettsplejeloven § 837 stk. 3 om politiagenter og polititjenestepersoner med en «særlig tjenestefunksjon». Bestemmelsen gjelder kun fengselsbetjenter og ikke andre ansatte i kriminalomsorgen.

Dermed er det kun fengselsbetjenters fornavn, tjenestested og identifikasjonsnummer som vil fremgå av kopien forsvareren får tilsendt, se rettsplejeloven § 838. Påtalemyndigheten kan imidlertid pålegge forsvareren ikke å videreformidle opplysninger om et «vidnes bopæl eller navn, stilling og bopæl» til tiltalte, dersom de vil be retten om å bestemme at disse ikke må meddeles tiltalte, jf. rettsplejeloven § 838 stk. 2, jf. § 856 stk. 2. Følgelig kan også opplysninger om identiteten til andre ansatte i kriminalomsorgen etter omstendighetene unntas fra siktedes innsyn.

Under hovedforhandlingen kan retten beslutte at en ansatt i kriminalomsorgen skal føres anonymt, dersom vilkårene i rettsplejeloven § 856 stk. 2 nr. 1 og nr. 2 er oppfylt, se tidligere redegjørelse i punkt 9.1.2.5.

I tillegg angir bestemmelsen i rettsplejeloven § 856 stk. 7 at en fengselsbetjent kan avgi forklaring uten å opplyse navn og bopel, med mindre rettens formann bestemmer at opplysningene må antas å ha betydning for tiltaltes forsvar. I stedet for opplyses fornavn, tjenestested og identifikasjonsnummer.

Bestemmelsen ble foreslått og innført i 2018 samtidig med innføringen av rettsplejeloven § 837 stk. 4, tidligere omtalt over. Av forarbeidene fremgår det at begrepet «fængselsbetjent» omfatter personer med denne stillingsbeskrivelsen så vel som annet uniformert personale i kriminalomsorgen som inngår i sikkerheten på institusjonen og har tilsvarende fullmakter i møte med innsatte. Dette betyr at ansatte i kriminalomsorgen som ikke er fengselsbetjenter eller tilsvarende uniformert personale, må oppgi navn, bopel og stilling når de avgir forklaring, med mindre retten beslutter at avgjørende hensyn til vitnets sikkerhet gjør det påkrevd å holde disse opplysningene hemmelig og det må antas å være uten betydning for tiltaltes forsvar, se rettsplejeloven § 856 stk. 2 nr. 2.

Reglene om siktedes og allmennhetens rett til dokumentinnsyn etter avsluttet straffesak gjelder tilsvarende, se tidligere redegjørelse i 9.1.2.6.

9.3 Innsynsretten etter offentlighedsloven og forvaltningsloven

9.3.1 Innledning

Etter dansk rett vil en begjæring om innsyn i opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen utenfor straffesaker, behandles etter offentlighedsloven eller forvaltningslovens regler. I likhet med etter de norske reglene, skal det mye til for å avslå en begjæring om innsyn i ansattes navn. Unntak kan imidlertid forekomme avhengig av *hvem* som begjærer innsyn og *hva* det søkes innsyn i.

I dette punktet vil utvalget redegjøre for de reglene om innsyn i offentlighedsloven (punkt 9.3.2) og forvaltningsloven (punkt 9.3.3) som har betydning for identitetsskjerming.

⁴¹ CIR1H nr. 9665 av 1. september 2023 punkt 2.3.

⁴² Se 2017/1 LSV 158 s. 7.

9.3.2 Begrensninger i innsynsretten etter offentlighedsloven

9.3.2.1 Hovedregelen om innsyn

Hovedregelen om innsyn («aktindsigt») følger av offentlighedsloven § 7 stk 1. Bestemmelsen tilsvarer den norske offentleglova § 3 og fastslår at «enhver» kan kreve innsyn i dokumenter «der er indgået til eller opprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhet». ⁴³ Opplysninger om navn på offentlig ansatte er omfattet av innsynsreglene og kan kun unntas i den utstrekning lovens unntaksregler kommer til anvendelse.

9.3.2.2 Offentlighedsloven § 9

Innsynsbegjæringen må inneholde de opplysninger som er nødvendige for at saken eller dokumentene som det ønskes innsyn i kan *identifiseres*, og begjæringen må angi det *tema, saken* eller *dokumentet* vedrører, jf. offentlighedsloven § 9 stk. 1 nr. 1 og 2.

Bestemmelsens stk. 2 nr. 1 gir, på visse betingelser, adgang til å avslå en innsynsbegjæring dersom behandlingen av begjæringen vil nødvendiggjøre en uforholdsmessig ressursbruk. Bestemmelsen om ressursbruk kan for eksempel anvendes dersom innsynsbegjæringen medfører et samlet tidsbruk som må forventes å overstige 25 timer. ⁴⁴ Rigspolitiet har opplyst om at denne bestemmelsen gir en begrenset adgang til å skjerme ansatte i politiet, for eksempel ved innsynsbegjæring i et stort antall personalmapper.

Offentlighedsloven § 9 stk 2 nr. 2 fastslår videre at behandlingen av en begjæring om innsyn etter offentlighedsloven § 7 kan avslås, uansett om betingelsene for innsyn i bestemmelsens stk. 1 er oppfylt, i den utstrekning «anmodningen må antages at skulle tjene et rettsstridig formål el.lign.».

Med uttrykket «el.lign.» (eller lignende) siktes det til en form for intimidering, som ikke med sikkerhet kan karakteriseres som rettsstridig, men som offentlig ansatte ikke bør tåle. ⁴⁵ Det fremgår

av forarbeidene at uttrykket tar sikte på tilfeller der en begjæring om innsyn har til formål å danne grunnlag for rettsstridige forhold eller har til formål å forfølge eller på lignende måte sjenere myndighetenes ansatte eller privatpersoner. ⁴⁶

I vurderingen av om en innsynsbegjæring må antas å skulle tjene et «rettsstridig formål», må det tas utgangspunkt i «de konkrete omstendigheter ved anmodningen». ⁴⁷ Relevante momenter i vurderingen vil være om den som begjærer innsyn selv har gitt uttrykk for at begjæringen fremsettes med det formål å sjenere eller forfølge en person. Det må legges vekt på om vedkommende har benyttet tilsvarende opplysninger som vedkommende har fått tilgang til ved en annen anledning, til å begå ulovlige handlinger. Endelig må det vektlegges om personen som begjærer innsyn har opptrådt truende, for eksempel i møter eller over telefon. ⁴⁸ I praksis har offentlighedsloven § 9 stk 2 nr. 2 vært tolket restriktivt. ⁴⁹

Folketingets Ombudsmands uttalelse i FOB 2016-14 er illustrerende. Under henvisning til offentlighedsloven § 9 stk 2 nr. 2, hadde det danske utenriksdepartementet avslått en begjæring om innsyn i navnet til en lokal ansatt ved en av deres utenriksstasjoner. Den ansatte hadde ekspektet borgeren som begjærte innsyn. Utenriksdepartementet hadde blant annet begrunnet avslaget med at den ansatte kunne blitt bragt i søkelyset til lokale myndigheter, noe som kunne føre til negative konsekvenser for den ansatte og dennes familie. Departementet la også vekt på den forutgående prosessen, herunder borgerens atferd og sosiale forhold i landet. Ombudsmanden mente at Utenriksdepartementet ikke hadde påvist at innsynsbegjæringen måtte antas å skulle tjene et rettsstridig formål, herunder at utleveringen av medarbeiderens navn ville kunne medføre sjikane av medarbeideren, jf. offentlighedsloven § 9 stk. 2 nr. 2. Ombudsmanden uttalte blant annet at en generell risiko for at medarbeideren kan komme i myndighetenes søkelys, normalt ikke er tilstrekkelig for at navnet kan unntas innsyn. Det krevdes en mer konkret begrunnet mistanke om et sjikanøst formål. ⁵⁰ At borgeren i forbindelse med et besøk på stasjonen hadde vært opphisset og banket på glassruten og at medarbeidere i for-

⁴³ Innsynsreglene i offentlighedsloven omfatter imidlertid ikke saker innenfor strafferettspleien, med unntak av forelegg som en juridisk person har vedtatt, jf. offentlighedsloven § 19 nr. 1 og 2. Dette gjelder likevel ikke bøteforelegg hos politiet eller påtalemyndigheten, jf. offentlighedsloven § 19 stk. 3.

⁴⁴ Justisministeriet (2023c) punkt 4.3.2.

⁴⁵ Betænkning om Offentlighedsloven nr. 1510/2009, Bind 1 s. 394.

⁴⁶ Betænkning om Offentlighedsloven nr. 1510/2009, Bind 1 s. 395.

⁴⁷ Betænkning om Offentlighedsloven nr. 1510/2009, Bind 1 s. 395.

⁴⁸ Betænkning om Offentlighedsloven nr. 1510/2009, Bind 1 s. 395.

⁴⁹ Justisministeriet (2023) s. 6.

⁵⁰ FOB 2016-14 punkt 4.5.

bindelse med denne episoden og etterfølgende besøk oppfattet borgeren som sint og aggressiv, utgjorde ikke et tilstrekkelig grunnlag for at utlevering av medarbeiderens navn ville kunne medføre sjikane eller brukes til andre ulovlige formål, jf. offentlighedsloven § 9 stk 2 nr. 2.

Det skal dermed mye til for å unnta innsyn i opplysninger om identiteten til offentlig ansatte, herunder også ansatte i politiet og kriminalomsorgen, etter denne bestemmelsen.

Dette er en av begrunnelsene for at Justisministeret i 2024 vil fremme lovforslag om blant annet å endre reglene om adgangen til innsyn i opplysninger om offentlig ansatte. Blant lovforslagene er et forslag om å innta «eller chikanøst» i offentlighedsloven § 9 stk. 2 nr. 2. Formålet er å utvide anvendelsesområdet og senke terskelen, og samtidig tydeliggjøre at sjikanøse innsynsbegjæringer vil kunne avslås selv om formålet ikke nødvendigvis er rettsstridig.⁵¹ Forslaget vil medføre at anvendelsesområdet ikke begrenses til «klare tilfeller av misbruk», men heller omfatter ethvert tilfelle hvor det etter gjeldende opplysninger er grunn til å anta at begjæringen om innsyn helt eller delvis er motivert av personen som begjærer innsyn sine rettsstridige eller sjikanøse hensikter.⁵² Forslaget forventes å bli fremsatt i midten av 2024.⁵³

9.3.2.3 Offentlighedsloven § 33 nr. 5

I tillegg kan innsyn begrenses etter offentlighedsloven § 33 nr. 5 i den utstrekning det er nødvendig for å beskytte vesentlige hensyn til «private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse etter forholdets særlige karakter er påkrævet». Bestemmelsen omtales som en generalklausul og har et snevert anvendelsesområde.⁵⁴ Den skal i første rekke imøtekomme beskyttelsesinteresser som er anerkjent i lovens øvrige unntaksbestemmelser, men hvor de uttrykkelige bestemmelsene er utilstrekkelige.⁵⁵ Etter innføringen av offentlighedsloven § 9 stk. 2 nr. 2 har bestemmelsen sannsynligvis mindre betydning i sjikanetilfeller. Likevel vil den i unntakstilfeller kunne få anvendelse i sjikanesaker som gjelder «egenaccess» etter offentlighedslovens

§ 8, og som ikke omfattes av § 9 stk. nr. 2, se blant annet FOB-2015-24. Reglene om «egenaccess» gir enhver rett til å forlange å bli kjent med opplysninger om egne personlige forhold som er omtalt i et dokument, se offentlighedsloven § 8.

Det antas også at offentlighedsloven § 33 nr. 5 vil kunne anvendes i tilfeller som ikke anses som sjikane, men hvor ansattes trygghet allikevel taler for å unnta de aktuelle opplysningene fra innsyn.⁵⁶

9.3.2.4 Andre relevante regler

Offentlighedsloven § 21 fastsetter særlige regler om retten til innsyn i offentlig ansattes personalsaker. Utgangspunktet er at retten til innsyn ikke omfatter saker om ansettelse eller forfremmelse i det offentlige, jf. § 21 stk. 1. Innsynsretten omfatter heller ikke andre saker om enkeltpersoners ansettelsesforhold i den offentlige tjenesten, jf. § 21 stk. 2.

Imidlertid heter det i offentlighedsloven § 21 stk. 3 at i saker som nevnt i stk. 2 skal det, i overensstemmelse med lovens alminnelige regler, gis innsyn i opplysninger om den ansattes navn, stilling, utdanning, arbeidsoppgaver, lønnsmessige forhold og tjenestereiser. Dermed vil opplysninger om den ansattes navn og stilling være omfattet av retten til innsyn i kraft av § 21 stk. 3, med mindre de kan unntas fra innsyn etter reglene i offentlighedsloven §§ 31 til 33. I den grad det er nødvendig for å beskytte vesentlige hensyn til den ansatte, vil opplysninger om den ansattes navn kunne skjermes i personalsaker i medhold av generalklausulen i offentlighedsloven § 33 nr. 5 som omtalt over.

I tillegg til forslaget om å utvide adgangen til å avslå sjikanøse innsynsbegjæringer, foreslår Justisministeret også at offentlighedsloven § 21 stk. 3 skal endres, slik at det i forbindelse med innsyn i personalsaker ikke lenger kan gis innsyn i opplysninger om den ansattes navn, hvis «væsentlige hensyn til den ansattes trygghet taler herimod».⁵⁷ Formålet med forslaget er å sikre hensynet til den ansattes trygghet i forbindelse med begjæringer om innsyn i personalsaker. Forslaget tar i første rekke sikte på gruppen av offentlig ansatte med borgernære funksjoner, hvis arbeidsoppgaver innebærer en høy risiko for konflikt med borgere, som for eksempel politiet og kriminalomsorgen.

I forslaget fremgår det at vurderingen av om «væsentlige hensyn» taler mot utlevering, skal

⁵¹ Justisministeriet (2023) s. 19.

⁵² Justisministeriet (2023) s. 19.

⁵³ Justisministeriet (2023a).

⁵⁴ Betænkning om Offentlighedsloven nr. 1510/2009, Bind 2 s. 721.

⁵⁵ Betænkning om Offentlighedsloven nr. 1510/2009, Bind 2 s. 721.

⁵⁶ Justisministeriet (2023) s. 7.

⁵⁷ Justisministeriet (2023) s. 20.

gjøres på bakgrunn av den ansattes eventuelle bemerkninger om utleveringsspørsmålet. En helt generell og ubegrunnet uttalelse fra den ansatte om at utlevering av navnet vil utløse en følelse av utrygghet er ikke tilstrekkelig,⁵⁸ det kreves «væsentlige» hensyn. Derimot skal det i utgangspunktet foreligge «væsentlige hensyn» dersom den ansatte tidligere har vært utsatt for vold, represalier, trusler, sjikane eller annen intimiderende atferd fra den som begjærer innsyn eller fra personer med tilknytning til denne.⁵⁹

Bestemmelsen i offentlighedsloven § 8 om «egenaccess» kommer til anvendelse når de aktuelle dokumentene/opplysningene ikke er en del av et vedtak, slik at forvaltningslovens regler om innsyn ikke gjelder. Innsyn etter denne bestemmelsen kan avslås dersom det foreligger avgjørende motstående hensyn, blant annet hensynene nevnt i offentlighedsloven §§ 31 til 33 eller hensynet til den som anmoder innsyn eller andre.

9.3.3 Begrensninger i innsynsretten etter forvaltningsloven

Dersom en innsynsbegjæring fremsettes av en part i en «avgjørelsessak», skal begjæringen behandles etter forvaltningsloven. Denne loven sikrer en mer vidtgående adgang til innsyn enn offentlighedsloven § 7. Det antas at parters rett til innsyn også gjelder navnet til saksbehandlere og at en parts anmodning om innsyn i navnet til en saksbehandler meget sjeldent kan avslås.⁶⁰

Forvaltningsloven § 9 fastslår hovedregelen om at den som er part i en sak hvor det er eller vil bli truffet et vedtak av en forvaltningsmyndighet, kan forlange å bli kjent med sakens dokumenter. Retten til innsyn gjelder imidlertid ikke straffesaker eller saker i forbindelse med varetektsfengsling og fullbyrdelse av fengselsstraff, se forvaltningsloven § 11 stk. 1 og stk. 2 nr. 1 til 5. Dermed vil flere av dokumentene som politiet utarbeider i forbindelse med en straffesak eller som ansatte i kriminalomsorgen utarbeider i forbindelse med straffegjennomføringen, kunne unntas fra partsinnsyn. En part i en straffesak kan imidlertid kreve å gjøre seg kjent med sakens dokumenter når saken er avgjort, se forvaltningsloven § 18.

Partens adgang til innsyn gjelder alle dokumenter som vedrører saken og innføringer i journaler, registre med videre, med de unntak som føl-

ger av forvaltningsloven §§ 12 til 15 b, jf. § 9 stk. 2 nr. 1 og 2.

En innsynsbegjæring skal angi «den sag, hvis dokumenter den pågældende part ønsker at blive gjort bekendt med», jf. forvaltningsloven § 9 a.

Forvaltningsloven § 9 a inneholder ingen bestemmelse om at en innsynsbegjæring kan avslås i den utstrekning den vil nødvendiggjøre en uforholdsmessig ressursbruk eller må antas å tjene et rettsstridig formål eller lignende, slik som offentlighedsloven i § 9 stk. 2 nr. 1 og 2. I merkna-dene til denne bestemmelsen, forutsettes det at dersom en parts innsynsbegjæring helt unntaksvis må antas å tjene et rettsstridig formål eller lignende, vil en forvaltningsmyndighet kunne avslå å behandle den aktuelle begjæringen.⁶¹ Justisministeriet vil i midten av 2024 fremme et forslag om å innta adgangen til å avslå en innsynsbegjæring når det antas å tjene et rettsstridig formål eller lignende etter offentlighedsloven § 9 stk. 2 nr. 2, i forvaltningsloven.⁶²

Partens innsynsrett kan begrenses i den utstrekning partens interesse av å kjenne til sakens dokumenter for å ivareta sine interesser, bør vike for avgjørende hensyn til «private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse etter forholdets særlige karakter er påkrævet», jf. forvaltningsloven § 15 b nr. 5.

Bestemmelsen ble innført som en parallell til generalklausulen i offentlighedsloven § 33 nr. 5. Forskjellen er imidlertid at offentlighedsloven krever at det foreligger *vesentlige* hensyn, mens det i henhold til forvaltningsloven må foreligge *avgjørende* hensyn. Det kreves dermed mer tungtveiende grunner for at myndighetene etter en konkret vurdering avslår en parts innsynsbegjæring, enn når en innsynsbegjæring behandles etter offentlighedsloven.⁶³

Bestemmelsen var ment å videreføre gjeldende rett om hvilke hensyn som kan begrunne at opplysninger unntas fra partsinnsyn etter forvaltningsloven, herunder enkeltpersoners interesse i å hemmeligholde opplysninger om private forhold og virksomheters interesse i å hemmeligholde opplysninger om forretningshemmeligheter osv.⁶⁴ Det forutsettes at man etter en konkret vurdering vil kunne unnta opplysninger fra en parts

⁵⁸ Justisministeriet (2023) s. 30.

⁵⁹ Justisministeriet (2023) s. 30.

⁶⁰ Kriminalforsorgen (2020) s. 4.

⁶¹ Folketingstidende 2012–2013, Tillæg A, L 145 som fremsatt s. 34.

⁶² Justisministeriet (2023) s. 21.

⁶³ Justisministeriet (2023) s. 13.

⁶⁴ Folketingstidende 2012–2013, Tillæg A, L 145 som fremsatt s. 38.

innsynsrett hvor avgjørende hensyn til den aktuelle parten selv taler for dette.⁶⁵

9.4 Strafferettslig vern

I tillegg til de alminnelige straffebestemmelsene som kommer til anvendelse for en enhver som blir utsatt for straffbare handlinger, finnes det bestemmelser i dansk rett som omhandler straffbare handlinger rettet mot offentlige tjenestepersoner, herunder ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

Av straffeloven § 119 fremgår det at

«Den, som øver vold, truer med at øve vold eller offentlig eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter trussel om vold mod nogen, hvem det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge ham til at foretage en tjenestehandling, straffes med bøde eller fængsel indtil 8 år.»

Den beskyttede personkretsen omfatter blant annet ansatte i politiet og kriminalomsorgen.⁶⁶ Bakgrunnen for denne særskilte beskyttelsen er blant annet at personer som opptrer som representanter for offentlige myndigheter, er særlig utsatte for angrep. De har derfor behov for et ekstra vern mot risikoen for vold og trusler som deres tjenestefunksjon medfører, slik at de uhindret kan utføre sine oppgaver som offentlig ansatte.⁶⁷

Dersom handlingen er begått mens eller i umiddelbar forlengelse av at det foregår «grov for-

styrrelse af ro og orden på offentligt sted», eller er «begået mod den pågældende i dennes fritid», utgjør dette en skjerpende omstendighet i straffutmålingen, se straffeloven § 119 stk. 1 andre punktum.

Videre følger det av straffeloven § 119 b at den som med «genstande angriber nogen af de i § 119 nævnte personer», straffes med bøter eller fængsel inntil 8 år.

Ved lovendring 1. juli 2022 ble det innsatt et nytt stk. 5 i straffelovens § 119 og et nytt stk. 2 i § 119 b som fastslår at hvis det øves vold omfattet av § 119 eller § 119 b mot en ansatt i en av kriminalomsorgens institusjoner, kan straffen forhøyes inntil det dobbelte.

Begrunnelsen for lovendringene var at kriminalomsorgen i Danmark opplevde at de innsatte i løpet av de siste 10 til 15 årene var blitt mer brutale og konfliktsøkende enn tidligere. Justisministeriet fremholdt at de ansatte i kriminalomsorgens institusjoner har løpende og daglig kontakt med innsatte, og befinner seg dermed i en særlig utsatt situasjon med stor risiko for å bli utsatt for vold (fra innsatte).⁶⁸ På denne bakgrunn mente Justisministeriet at ansatte i kriminalomsorgens institusjoner hadde behov for et ekstra vern mot risikoen for vold som deres funksjon medfører.⁶⁹

I tillegg til at straffeloven §§ 119 og 119 b gir særskilt vern mot voldsutøvelse for offentlige tjenestepersoner, følger det av §§ 119 a og 121 at den som «krænker en [offentlig tjenestepersons] fred ved at kontakte, forfølge eller på anden måde chikanere» eller «med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale overfalder [en offentlig tjenesteperson]» under utførelsen av tjenesten eller i anledning av denne, straffes med bøter eller fængsel inntil henholdsvis 2 og 1 år.

⁶⁵ Folketingstidende 2012–2013, Tillæg A, L 145 som fremsatt s. 38.

⁶⁶ Folketingstidende 2021–2022, Tillæg A, L 180 som fremsatt s. 102.

⁶⁷ CIR1H 9665 av 1. september 2023 punkt 4.1.1.1.

⁶⁸ Folketingstidende 2021–2022, Tillæg A, L 180 som fremsatt s. 103.

⁶⁹ Folketingstidende 2021–2022, Tillæg A, L 180 som fremsatt s. 103.

Kapittel 10

Sverige

10.1 Regler og rutiner for identitetsskjerming i politiet

10.1.1 Utenfor straffesaker

10.1.1.1 I møte med publikum

Svensk politi som har fått tildelt uniform, skal bære uniformen i tjenesten, med mindre arbeidsoppgavene gjør det mer hensiktsmessig med sivil bekledning.¹ Navneskilt kan brukes sammen med uniformen.²

Polisförordning 11 § pålegger at ansatte i politiet under tjenestegjøring skal kunne legitimere seg med politilegitimasjon, med mindre spesielle grunner taler mot det.³ Bestemmelsen innebærer dermed ingen absolutt plikt for politiet til å identifisere seg. I kontakt med publikum plikter imidlertid politiet å opptre på en hensynsfull og tillits-skapende måte.⁴ I en uttalelse fra Justitieombudsmannen (diarienummer 2030-1977) fremgår det at det generelt må antas at de som ber om å få oppgitt navnet til en ansatt i politiet, har en rimelig grunn for det,⁵ og i diarienummer 3818-2008 fremgår det at en politiansatt av hensyn til åpenhet skal oppgi navn på forespørsel, med mindre det foreligger særskilt grunn, som for eksempel at det er en truende situasjon.⁶ Utgangspunktet synes derfor å være at politiansatte skal oppgi navn på forespørsel.

Sverige oppnevnte i 2022 en utreder som skulle se på tiltak for å redusere utsattheten til offentlig ansatte.⁷ I SOU 2024: 1 «Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier» ble det fremmet forslag om at ansatte i politiet som er utsatt for en særlig risiko for vold

eller trusler, kan få et særskilt tjenestebevis hvor navn er byttet ut med tjenestenummer.⁸

10.1.1.2 I rapporter, vedtak og andre skriftlige dokumenter

Polislag 27 § oppstiller en alminnelig protokolleringsplikt dersom det gjøres inngrep som innebærer at noen blir avvist, fjernet, satt i arrest eller pågrepet. Etter bestemmelsen skal det også føres protokoll over husransaking og lignende tiltak etter polislagen. I protokollen skal det blant annet fremgå hvem som besluttet inngrepet og hvem som deltok i inngrepet.

Utenom den alminnelige protokolleringsplikten fremgår det av polislag 28 § at den som har fattet beslutning om inngrep som innebærer bruk av for eksempel fengsel eller skytevåpen, skal påse at det føres protokoll.⁹ Ansatte i politiet skal også snarest mulig avgi rapport til overordnet om begåtte straffbare handlinger underlagt offentlig påtale som de får kjennskap til.¹⁰ Hvis noen skades som følge av en ansatt i politiet sitt inngrep og skaden ikke er ubetydelig, skal dette også meldes inn til overordnet.¹¹

Når politiet opptrer som forvaltningsmyndighet, skal de snarest mulig nedtegne opplysninger som ikke fremgår av et dokument dersom det kan ha betydning for avgjørelsen av saken. Det skal fremgå av dokumentet hvem som har skrevet det.¹²

For alle skriftlige vedtak skal det foreligge et dokument som viser blant annet hvem som har fattet vedtaket, hvem som har vært «föredragande» og hvem som har deltatt i saksbehandlingen.¹³ Når det fattes vedtak, skal sakens parter snarest mulig underrettes om vedtakets fullstendige innhold, med mindre det anses åpenbart

¹ Polismyndighetens författningssamling PMFS 2022:10 FAP 798-1 3. kapittel 1 § første stykket.

² Polismyndighetens författningssamling PMFS 2022:10 FAP 798-1 6. kapittel 8 §.

³ Polisförordning 11 §.

⁴ Polisförordning 10 §.

⁵ Gjengitt fra Lawline (2021).

⁶ Justitieombudsmannen JO dnr 3818-2008.

⁷ Se Dir. 2022:31 og Dir. 2023:16.

⁸ SOU 2024: 1 s. 35 og 381 flg.

⁹ Polislag 28 §.

¹⁰ Polislag 9 §.

¹¹ Polisförordning 13 §.

¹² Förvaltningslag 27 §.

unødvendig.¹⁴ Det finnes ingen regler om at navnet på vedtaksfatter skal fremgå av underrettelsen, men vanligvis får parten(e) oversendt vedtaket med informasjon om hvem som har truffet vedtaket.¹⁵ I SOU 2024: 1 blir det foreslått at navn kan utelates ved underrettelse om vedtak hvis det kan fryktes at vedkommende vil bli utsatt for vold eller annen alvorlig ulempe.¹⁶

I desember 2023 ble det fremmet et lovforslag med lovendringer som gir politiansatte som jobber med organisert kriminelle adgang til ikke å bruke navn i beslutninger.¹⁷ Forslaget baserer seg på et behov for bedre beskyttelse mot vold, trusler, trakassering og utilbørlig påvirkning for visse politiansatte.¹⁸ Det vises til et tøffere samfunnsklima med stadig mer organisert kriminalitet, som medfører en økt risiko for at ansatte i politiet utsettes for kriminalitet eller påvirkning.¹⁹ Forslaget er sendt på høring med høringsfrist i februar 2024.

10.1.1.3 Betydningen av innsynsreglene

Retten til innsyn i dokumentene utformet av politiet utenfor straffesaker reguleres av de alminnelige reglene i förvaltningslagen og offentlighets- og sekretesslagen, se nærmere i punkt 10.3.

10.1.2 I straffesaker

10.1.2.1 I rapporter og andre skriftlige dokumenter

Fornærmede som inngir anmeldelse skal etter svensk rett få skriftlig bekreftelse på forholdet som er anmeldt.²⁰ Når politiet iverksetter etterforskning, skal det journalføres, og det skal fremgå hvem som har fattet beslutningen om å starte etterforskning.²¹ Under etterforskningen skal det føres protokoll over det som fremkommer og som har betydning for etterforskningen.²²

Det skal fremgå av etterforskningsprotokollen blant annet hvem som er etterforskningsleder, hvem som har foretatt avhør og hvem som har

utarbeidet protokollen.²³ Videre skal det blant annet gis nødvendige opplysninger om avhørte personer og navn på de som har vært til stede under avhør.²⁴

Øvrige regler for dokumentering av etterforskningen og prosessuelle skritt er spredt i lovgivningen, og ikke alle har særskilte formkrav. Hvis eiendeler tas i forvaring, skal det skrives en protokoll hvor det blant annet fremgår hvem som var til stede da forvaringen ble utført.²⁵ Det skal videre føres protokoll over beslag og ved husransakelse.²⁶

10.1.2.2 I utenrettslige avhør (politiavhør)

Rättegångsbalken inneholder domstolens prosessregler for både sivile saker og straffesaker. Loven regulerer også etterforskningen, og stiller som utgangspunkt et krav til skriftlighet i hele etterforskningsprosessen og frem til domsavsigelse. Avhør skal nedtegnes skriftlig.²⁷

Alle som kan ha opplysninger av betydning for etterforskningen, kan kalles inn til avhør.²⁸ Vitner skal gis nødvendige opplysninger om partene i saken, samt få en kort forklaring på hva avhøret gjelder.²⁹ Dermed blir vitner som innkalles til avhør kjent med identiteten til aktor og identiteten til en eventuell politiansatt som er mistenkt i saken.

Det følger av polislav 2 a § at politiet skal sørge for vitnebeskyttelse («særskilt personsäkerhetsarbete») overfor vitner og andre truede personer. Dette innebærer at vitnet skal få hjelp til nødvendige og mulige sikkerhetstiltak.³⁰ Vitnebeskyttelsen kan bestå i ulike tiltak. For eksempel kan vitnet få politibeskyttelse, hemmelig adresse eller fingerte personopplysninger. Nærmere om disse beskyttelsesmetodene i punkt 10.3.2 under.

Vitnebeskyttelse kan iverksettes overfor (i) mistenkte, tiltalte, fornærmede og vitner knyttet til en sak om grov eller organisert kriminalitet, (ii) personer som løpende gir eller har gitt opplysninger til politimyndighetene i saker som gjelder grov eller organisert kriminalitet, (iii) ansatte innenfor rettssystemet, (iv) nærstående til perso-

¹³ Förvaltningslag 31 §. Samme følger av Myndighetsförordning 21 §, som også gjelder for politiets kriminalitetsforkjempende virksomhet.

¹⁴ Förvaltningslag 33 § første stykket.

¹⁵ SOU 2024: 1 s. 321 og 372.

¹⁶ SOU 2024: 1 s. 47.

¹⁷ Justitiedepartementet Ju2023/02861.

¹⁸ Justitiedepartementet Ju2023/02861 s. 15.

¹⁹ Justitiedepartementet Ju2023/02861 s. 19–20.

²⁰ Förundersökningskungörelse (1947:948) 13 e §.

²¹ Förundersökningskungörelse 1 a § første stykket.

²² Rättegångsbalk 23. kapittel 21 § første stykket.

²³ Förundersökningskungörelse 20 § første stykket.

²⁴ Förundersökningskungörelse 20 § andre stykket.

²⁵ Rättegångsbalk 26. kapittel 3 b §.

²⁶ Rättegångsbalk 27. kapittel 13 § og 28. kapittel 9 §.

²⁷ Rättegångsbalk 23. kapittel 21 § første og andre stykket.

²⁸ Rättegångsbalk 23. kapittel 6 §.

²⁹ Rättegångsbalk 36. kapittel 7 §. Se også Förundersökningskungörelse 9 § andre stykket.

³⁰ Förordning om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. 1 § andre stykket.

ner som nevnt i (i) til (iii) eller (v) andre personer når det foreligger særlige grunner.³¹ I tillegg til å være innenfor en av de nevnte personkretsene, kreves det at det må være en påtakelig fare for at vedkommende utsettes for alvorlig kriminalitet mot liv, helse, frihet eller fred.³² Det stilles altså et krav til at risikoen er kvalifisert i form av at den må være reell og av en viss alvorlighetsgrad. Vitnebeskyttelsen må dessuten være nødvendig og forholdsmessig; andre sikkerhetstiltak må vurderes som utilstrekkelige, og dersom det er snakk om et vitne, kreves det i tillegg at det foretas en vurdering av blant annet vitneutsagnets betydning for saken.³³

I særlige tilfeller kan ansatte i politimyndigheten eller Säkerhetspolisen som har til oppgave å delta i spanings- eller etterforskningsvirksomhet av grov kriminalitet eller virksomhet som forebygger slik kriminalitet, få «kvalificerad skyddsidentitet».³⁴ En beslutning om kvalificerad skyddsidentitet innebærer at den ansatte får en identitet som består av andre personopplysninger enn de faktiske og som er ført inn i statlige registre eller i dokumenter utstedt av det offentlige.³⁵ Kvalificerad skyddsidentitet kan besluttes hvis det er nødvendig for gjennomføringen av spanings- eller etterforskningsvirksomhet av grov kriminalitet eller beskyttelsen av noen som er involvert i slik virksomhet.³⁶ Opplysninger om kvalificerad skyddsidentitet er underlagt «sekretess» (en konfidensialitetsmarkering), med mindre det er klart at opplysningen kan utleveres uten å hindre virksomheten til den anmodende myndigheten.³⁷ Dermed må det foretas en prøving før det utleveres opplysninger om en persons kvalifiserade skyddsidentitet. Se nærmere om dette i punkt 10.3.2. Et vitne som har kvalificerad skyddsidentitet skal opplyse om dette.³⁸

10.1.2.3 Betydningen av innsyn under etterforskningen

Når en person blir mistenkt i en straffesak, skal den mistenkte underrettes om mistanken, og har samtidig rett til fortløpende å få innsyn i saksdokumentene så lenge det kan skje uten at det

skader etterforskningen.³⁹ Retten til innsyn i opplysninger om vitner som har forklart seg for politiet eller andre ansatte i politiet som har hatt befattning med saken, beror dermed på om kjennskap til identiteten vil kunne skade den videre etterforskningen.

Retten til innsyn i saksdokumentene gjelder med de begrensninger som følger av offentlighets- og sekretesslagen 10. kapittel 3 §, hvor det fremgår at dokumenter kan unnlates å utgis i den utstrekning det av hensyn til allmenne eller individuelle interesser er av særlig betydning at sekretessbelagte opplysninger ikke utleveres.⁴⁰ Bestemmelsen innebærer at sekretess ikke er til hinder for utlevering av opplysninger til en part som har rett til innsyn etter rättegångsbalken, med mindre det er særlige offentlige eller individuelle interesser som tilsier at opplysningene ikke utleveres.⁴¹

Når etterforskningen er sluttført, har mistenkte og forsvarer igjen rett til å få innsyn i saksdokumentene.⁴² På dette stadiet gjelder begrensningene i offentlighets- og sekretesslagen 10. kapittel 3 § bare hvis det er snakk om opplysninger som ikke har betydning for avgjørelsen av påtale spørsmålet og det er klart at interessen som konfidensialitetsmarkeringen skal beskytte går foran mistenktes interesse i å få innsyn i opplysningene.⁴³ Dermed kan enkelte særlig sensitive opplysninger, som for eksempel et vitnes kontaktopplysninger og hvem som har kvalificerad skyddsidentitet, unntas.⁴⁴ I den grad det unntas opplysninger skal mistenkte få informasjon om hva materialet inneholder så langt det er nødvendig for å ivareta sine rettigheter og uten at det påfører alvorlig skade for den sekretessen beskytter.⁴⁵

Fornærmede og vitners fullstendige navn skal fremgå av etterforskningsprotokollen som mistenkte og forsvarer får oversendt, mens bosted, arbeidssted eller yrke bare skal oppføres i protokollen hvis de er relevante for etterforskningen.⁴⁶ Hvis det i et konkret tilfelle er grunn til å tro at et vitne eller noen som står vitnet nær kan bli utsatt for for eksempel vold hvis kontaktopplysningene utleveres, bør det være særlig grunn til ikke å

³¹ Förordning om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. 2 §.

³² Förordning om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. 3 §.

³³ Förordning om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. 4 §.

³⁴ Lag om kvalificerade skyddsidentiteter 2 §.

³⁵ Lag om kvalificerade skyddsidentiteter 1 §.

³⁶ Lag om kvalificerade skyddsidentiteter § 3 nr. 1, jf. § 2.

³⁷ Offentlighets- och sekretesslag 18. kapittel 5 §.

³⁸ Rättegångsbalk 36. kapittel 10 § tredje stycket.

³⁹ Rättegångsbalk 23. kapittel 18 § første og andre stykket.

⁴⁰ Rättegångsbalk 23. kapittel 18 § andre stykket.

⁴¹ SOU 2023: 67 s. 54.

⁴² Rättegångsbalk 23. kapittel 18 a § første stykket

⁴³ Offentlighets- och sekretesslag 10. kapittel § 3 a.

⁴⁴ SOU 2023: 67 s. 54.

⁴⁵ Offentlighets- och sekretesslag 10. kapittel 3 § første ledd tredje punktum.

⁴⁶ Förundersökningskungörelse 21 §.

utlevere opplysningene til den mistenkte.⁴⁷ Hva gjelder mistenkte skal det oppgis blant annet fullt navn, yrke eller arbeidsforhold og bosted.⁴⁸

10.1.2.4 Betydningen av innsyn etter tiltale

Så fort det foreligger en tiltalebeslutning har mistenkte og forsvarer rett til å få kopi av protokoller og notater fra etterforskningen.⁴⁹ Hvis det gis innsyn i protokoll eller annet dokument som inneholder en sekretessbelagt opplysning, kan det tas forbehold som begrenser den mistenktes eller forsvarerens rett til å gi informasjonen videre etter offentlighets- og sekretesslagen 10. kapittel 4 §.⁵⁰ Det er «undersøkningsledaren» som avgjør hvilke dokumenter mistenkte og forsvarer kan få innsyn i, men dersom det er begrensninger i hva det gis innsyn i eller det tas forbehold om hvilke opplysninger som kan videreformidles eller brukes, kan dette overprøves av retten.⁵¹

Når det er tatt ut tiltale, har fornærmede rett til å bli underrettet om den eller de handlinger tiltalen gjelder.⁵² Som påpekt under punkt 10.1.2.3, er retten til innsyn i straffesaksdokumenter begrenset så lenge saken er under etterforskning. Dette endrer seg imidlertid betydelig etter at det er tatt ut tiltale i saken. Da blir både tiltalen og etterforskningsprotokollen, med unntak av opplysninger som er sekretessmarkert av hensyn til etterforskningen, offentlig for enhver.⁵³ Dette innebærer at det faktiske bevismaterialet, inkludert avhør, i stor grad er tilgjengelig for enhver før hovedforhandlingen.⁵⁴

10.1.2.5 I retten

På samme måte som etter norsk rett er også rettsmøter i svenske domstolen offentlige.⁵⁵ Utgangspunktet er at enhver kan følge forhandlingene, med den konsekvens at de får kjennskap til opplysningene som fremkommer der. Vitner og andre bevis skal som hovedregel føres direkte for retten under hovedforhandlingen.⁵⁶

Vitner og sakens parter skal oppgi fullt navn og, om nødvendig, alder, yrke og bosted når de forklarer seg.⁵⁷ De som møter opp i retten vil derfor få kjennskap til identitetsopplysninger om de som opptrer for retten.

Det kan imidlertid besluttes at forhandlingene skal holdes for lukkede dører. Blant annet kan retten lukke dørene dersom det kan antas at det vil legges frem opplysninger som er underlagt sekretess, og det anses å være av særlig betydning at opplysningene ikke offentliggjøres.⁵⁸

Retten kan også bestemme at en part eller en tilhører ikke får være til stede under en vitneforklaring dersom det kan antas at vitnet på grunn av frykt eller andre grunner ikke fritt kan fortelle sannheten på grunn av parten eller tilhørerens tilstedeværelse.⁵⁹ Det samme gjelder under avhør av en av partene.⁶⁰ En fraværende part skal som utgangspunkt få mulighet til å følge avhøret via lyd eller video,⁶¹ slik at denne bestemmelsen i begrenset grad bidrar til å skjerme identitetsopplysningene.

Sverige har per i dag ikke regler om anonym vitneførsel. Et forslag til ny lov som regulerer adgang til anonym vitneførsel er imidlertid sendt på høring.⁶² Forslaget går ut på at vitner (ikke en fornærmet eller en mistenkt) kan forklare seg anonymt dersom det foreligger en påtakelig risiko for et alvorlig lovbrudd mot vitnet eller en nærstående, årsaken til behovet veier opp for mistenktes vanskeligheter med å forberede og gjennomføre sitt forsvar, og det ellers anses hensiktsmessig.⁶³ I tillegg kreves det at det ikke er fastsatt en mildere straff enn to års fengsel for lovbruddet som vitnet avhøres om eller lovbruddets straffeverdi etter omstendighetene antas å overstige fengsel i to år.⁶⁴

10.1.2.6 Betydningen av innsyn etter avsluttet straffesak

Mistenktes særskilte rett til innsyn i straffesaksdokumentene opphører dersom straffesaken avsluttes uten at det tas ut tiltale. Da reguleres mistenktes rett til innsyn etter de alminnelige

⁴⁷ SOU 2023: 67 s. 56–57.

⁴⁸ Förundersökningskungörelse 21 § fjerde stykket.

⁴⁹ Rättegångsbalk 23. kapittel 21 a § første stykket.

⁵⁰ Rättegångsbalk 23. kapittel 21 a § tredje stykket.

⁵¹ Rättegångsbalk 23. kapittel 21 d §.

⁵² Förundersökningskungörelse 13 d §.

⁵³ Aarli (2021) s. 53–54.

⁵⁴ Aarli (2021) s. 54.

⁵⁵ Rättegångsbalk 5. kapittel 1 § første stykket og Kungörelse om beslutad ny regeringsform 2. kapittel 11 § andre stykket.

⁵⁶ Rättegångsbalk 35. kapittel 8 §.

⁵⁷ Rättegångsbalk 36. kapittel 10 § første stykket og Rättegångsbalk 37. kapittel 3 § første stykket.

⁵⁸ Rättegångsbalk 5. kapittel 1 § andre stykket.

⁵⁹ Rättegångsbalk 36. kapittel 18 § første stykket.

⁶⁰ Rättegångsbalk 37. kapittel 3 § første stykket.

⁶¹ Rättegångsbalk 36. kapittel 18 § tredje stykket.

⁶² SOU 2023: 67.

⁶³ SOU 2023: 67 s. 119 flg.

⁶⁴ SOU 2023: 67s. 122.

reglene om innsyn i det offentliges dokumenter. Det samme gjelder enhver rett til innsyn i straffesaksdokumentene eller en eventuell dom. Se nærmere i punkt 10.3.2.

10.2 Regler og rutiner for identitetsskjerming i kriminalomsorgen

10.2.1 Utenfor straffesaker

10.2.1.1 I møte med innsatte/domfelte

Ansatte ved kriminalomsorgen i Sverige skal bære et godt synlig navneskilt med fornavn/initial og etternavn («tjänstbricka») under tjeneste.⁶⁵ Ansatte oppgir også navn til innsatte/domfelte dersom de blir spurt om det.

10.2.1.2 I rapporter, vedtak og andre skriftlige dokumenter

Det skal føres journal om hver innsatt, og det skal fremgå av denne hvem som har dokumentert en bestemt opplysning.⁶⁶ I retningslinjene for kriminalomsorgens rapportering ved uønskede hendelser fremgår det at rapporten skal angi hvilke ansatte som eventuelt har vært utsatt for vold eller truende atferd, vært vitne til en hendelse, oppdaget ulovlige gjenstander eller skade eller iverksatt tiltak i forbindelse med en hendelse.⁶⁷

Som forvaltningsmyndighet skal kriminalomsorgen snarest mulig nedtegne opplysninger som ikke fremgår av et dokument dersom det kan ha betydning for avgjørelsen av saken. Det skal fremgå av dokumentet hvem som har skrevet det.⁶⁸

For alle skriftlige vedtak skal det foreligge et dokument som viser blant annet hvem som har fattet vedtaket, hvem som har vært «föredragande» og hvem som har deltatt i saksbehandlingen.⁶⁹ Når det fattes vedtak, skal sakens parter snarest mulig underrettes om vedtakets fullstendige innhold, med mindre det anses åpenbart unødvendig.⁷⁰

Retten til innsyn i dokumenter som utformes av den svenske kriminalomsorgen reguleres av de alminnelige reglene i offentlighets- og sekre-

tesslagen og förvaltningslagen, se nærmere i punkt 10.3 nedenfor.

10.2.2 I straffesaker

Ansatte i kriminalomsorgen i Sverige kan også få vitnebeskyttelse dersom de opptrer i en straffesak som vitne, fornærmet eller mistenkt. Det vises til fremstillingen over i punkt 10.1.2.2. Om straffesaker for øvrig og rett til innsyn i dokumentene i en straffesak, vises det til fremstillingen over i punkt 10.1.2.2 til 10.1.2.6, da denne i hovedsak vil gjelde tilsvarende for ansatte i kriminalomsorgen i den grad de er involvert i en straffesak, enten som vitne, fornærmet eller mistenkt.

10.3 Innsynsretten etter offentlighets- og sekretesslagen og förvaltningslagen

10.3.1 Innledning

Offentlighetsprinsippet har sterk forankring i svensk rett.⁷¹ I Sverige er det regulert i grunnloven at borgerne har rett til innsyn i offentlige dokumenter («allmänna handlingar»), jf. Tryckfrihetsförordningen 2. kapittel 1 §. Et dokument er offentlig dersom det oppbevares av en myndighet og myndigheten enten selv har utarbeidet eller mottatt dokumentet.⁷² Retten til innsyn i offentlige dokumenter gjelder for enhver, og alle som får innsyn har også rett til å offentliggjøre de mottatte opplysningene via et massemedium.⁷³ Det er ikke noe krav om at innsynsbegjæringen begrunnes eller at den som ber om innsyn identifiserer seg.

Retten til innsyn i offentlige dokumenter kan bare begrenses dersom visse vilkår er oppfylt og det er hjemmel for det i lov. Innskrenket rett til innsyn kan begrunnes i hensynet til den enkeltes personlige eller økonomiske forhold og hensynet til å forebygge eller forhindre kriminalitet.⁷⁴

Dermed står både informasjons- og ytringsfriheten sterkt etter svensk rett. Retten er omfattende, idet den åpner for at begjæring om innsyn kan fremsettes anonymt og det ikke foreligger noen begrensninger i adgangen til å distribuere informasjonen videre.

⁶⁵ Kriminalvården 2018:1 s. 5.

⁶⁶ Fängelseförordning 5 §.

⁶⁷ Kriminalvården 2018:8 s. 4.

⁶⁸ Förvaltningslag (2017:900) 27 §.

⁶⁹ Förvaltningslag (2017:900) 31 §.

⁷⁰ Förvaltningslag (2017:900) 33 § første stykket.

⁷¹ Aarli (2021) s. 49.

⁷² Tryckfrihetsförordningen 2. kapittel 4 §.

⁷³ Tryckfrihetsförordningen 1. kapittel 7 § og Yttrandefrihetsgrundlag 1. kapittel 10 §.

⁷⁴ Tryckfrihetsförordningen 2. kapittel 2 §.

10.3.2 Begrensninger i innsynsretten etter offentlighets- og sekretesslagen

Etter offentlighets- og sekretesslagen kan retten til innsyn begrenses dersom opplysningen er underlagt taushetsplikt eller dersom et dokument eller en opplysning har en «sekretessmarkering» (konfidensialitetsmarkering).⁷⁵ Loven gjelder både for forvaltningen og i strafferettspleien.

At en opplysning er underlagt sekretessmarkering, innebærer ikke at det er forbudt å utlevere opplysningen. Kravet til hemmelighold er ikke like strengt som opplysninger som er underlagt taushetsplikt.⁷⁶ Dersom et dokument er underlagt sekretess, må det foretas en prøving av om dokumentet kan utleveres.⁷⁷ Hvis det er opplysninger i et dokument som er sekretessmarkert, kan det likevel gis rett til innsyn ved at de sekretessmarkerte opplysningene sladdes.⁷⁸

Et vitne kan ikke meddele opplysninger som er underlagt sekretess uten tillatelse fra myndigheten som har innhentet informasjonen.⁷⁹ Den som er underlagt sekretess under etterforskningen eller for å forebygge eller motvirke lovbrudd, skal heller ikke gi opplysninger som direkte eller indirekte kan avsløre identiteten til den som har gitt opplysningen.⁸⁰ Begrensningen gjelder imidlertid ikke hvis opplysningene fra vedkommende brukes for å støtte en offentlig påtale, eller dersom identiteten kan avsløres uten at det er fare for vedkommende eller hans eller hennes nærstående sitt liv eller helse, eller uten risiko for at etterforskningen eller forebyggingsvirksomheten skades.⁸¹

Sekretessmarkering kan gjelde for opplysninger som inngår i etterforskningen av en straffesak, ved bruk av tvangsmidler eller annen virksomhet som skal forebygge kriminalitet. Forutsetningen er at det kan antas at formålet med den aktuelle eller fremtidige etterforskningen, tvangsmiddelet eller den forebyggende virksomheten skades hvis opplysningen utgis.⁸² Det samme gjelder for opplysninger om annen virksomhet som tar sikte på å forebygge, avdekke, etterforske eller påtale lovbrudd og som utføres av politiet.⁸³ Det

vil si at retten til innsyn for allmennheten i en straffesak er begrenset så lenge straffesaken er under etterforskning. Da vil også identiteten til de ansatte i politiet som er involvert i etterforskningen skjermes i medhold av disse reglene.

Det gjelder også sekretess for opplysninger i etterforskningen om noens personlige og økonomiske forhold, med mindre det er klart at opplysningene kan utleveres uten at den enkelte eller en nærstående blir påført skade.⁸⁴ Sekretess gjelder imidlertid ikke for avgjørelse om siktelse, beslutning om at etterforskning ikke skal innledes eller beslutning om at etterforskningen avsluttes, eller opplysninger i saker om illeggelse av forelegg.⁸⁵ Og selv om en opplysning er sekretessbelagt, er det likevel ikke til hinder for at en person som har vært anmeldt eller mistenkt for et lovbrudd får tilgang til opplysningene, så lenge vedkommende har vesentlige grunner til å få opplysningene utlevert og det ikke anses å være «av synnerlig vikt» for den som opplysningene gjelder eller en nærstående at opplysningene ikke utleveres.⁸⁶ I tillegg må opplysningen fremkomme i en etterforskning av lovbrudd som er avsluttet.⁸⁷ Det kan være aktuelt å utlevere opplysningen dersom den er av betydning i en pågående eller planlagt sak for domstolen eller en forvaltningsmyndighet. Derimot vil en generell interesse i å vite hvem som har gitt en bestemt opplysning normalt ikke gi rett til innsyn eller adresseopplysninger til en person som har vært utsatt for truende atferd av mistenkte.⁸⁸

Det finnes ulike former for sekretessmarkering for personopplysninger. Særsilt for politiet er at det kan gis kvalifiserad skyddsidentitet, se punkt 10.1.2.2. For både ansatte i politiet og i kriminalomsorgen kan identiteten beskyttes gjennom en sekretessmarkering i folkeregisteret, beskyttet folkeregistrering eller ved at personen får fingerte personopplysninger.

Sekretessmarkering i folkeregisteret kan gjelde for noens personlige opplysninger hvis det er særlig grunn til å tro at vedkommende eller en av dennes nærstående vil ta skade av at opplysningen utleveres.⁸⁹ I tillegg er det et krav om at opplysningene fremgår av et sentralt register.⁹⁰

⁷⁵ Offentlighets- og sekretesslag.

⁷⁶ Aarli (2021) s. 50.

⁷⁷ Aarli (2021) s. 52.

⁷⁸ Aarli (2021) s. 53.

⁷⁹ Rättegångsbalk 36. kapittel 5 § første stykket.

⁸⁰ Rättegångsbalk 36. kapittel 5 a § første stykket.

⁸¹ Rättegångsbalk 36. kapittel 5 a § andre stykket.

⁸² Offentlighets- og sekretesslag 18. kapittel 1 § første stykket.

⁸³ Offentlighets- og sekretesslag 18. kapittel 1 § andre stykket.

⁸⁴ Offentlighets- og sekretesslag 35. kapittel § 1.

⁸⁵ Offentlighets- og sekretesslag 35. kapittel 6 §.

⁸⁶ Offentlighets- og sekretesslag 35. kapittel 8 a §.

⁸⁷ Offentlighets- og sekretesslag 35. kapittel 8 a §.

⁸⁸ Åklagarmyndigheten 2022:26 s. 28.

⁸⁹ Offentlighets- og sekretesslag 22. kapittel 1 §.

Reglene om sekretessmarkering i folkeregistret er ment å beskytte truede eller utsatte personer. Dersom en person har fått sekretessmarkering, må det foretas en vurdering av om vedkommendes personopplysninger kan utgis. For at en sekretessmarkering skal være effektiv, krever det dessuten at den som har slik markering er forsiktig med spredning av egne personopplysninger, blant annet på sosiale medier. En sekretessmarkering kan også gjøre det vanskeligere for vedkommende blant annet å få lån og tegne forsikring. Behovet for sekretessmarkering vurderes konkret, men kan også gis i forebyggende øyemed dersom det er nødvendig. Per i dag har omkring en tredjedel av Sveriges anklagere en sekretessmarkering. Generelt har det vært en økt interesse for å få sekretessmarkering for ansatte i politiet.

Hvis en ansatt i politiet eller kriminalomsorgen har fått beskyttet folkeregistrering eller fingerte personopplysninger, skal det ikke gis ut opplysninger om vedkommendes personlige forhold med mindre det er klart at opplysningen kan utleveres uten at vedkommende eller dennes nærstående vil ta skade av det.⁹¹

Ved beskyttet folkeregistrering kan en person bli folkeregistrert et annet sted enn der vedkommende bor. For å få slik beskyttelse må det være særlige grunner som gjør at det kan antas at vedkommende vil bli utsatt for kriminalitet, forfølgelse eller på annen måte grov trakassering.⁹² Videre kreves det at tiltaket, ut ifra vedkommendes forutsetninger og øvrige forhold, kan antas å tilfredsstille behovet for beskyttelse.⁹³ Beskyttet folkeregistrering kan også gis familiemedlemmer som bor sammen med den utsatte personen.⁹⁴ Skatteverket skal gi støtte til den som har fått beskyttet folkeregistrering slik at vernet kan opprettholdes.⁹⁵

En person kan få fingerte personopplysninger dersom vedkommende står i fare for å bli utsatt for alvorlig kriminalitet mot liv, helse, frihet eller fred.⁹⁶ Som for beskyttet folkeregistrering er det et krav om at tiltaket, ut ifra vedkommendes forutsetninger og øvrige forhold, kan antas å tilfredsstille behovet for beskyttelse.⁹⁷ Vedkommende får da bruke andre personopplysninger om seg selv

enn de reelle.⁹⁸ Også familiemedlemmer som bor fast med vedkommende kan få bruke fingerte personopplysninger.⁹⁹ Dersom det kan gis tilstrekkelig beskyttelse ved at vedkommende får beskyttet folkeregistrering, skal det ikke gis samtykke til å få bruke fingerte personopplysninger.¹⁰⁰ Hvis det er gitt tillatelse til å bruke fingerte personopplysninger, skal politimyndighetene snarest sørge for at vedkommende blir registrert i folkeregistret med de fingerte opplysningene.¹⁰¹ Politimyndighetene skal også bistå vedkommende i kontakt med andre myndigheter og ellers yte nødvendig bistand dersom behovet ikke kan dekkes på annen måte.¹⁰²

Bruk av fingerte personopplysninger er ikke særlig utbredt. Frem til 2016 var det omkring 20 til 30 personer som hadde dette, og det er ytterst få ansatte i politiet og kriminalomsorgen som har fingerte personopplysninger. For at de fingerte personopplysningene skal ha full effekt, må den det gjelder bryte med sitt tidligere liv og starte på nytt med nytt bosted og ny jobb. Dette gjør at det er et svært inngripende tiltak som skaper mange utfordringer.

10.3.3 Begrensningene i innsynsretten etter förvaltningslagen

Den som er part i en sak, har rett til innsyn i saken etter förvaltningslagen 10 §, med de begrensninger som følger av offentlighets- og sekretesslagen 10. kapittel 3 §. Dermed kan en opplysning unntas fra innsyn i den grad et dokument eller en opplysning ikke kan utleveres av hensyn til allmenne eller individuelle interesser hvor det er av særlig betydning at materiale underlagt sekretess ikke utgis.

10.4 Strafferettslig vern

I tillegg til de alminnelige straffebestemmelsene som kommer til anvendelse for enhver som blir utsatt for straffbare handlinger,¹⁰³ finnes det bestemmelser i svensk rett som verner offentlige tjenestepersoner særskilt, herunder ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

⁹⁰ Offentlighets- og sekretesslag 22. kapittel 1 §.

⁹¹ Offentlighets- og sekretesslag 22. kapittel 2 §.

⁹² Folkbokföringslag 16 § første stykket.

⁹³ Folkbokföringslag 16 § første stykket.

⁹⁴ Folkbokföringslag 16 § tredje stykket.

⁹⁵ Folkbokföringslag 17 b §.

⁹⁶ Lag om fingerade personuppgifter 1 § første stykket.

⁹⁷ Lag om fingerade personuppgifter 1 § første stykket.

⁹⁸ Lag om fingerade personuppgifter 1 § første stykket.

⁹⁹ Lag om fingerade personuppgifter 1 § tredje stykket.

¹⁰⁰ Lag om fingerade personuppgifter 1 § andre stykket.

¹⁰¹ Lag om fingerade personuppgifter 6 § første stykket.

¹⁰² Lag om fingerade personuppgifter 7 §.

¹⁰³ Se for eksempel Brottsbalk 3. og 4. kapittel.

Den svenske straffeloven (brottsbalken) 17. kapittel verner mot forbrytelser mot offentlig virksomhet. I likhet med i norsk rett finnes det regler som verner mot alminnelig og grovere tilfeller av vold eller trusler om vold mot offentlig tjenesteperson (se 1 §), og hindring og motarbeiding av offentlig myndighetsutøvelse (se 2 og 4 §§). I tillegg gir bestemmelsen i brottsbalken 10 § et vern mot alminnelig og grovere tilfeller av vold og trusler mot rettens aktører.

Det finnes også særskilte bestemmelser som verner mot angrep på politiet. I brottsbalken 13. kapittel 5 c § fremgår det at den som angriper eller på annen måte forstyrrer politioperasjoner

ved å bruke vold eller trusler om vold, skader kjøretøy eller andre hjelpemidler, eller andre upassende handlinger, dømmes for sabotasje mot blålysvirksomhet, dersom gjerningen er egnet til å «allvarligt försvåra eller hindra uttryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet». Bestemmelsen ble inntatt som følge av gjentatte angrep mot blålysvirksomhetene i form av blant annet steinkasting, skyting og angrep, som har vanskeliggjort oppdraget til disse virksomhetene i tillegg til å skape risiko for skade på person og eiendom.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Prop. 2018/19:155 s. 10 og 11.

Del IV
Utviklingstrekk i samfunnet

Kapittel 11

Innledning

Utvalget har – i tråd med mandatet – innhentet informasjon om og analysert sentrale samfunnsmessige utviklingstrekk av relevans for behovet for identitetsskjerming. I denne delen av utredningen vil utvalget gjennomgå statistikk, utredninger, rapporter og undersøkelser, som kan belyse de relevante utviklingstrekkene. Utviklingstrekkene beskrevet i denne delen danner et bakgrunnsteppe for de endringene utvalget vil foreslå.

Utvalget har først forsøkt å kartlegge omfanget av vold og trusler i arbeidslivet (kapittel 12) og forekomsten av sjikane, skjellsord og hatefulle ytringer (kapittel 13). Deretter har utvalget sett på andre relevante utviklingstrekk i samfunnet (kapittel 14).

Utviklingstrekkene behandlet i denne delen bygger på en rekke ulike kilder. Utvalget har for det første innhentet statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for å belyse omfang og utvikling av registrert kriminalitet knyttet til offentlige tjenestepersoner. Statistikken omtales også som «kriminalstatistikken», og beskriver blant annet lovbrudd som er registrert og etterforsket av politiet, og lovbrudd som er avgjort av påtalemyndigheten og domstolen. Utvalget har valgt å se på SSBs statistikk over anmeldte og etterforskede lovbrudd av vold og trusler mot offentlig tjenesteperson i straffeloven § 155 (punkt 12.2 og 12.3). Statistikken over anmeldte og etterforskede lovbrudd utgjør to av fire faste hovedstatistikker i SSBs kriminalstatistikk.

Generelt skal lovbruddene som inngår i statistikken over anmeldte lovbrudd også være representert i statistikken over etterforskede lovbrudd. Men, fordi det kan ta lang tid fra et lovbrudd er anmeldt til det er ferdig etterforsket, er det ikke nødvendigvis slik at et anmeldt lovbrudd og et etterforsket lovbrudd gjenfinnes i samme statistikkårgang. Lovbruddet kan også kategoriseres ulikt ved anmeldelse og ved avsluttet etterforskning. Dermed er statistikken over anmeldte og etterforskede lovbrudd ikke direkte sammenlignbare.

De øvrige hovedstatistikker i SSBs kriminalstatistikk er statistikken over straffereaksjoner og

fengslinger. Utvalget har valgt å ikke gå nærmere inn på statistikken over straffereaksjoner fordi statistikken kun registrerer den straffebestemmelsen i en sak som har høyest strafferamme. Det betyr at der et tilfelle av vold mot offentlig tjenesteperson er en del av et større sakskompleks der det er andre straffbare forhold med høyere strafferamme, vil det ikke registreres en straffereaksjon for vold mot offentlig tjenesteperson i statistikken. Dermed er det ikke mulig å trekke konklusjoner på bakgrunn av statistikken over straffereaksjoner. Utvalget har ikke funnet statistikken over fengslinger relevant for å besvare mandatet.

SSBs statistikk gir begrenset informasjon om hvem som er offer/fornærmet for lovbruddet. For å få en oversikt over anmeldte tilfeller av vold og trusler mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen har utvalget derfor innhentet statistikk fra Politidirektoratets og Kriminalomsorgsdirektoratets statistikkbanker (henholdsvis politiets straffesaksregister STRASAK, og kriminalomsorgens internkontrollsystem KIKS, se punkt 12.2). Selv om SSBs kriminalstatistikk bygger på STRASAK, kan tallene være ulike på grunn av forskjellige tidspunkt og kriterier for uttrekk, samt ulike bearbeidingsrutiner og grupperinger i statistikkene.

Den faktiske kriminaliteten består ikke bare av registrert kriminalitet, men også av mørketall, det vil si kriminalitet som av ulike grunner ikke blir registrert av politiet, og dermed ikke inngår i statistikken. For å få bedre kunnskap om den faktiske kriminaliteten vil det derfor også bli redegjort for selvrapporteringsundersøkelser og spørreundersøkelser blant ansatte i politiet og kriminalomsorgen (punkt 12.4).¹ Disse undersøkelsene kan supplere og utfylle anmeldelsesstatistikken fordi de fanger opp volds- og trusselhendelser der ingen går til anmeldelse. En av undersøkelsene utvalget omtaler er SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø, som kartlegger blant annet fysisk og psykososialt arbeidsmiljø (punkt 12.4.2).

¹ Se tilsvarende betraktninger i NOU 2017: 9 s. 87.

Som fremstillingen vil vise, er det imidlertid svært få ansatte i politiet og kriminalomsorgen som har besvart levekårsundersøkelsene. Derfor har utvalget sett på spørreundersøkelser som er gjennomført blant de ansatte i politiet og kriminalomsorgen (punkt 12.4.3 til punkt 12.4.6). I disse undersøkelsene inngår blant annet spørsmål om forekomsten av og omstendighetene rundt volds- og trusselhendelser, samt sjikane og hets (kapittel 13). Svarene brukes til å samle kunnskap om uønskede handlinger som de ansatte i politiet og kriminalomsorgen har blitt utsatt for, og konsekvensene av dem (punkt 12.6). Undersøkelsene brukes også til å sammenligne de ansattes utsatthet med befolkningen for øvrig. Slike undersøkelser har imidlertid flere feilkilder knyttet til blant annet spørsmålsformulering og over- og underrapportering. Disse vil omtales underveis.

For å supplere spørreundersøkelsene har utvalget innhentet statistikk fra HMS-seksjonene i politiet og kriminalomsorgen (punkt 12.5). Etatenes HMS-moduler brukes for å registrere avvik og uønskede hendelser, og kan dermed gi et bredere bilde av hvor utsatte ansatte i politiet og

kriminalomsorgen er for vold og trusler enn det som fremgår av anmeldelsesstatistikken. Gjennomgangen av tall fra etatenes HMS-seksjoner tyder imidlertid på at det gjennomgående er en underrapportering av uønskede hendelser og avvik (punkt 12.5.2 og 12.5.3), og at det mangler tydelige og etablerte rutiner for forebygging og oppfølging av volds- og trusselhendelser (punkt 12.6.4). Et eksempel på en slik mangelfull oppfølging illustreres av de lave tallene Arbeids-tilsynet har mottatt fra etatene om arbeidsulykker og skader blant de ansatte (punkt 12.5.4).

Til slutt har utvalget gjennomgått ulike rapporter som belyser andre trekk ved samfunnsutviklingen som har betydning for ansatte i politiet og kriminalomsorgen, og deres behov for identitets-skjerming (kapittel 14). Dette er rapporter som kan gi et bilde av kriminalitetsutfordringene i dag og i fremtiden.

Det er en viss variasjon i kvaliteten på data-grunnlaget i denne delen av utredningen, og disse begrensningene vil omtales særskilt i de ulike punktene.

Kapittel 12

Vold og trusler i yrkeslivet

12.1 Innledning

Vold og trusler mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen kan ha ulike former. Media har rapportert om blant annet slag og spark, kasting av gjenstander og kokende olje, drapstrusler og trusler mot familie.¹ I tillegg til fysiske skader som slag-skader, brannskader, kuttskader og blåmerker, opplever mange psykiske plager som angst, depresjon eller søvnproblemer som følge av å ha vært utsatt for en volds- eller trusselhendelse.² Vold og trusler i yrkeslivet kan i tillegg føre til økt risiko for sykefravær, frafall og problemer med rekruttering.³

Hensikten med å kartlegge vold og trusler mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen er å få kunnskap om i hvilket omfang de ansatte utsettes for vold og trusler, og om antall hendelser har økt over tid. Omfanget og en eventuell utvikling gir imidlertid ikke i seg selv indikasjon på om adgangen til identitetsskjerming bør utvides. Om identitetsskjerming vil være et effektivt forebyggende tiltak mot slike hendelser, avhenger blant annet av i hvilke situasjoner volden og truslene skjer. Vold og trusler som oppstår i direkte konfrontasjon mellom ansatte i politiet og publikum eller mellom ansatte i kriminalomsorgen og innsatte/domfelte, vil ikke nødvendigvis kunne forhindres ved at identiteten til den ansatte skjermes. Derimot vil vold og trusler som skjer i andre situasjoner enn ved direkte konfrontasjon, og som følge av at gjerningspersonen har tilgang til den ansattes identitetsopplysninger, for eksempel der den ansatte oppsøkes utenfor arbeidstid enten fysisk eller digitalt, kunne forhindres dersom identiteten til den ansatte er skjermet for borgeren.

12.2 Anmeldte tilfeller av vold og trusler

Anmeldte tilfeller av vold og trusler mot offentlig tjenesteperson har økt de siste 20 årene. Figur 12.1 viser at mens gjennomsnittlig antall voldsanmeldelser (gule søyler) de tre første årene i denne perioden (2003 til 2005) var 904, var gjennomsnittet de tre siste årene (2020 til 2022) 1 810. Antallet er altså fordoblet når man sammenligner disse årene. Antall anmeldte trusler mot offentlige tjenestepersoner (røde søyler) har også hatt en markant økning fra 326 i 2003 til 1 565 i 2022, sett bort fra nedgangen i 2020 og 2021, som kan skyldes koronapandemien.

Statistikken omfatter anmeldte volds- og trussellovbrudd mot alle som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, jf. straffeloven § 155. Dermed sier ikke statistikken noe om hvor stor andel av disse som gjelder volds- og trussellovbrudd mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen. På forespørsel fra utvalget har både Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet oversendt statistikk over anmeldte lovbrudd av vold og trusler mot ansatte i politiet og i kriminalomsorgen.

Politidirektoratets statistikk viser antall anmeldte tilfeller av *vold og trusler mot ansatte i politiet*. Statistikken har identisk kilde som tallene fra SSB, men tallene kan likevel avvike, se kapittel 11.⁴

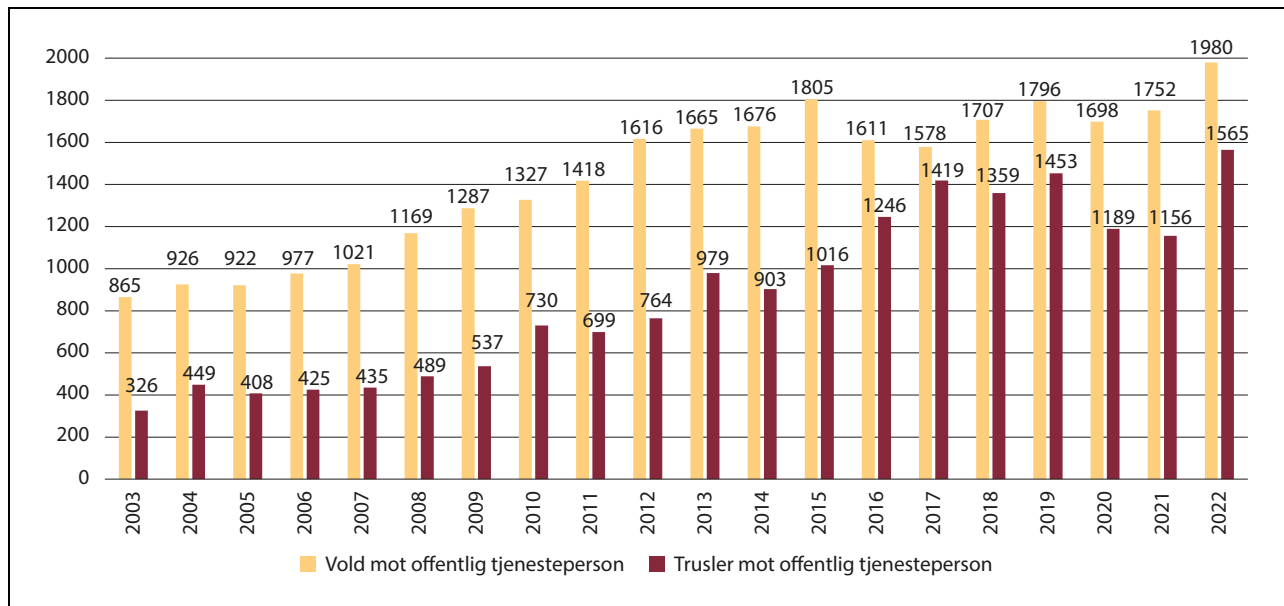
Det har vært en økning i antall anmeldelser av *vold mot ansatte i politiet* fra 601 anmeldelser i 2005 til 1 665 anmeldelser i 2022 (se figur 12.2). Sammenligner man tallene med SSBs statistikk i figur 12.1 er et omtrentlig estimat at av de 1 980 anmeldte tilfellene av vold mot offentlige tjenestepersoner som ble registrert i 2022, gjaldt 1 665 vold mot en ansatt i politiet. Selv om tallene ikke er direkte sammenlignbare, indikerer det at fles-teparten av de anmeldte tilfellene av vold mot

¹ Se NRK (2020), NRK (2022) og NRK (2023b).

² Rudkjoebing (2020).

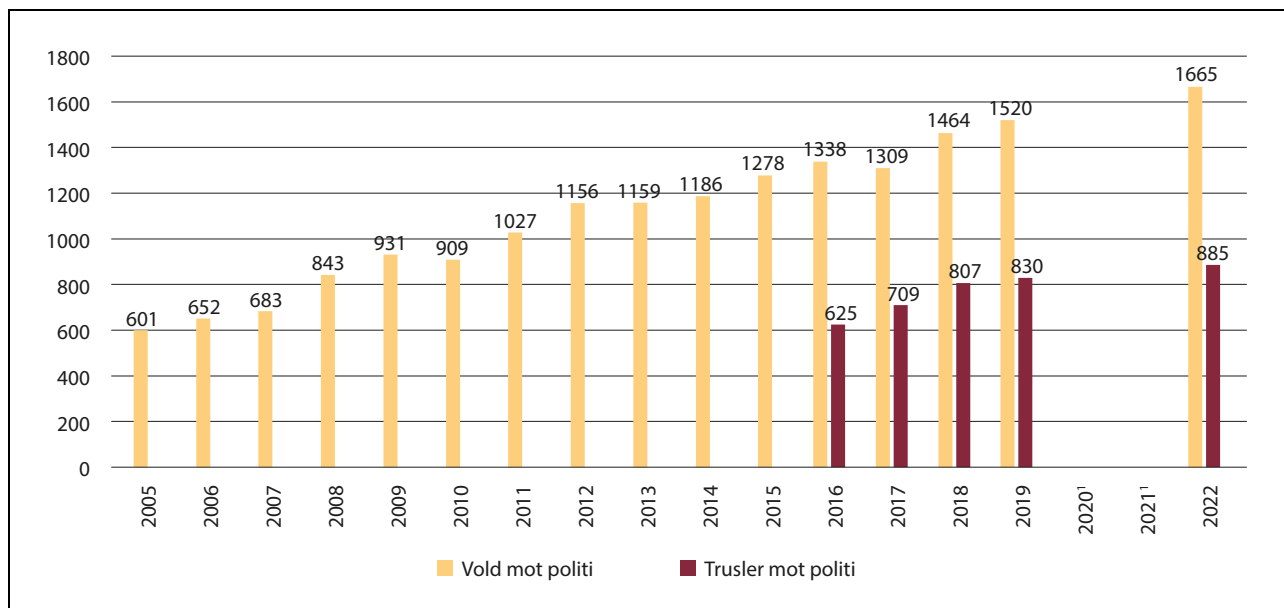
³ Arbeidstilsynet (u.å.) (b).

⁴ Politiets tall gir status i straffesaksregisteret per 1. januar etter statistikkåret, mens SSB får sine uttrekk fra registeret 14. januar. I løpet av denne perioden kan saker kodes om fra én type lovbrudd til en annen, og statistikkene er derfor ikke direkte sammenlignbare.



Figur 12.1 Anmeldte lovbrudd, vold og trusler mot offentlig tjenesteperson (2003 til 2022).

Kilde: SSB kildetabell 08484 (2023).



Figur 12.2 Anmeldte lovbrudd, vold og trusler mot politi (2005 til 2022).

¹ Grunnet feil i politiets driftsregister i 2020 og 2021 kan ikke anmeldelser etter straffeloven § 155 om vold og trusler mot offentlig tjenesteperson skille mellom vold/trusler eller politi/andre offentlige tjenestepersoner.

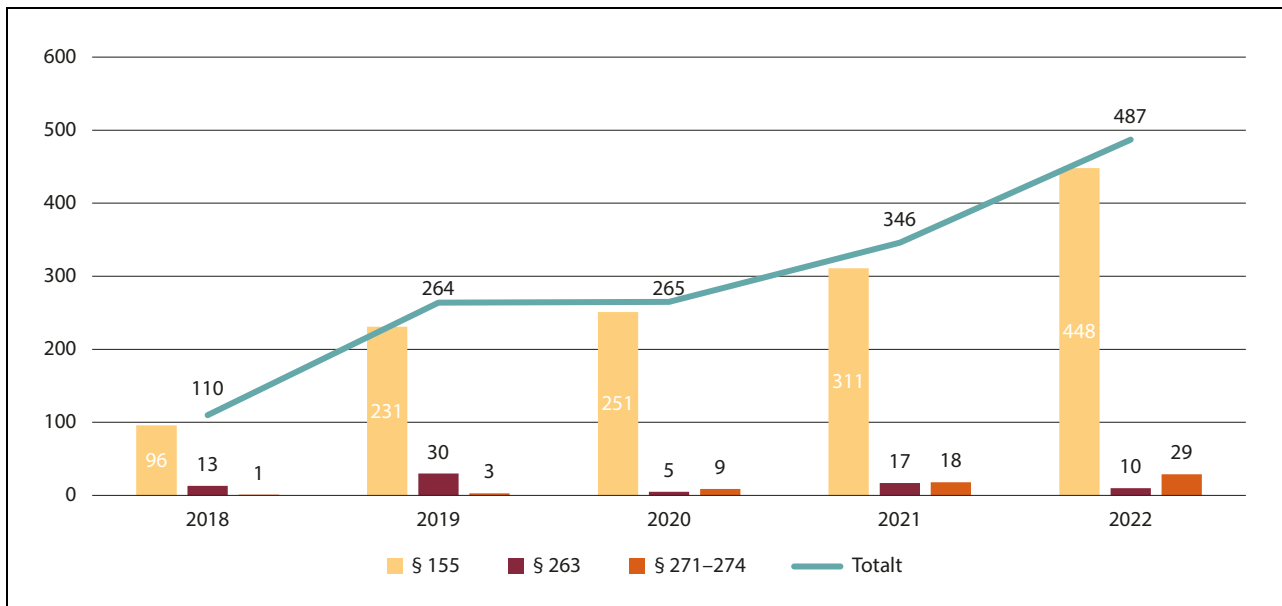
Kilde: Politidirektoratet (2023c).

offentlig tjenesteperson i 2022 gjaldt vold mot ansatte i politiet.

Datasettet dekker en kortere tidsperiode når det gjelder anmeldte tilfeller av *trusler mot ansatte i politiet*. Statistikken viser kun tall fra 2016 til 2022, med unntak for 2020 og 2021. Også her har det vært en økende trend. Sammenholdt med SSBs anmeldelsesstatistikk indikerer det at

omkring halvparten av de registrerte anmeldelsene av trusler mot offentlig tjenesteperson i perioden 2016 til 2022, gjaldt politiansatte.

Statistikk fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser antall anmeldte tilfeller av *vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen* i perioden 2018 til 2022. Statistikken er basert på kriminalomsorgens internkontrollsystem (KIKS).



Figur 12.3 Anmeldte lovbrudd, vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen straffeloven §§ 155, 263 og 271 til 274 (2018 til 2022).

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet (2023a).

Stolpene i figur 12.3 er inndelt etter straffeloven § 155 (vold og trusler mot offentlig tjenesteperson), § 263 (trusler) og §§ 271 til 274 (simple og grove kroppskrenkelser- og skader).⁵ I 2018 var totalt antall anmeldelser for disse lovbruddene 110, mens antallet i 2022 var 487. Antall anmeldte volds- og trussellovbrudd mot ansatte i kriminalomsorgen har dermed økt kraftig, og mer enn firedoblet seg i perioden fra 2018 til 2022.

Den betydelige økningen i antall anmeldte tilfeller av vold og trusler mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen, kan ha ulike forklaringer. Økningen kan skyldes at det begås flere volds- og trussellovbrudd enn tidligere, at det har blitt flere ansatte i politiet og kriminalomsorgen, at det generelt har vært befolkningsvekst eller at prioriteringer i etatene har bidratt til økt anmeldelsestilbøyelighet. Den kan også skyldes en kombinasjon av disse forholdene. Økningen i antall anmeldelser er dermed ikke i seg selv ensbetydende med at det har vært en reell økning i faktiske volds- og trusselhendelser.⁶

En av faktorene som kan ha hatt innvirkning på økningen i antall anmeldelser av vold og trusler, er endringer i antall årsverk innenfor politiet og kriminalomsorgen.

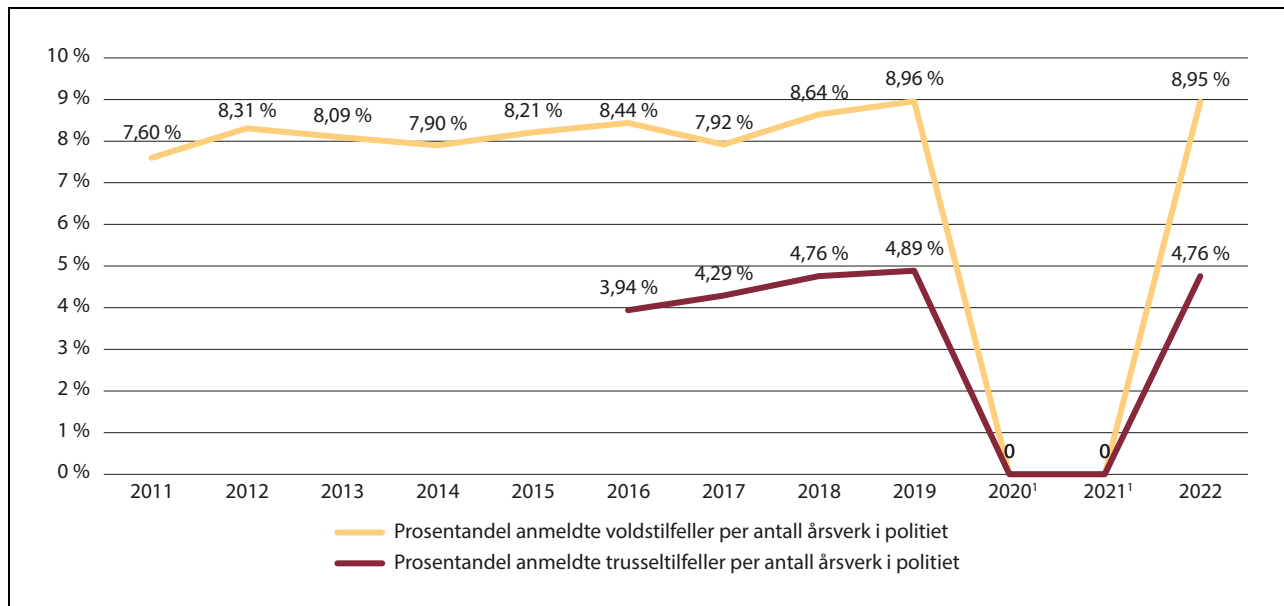
Figur 12.4 viser andelen anmeldte tilfeller av vold og trusler mot politiet per årsverk i etaten, ekskludert PST. Fra 2011 til 2017 var andelen anmeldte voldstilfeller stabil på rundt 8 prosent. I 2018 skjedde det en økning, med en topp på nesten 9 prosent i 2019. For anmeldte trusler har andelen anmeldelser også holdt seg nokså stabilt i perioden 2016 til 2022 på mellom 3,94 og 4,89 prosent. Grunnet feil i politiets driftsregister i 2020 og 2021 kan ikke anmeldelser av vold og trusler mot ansatte i politiet skilles ut blant anmeldelsene av vold og trusler mot offentlig tjenesteperson disse årene, og det er derfor ingen tall på andelen anmeldte vold og trusler mot ansatte i politiet disse årene.

For kriminalomsorgens del viser figur 12.5 at det har vært en prosentmessig økning i anmeldte tilfeller av vold i perioden 2018 til 2022, også sett opp mot antall årsverk. Figuren viser at den prosentmessige andelen som har anmeldt trusler i perioden 2018 til 2022 har vært varierende. Det er imidlertid anmeldt ganske få tilfeller av trusler, slik at små endringer i antall anmeldte trusler får store utslag.

Figurene 12.2 og 12.4 viser at selv om trenden i perioden 2005 til 2022 er en nominell økning i antall anmeldelser av vold og trusler mot politiet, er andelen ansatte som anmelder vold og trusler jevn i perioden 2011 til 2022. Dette kan tilsi at det ikke har vært noen reell økning i antall anmeldelser per ansatte i politiet. Om dette er tilfellet, vil

⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst til utvalget at det er usikkert om én anmeldelse gjelder ett eller flere straffbare forhold.

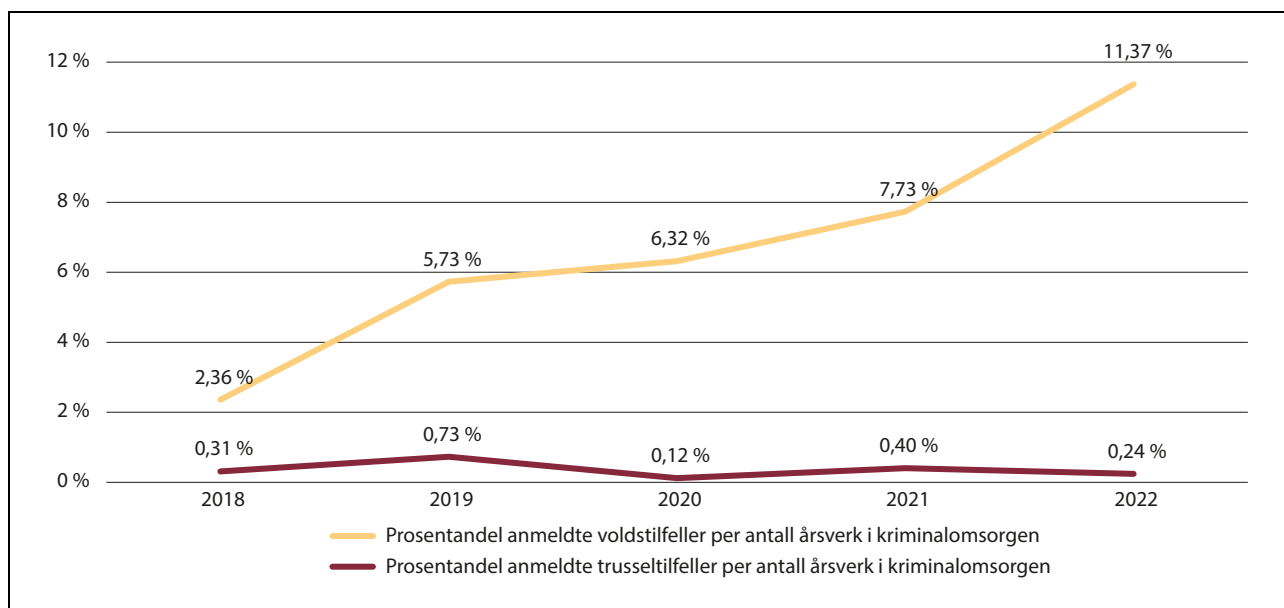
⁶ Tilsvarende betraktninger gjøres i NOU 2017: 9 på s. 128.



Figur 12.4 Statistikk over anmeldte tilfeller av vold og trusler mot ansatte i politiet per årsverk i politiet (2011 til 2022).

1 Grunnet feil i politiets driftsregister i 2020 og 2021 kan ikke anmeldelser etter straffeloven § 155 om vold og trusler mot offentlig tjenesteperson skille mellom vold/trusler eller politi/andre offentlige tjenestepersoner.

Kilde: Politiet (u.å.) (b) og Politidirektoratet (2023c).



Figur 12.5 Statistikk over anmeldte tilfeller av vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen per årsverk i kriminalomsorgen (2018 til 2022).

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet (2023a) og Kriminalomsorgsdirektoratet (2023b).

imidlertid være vanskelig å si uten å vite mer om hvilke funksjoner de nyttsatte i politiet har. Dersom økningen først og fremst består av ansatte uten publikumskontakt, slik at tallet på ansatte med publikumskontakt er det samme, kan tallene likevel vise en reell økning i antallet anmeldelser. Dersom det i perioden 2011 til 2022 har vært en

større økning i antall årsverk innenfor særorgan og andre enheter, sammenlignet med antall årsverk innenfor politidistriktene, kan det underbygge en reell økning.

For vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen har det vært en større variasjon i andelen ansatte som har inngitt anmeldelse i perioden

2018 til 2022. Anmeldte tilfeller av vold kan indikere en økning i perioden 2018 til 2022 selv etter justering for antall årsverk, se figur 12.5. Det dreier seg imidlertid om et datasett fra en begrenset periode og det er dermed krevende å påvise langsiktige tendenser.

Den gjennomgåtte statistikken underbygger at en ikke ubetydelig andel av ansatte i politiet anmelder tilfeller av vold og trusler mot offentlig tjenesteperson. Til tross for en kvantitativ økning i antall anmeldelser, er det imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at det har vært en *betydelig* økning i andelen ansatte som utsettes for vold og trusler. Antall anmeldelser sett opp mot antall årsverk i politiet tilsier at risikoen for å bli utsatt for vold og trusler er nærmest uendret de siste ti årene.

For ansatte i kriminalomsorgen har utvalget fått oversendt mindre statistikk, noe som gjør det mer utfordrende å tolke langsiktige utviklings-trekk. Likevel tyder både statistikken over antallet anmeldelser og andelen anmeldelser per ansatt i kriminalomsorgen på at det har vært en økning i anmeldelser av vold de siste fem årene. Det hefter imidlertid usikkerhet ved tallene, ettersom avviks-systemet til kriminalomsorgen kan tyde på at et større antall hendelser ikke er anmeldt (se punkt 12.5.3).

12.3 Etterforskede tilfeller av vold og trusler mot offentlige tjenestepersoner og politiets avgjørelse

12.3.1 Innledning

SSBs statistikk over etterforskede lovbrudd (tabell 09405) registrerer de ferdig etterforskede og rettskraftig avgjorte lovbruddene innenfor statistikkåret. Det vil si alle lovbruddene som politiet og påtalemyndigheten eller domstolene anser ferdig behandlet.

Statistikken over etterforskede lovbrudd beskriver hvordan lovbrudd blir avgjort av politiet, påtalemyndigheten eller domstolen. Den deles inn i oppklarte og uoppklarte lovbrudd innenfor den enkelte lovbruddskategori. Domstolens rettskraftige avgjørelser er i statistikken klassifisert som oppklart innenfor underkategorien avgjort med tiltale. Statistikken beskriver imidlertid ikke hvilket utfall den endelige straffesaken har fått i domstolen, slik at også senere frifinnelse sorterer under denne kategorien. Avgjørelser av politiet eller påtalemyndigheten hvor det er konkludert med at det ikke har forekommet et lovbrudd, fremgår ikke av statistikken.

Siden det som nevnt har vært en økning i antall anmeldelser av vold og trusler mot offentlig tjenesteperson, er det naturlig at det også har vært en økning i antall etterforskede saker av denne typen i samme periode. I denne delen går vi derfor ikke inn på den kvantitative økningen, men fokuserer på betydningen av skillet mellom de oppklarte og uoppklarte lovbruddene og grunnlaget for disse avgjørelsene.

12.3.2 Sammenhengen mellom etterforskede og anmeldte tilfeller av vold og trusler

Kategoriseringen av lovbruddet ved anmeldelse gjøres på bakgrunn av en innledende vurdering, uten en grundig vurdering av forholdet. Dersom etterforskningen gir grunnlag for det, skal imidlertid kategorien endres.⁷ Dermed kan en hendelse som ved anmeldelsen er registrert som vold eller trussel mot offentlig tjenesteperson, plasseres i en annen lovbruddskategori under etterforskningen, eller motsatt. Utvalget legger derfor til grunn at lovbruddets kategorisering på etterforskningsstadiet er basert på en grundigere vurdering av de faktiske og juridiske sidene ved hendelsen enn på anmeldelsesstadiet.

I perioden 2003 til 2022 er det registrert færre etterforskede saker av vold mot offentlig tjenesteperson enn anmeldelser. Dette kan skyldes at politiet eller påtalemyndigheten enten har vurdert det straffbare forholdet under en annen straffebe-stemmelse under etterforskningen, eller at politiet eller påtalemyndigheten har avsluttet saken ved at de konkluderer med at det ikke har funnet sted et straffbart forhold.

Det er registrert totalt 1 515 flere anmeldelser enn etterforskede tilfeller av vold mot offentlig tjenesteperson i hele perioden.⁸ Dette vil si at omkring 5,3 prosent av de anmeldte forholdene ikke ble ansett som straffbare eller vurdert som en annen type lovbrudd under etterforskningen. Den lave prosenten innebærer imidlertid også at de aller fleste anmeldelsene førte til en etterforskning.

Det er registrert 2 344 flere anmeldte enn etterforskede tilfeller av trusler mot offentlig tjenesteperson i samme periode.⁹ Det vil si at omkring 13,3 prosent av de anmeldte sakene endret status, eller ble ikke ansett straffbare. Den høyere prosenten sammenlignet med voldslovbruddene kan skyldes at opplevelsen av hva som

⁷ Riksadvokatens rundskriv RA-2018-3 punkt 4.1.3.

⁸ SSBs kildetabeller 08484 (2023) og 09405 (2023).

⁹ SSBs kildetabeller 08484 (2023) og 09405 (2023).

utgjør en trussel kan skille seg fra det strafferettslige trusselbegrepet, mens det er relativt klart hva som utgjør vold. Det kan også komme av at forholdet senere under etterforskningen vurderes under en mildere straffebestemmelse, som for eksempel straffeloven § 156 om hindring av offentlig tjenesteperson.

12.3.3 Oppklarte saker

Oppklaringsprosenten for etterforskede tilfeller av vold mot offentlig tjenesteperson har de siste 20 årene holdt seg på et jevnt høyt nivå. Med unntak av 2009, var oppklaringsprosenten på mellom 91 og 93 prosent i perioden 2003 til 2016. Etter 2016 har den gått svakt nedover, med lavest oppklaringsprosent i 2022 på 80 prosent.¹⁰

Oppklaringsprosenten for etterforskede tilfeller av trusler mot offentlig tjenesteperson har også holdt seg på et jevnt høyt nivå de siste 20 årene, men noe lavere enn etterforskede tilfeller av vold mot offentlig tjenesteperson. Også for trusler har det vært en svak nedadgående tendens. I perioden 2003 til 2015 lå oppklaringsprosenten på mellom 82 og 91 prosent, mens i årene 2016 til 2022 lå den på mellom 70 og 79 prosent.¹¹

Den høye oppklaringsprosenten innebærer at påtalemyndigheten i en stor andel av etterforskede saker om vold og trusler mot offentlig tjenesteperson, finner det tilstrekkelig bevist at det er begått et straffbart forhold.

Hovedvekten av de oppklarte sakene ender med at det besluttes tiltale. De siste 20 årene har mellom 74 og 88 prosent av de oppklarte etterforskede sakene om vold mot offentlig tjenesteperson endt med en tiltalebeslutning, med de laveste prosentene de siste tre årene. For trusler mot offentlig tjenesteperson ble 75 til 90 prosent av de oppklarte etterforskede sakene avgjort med tiltale.¹²

For både vold og trusler mot offentlig tjenesteperson har det vært en økning i saker som avgjøres med henleggelse på grunn av at siktede ikke er strafferettslig tilregnelig. For vold mot offentlig tjenesteperson holdt antall henleggelse på dette grunnlaget seg ganske stabilt i perioden 2003 til 2016 med mellom 9 og 12 prosent, mens fra 2017 til 2021 økte antallet, og nådde en topp på 18 prosent i 2021 og 2022. For trusler mot offentlig tjenesteperson utgjorde denne kategorien 6 og 13

prosent av de oppklarte sakene i perioden 2003 til 2016, mens i perioden 2017 til 2022 utgjorde den mellom 12 og 19 prosent.¹³ Økningen i antall saker som henlegges på bakgrunn av at siktede ikke er strafferettslig tilregnelig, kan underbygge at det i større grad oppstår situasjoner hvor den offentlige tjenestepersonen er involvert i eller må gripe inn i en situasjon overfor en psykisk syk person.

12.4 Selvrapporterte tilfeller av vold og trusler

12.4.1 Innledning

Funn fra selvrapporteringsundersøkelser kan supplere og utfylle anmeldelsesstatistikken fordi de fanger opp volds- og trusselhendelser som ikke blir anmeldt, se tidligere redegjørelse i kapittel 11. Anmeldelsestilbøyelighet kan bero på ulike faktorer som kulturen innad i politiet og kriminalomsorgen, og arbeidsgivers rutiner for håndtering av lovbrudd.

I tillegg kan selvrapporteringsundersøkelser gi et bredere bilde av hvordan volden og truslene har oppstått, samt konsekvensene av dem, enn hva statistikken over anmeldte og etterforskede tilfeller gir. Dette er av betydning for spørsmålet om økt identitetsskjerming er et effektivt virkemiddel for å forebygge slike hendelser i fremtiden.

Dersom volden og truslene oppstår i direkte kontakt mellom den ansatte og publikum eller innsatte/domfelte, for eksempel under en pågripelse eller i fengselet, kan ikke identitetsskjerming brukes for å avverge eller forhindre handlingen. Identitetsskjerming kan på den andre siden være et effektivt forebyggende tiltak mot volds- og trusselhendelser som oppstår som følge av at gjerningspersonen har informasjon om den ansattes identitet, for eksempel dersom gjerningspersonen oppsøker den ansatte på fritiden eller den ansatte mottar trusler på sin private telefon. Utvalget har blant annet blitt forelagt eksempler der ansatte har mottatt meldinger hvor ektefellens navn eller den ansattes privatadresse, fremgår av meldingene.

Det vil som regel være noen begrensninger knyttet til hva man kan utlede av selvrapporteringsundersøkelser. Dette vil blant annet ha sammenheng med hvordan spørsmålene er formulert, svaralternativene, hvordan den ansatte selv leser spørsmålene og hva den ansatte legger i begrepene som er brukt. Begrensningene knyttet til de ulike undersøkelsene er omtalt nedenfor.

¹⁰ Se vedlegg 1.

¹¹ Se vedlegg 1.

¹² Se vedlegg 1.

¹³ Se vedlegg 1.

12.4.2 SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø

SSBs levekårsundersøkelser om arbeidsmiljø gjennomføres cirka hvert tredje år. Undersøkelsene tar for seg et bredt spekter av spørsmål relatert til fysisk, ergonomisk og psykososialt arbeidsmiljø. Dette inkluderer blant annet spørsmål om vold og trusler. I SSBs publisering av levekårsundersøkelsene fra 2013, 2016 og 2019 inngår politibetjenter og fengselsbetjenter i yrkesgruppen «Sikkerhetsarbeidere, politi, tollere og militære», mens i levekårsundersøkelsen fra 2022 inngår fengselsbetjenter i yrkesgruppen «Sikkerhetsarbeidere» og politibetjenter inngår i yrkesgruppen «Medarbeidere innen økonomi, administrasjon og salg».

I undersøkelsen fra 2019 mottok SSB svar fra 46 politibetjenter og 13 fengselsbetjenter av totalt 131 respondenter innenfor yrkesgruppen «Sikkerhetsarbeidere, politi, tollere og militære», mens i 2022 utgjorde fengselsbetjentene 26 av totalt 143 respondenter innenfor yrkesgruppen «Sikkerhetsarbeidere». I 2022 svarte 1 117 respondenter innenfor yrkesgruppen «Medarbeidere innen økonomi, administrasjon og salg», og politibetjenter utgjorde bare 51 av disse. Utvalget har derfor sett bort fra funn innenfor denne gruppen ettersom andelen politibetjenter var så lav.

I kategorien «Sikkerhetsarbeidere, politi, tollere og militære» oppga 28 prosent i 2013, 19 prosent i 2016 og 21 prosent i 2019 at de hadde vært

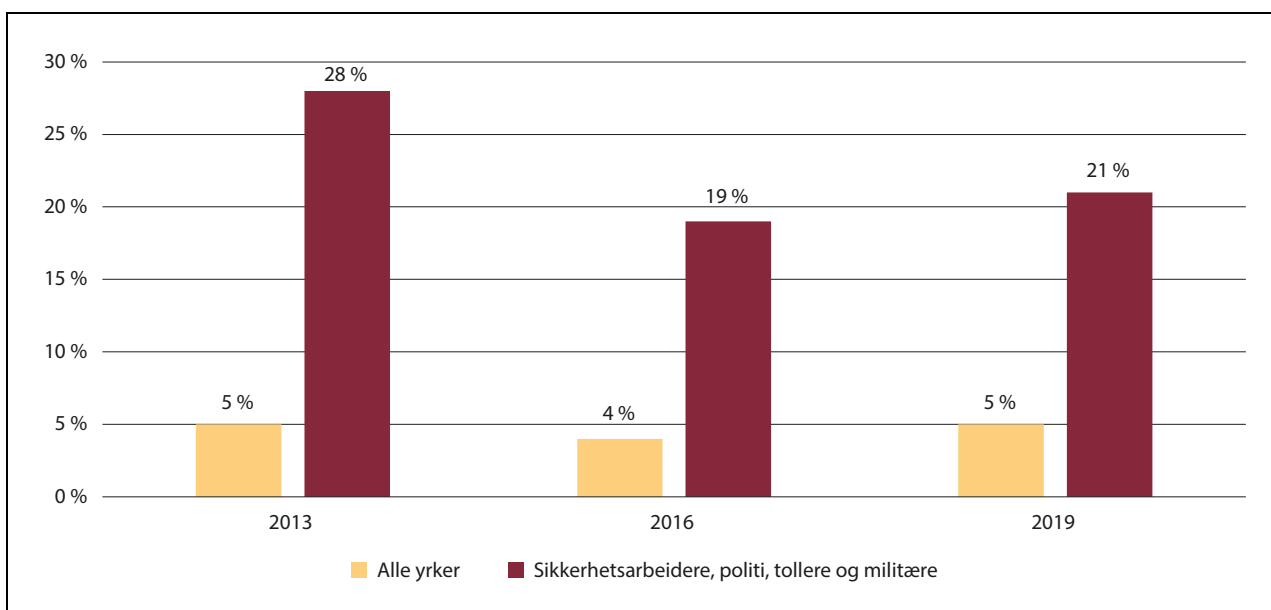
utsatt for vold de siste 12 måneder (se figur 12.6). Til sammenligning svarte henholdsvis 5, 4 og 5 prosent av alle yrkesgrupper det samme. Videre oppga 16 prosent i 2013, 10 prosent i 2016, 12 prosent i 2019 og 11,3 prosent i 2022 at de hadde vært utsatt for trusler på arbeidsplassen som var så alvorlige at de ble reddede, de siste 12 månedene. Innenfor alle yrkesgrupper svarte 4 prosent det samme alle årene (se figur 12.7).¹⁴

I 2022-undersøkelsen (se figur 12.8) rapporterte omkring fire ganger så mange innenfor yrkesgruppen «Sikkerhetsarbeidere» om vold (19,5 prosent) og hets eller trusler (35 prosent) i forbindelse med arbeidet, sammenlignet med alle yrkesgruppene (henholdsvis 5 prosent og 8,8 prosent). Nesten fem ganger så mange innenfor yrkesgruppen «Sikkerhetsarbeidere» rapporterte om hets eller trusler som var så alvorlige at de ble reddede (11,3 prosent), sammenlignet med alle yrkesgrupper (2,4 prosent). Andelen som rapporterte om hets eller trusler via sosiale medier eller digitalt, var relativt lavt for både «Sikkerhetsarbeidere» (3,4 prosent) og alle yrker (1,3 prosent).¹⁵

Levekårsundersøkelsene viser at en større andel innenfor yrkesgruppene «Sikkerhetsarbeidere, politi, tollere og militære» og «Sikkerhetsarbeidere» oppgir at de har blitt utsatt for vold og trusler på arbeidsplassen. Resultatene i under-

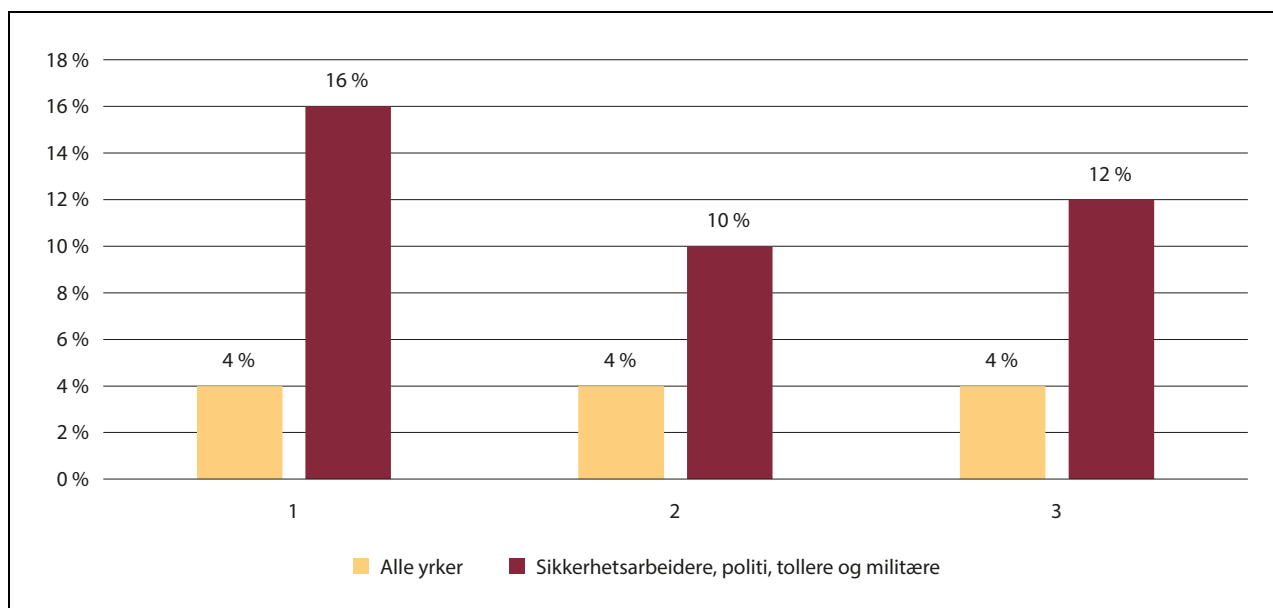
¹⁴ SSB kildetabell 10477 (2020).

¹⁵ SSB kildetabell 14131 (2023).



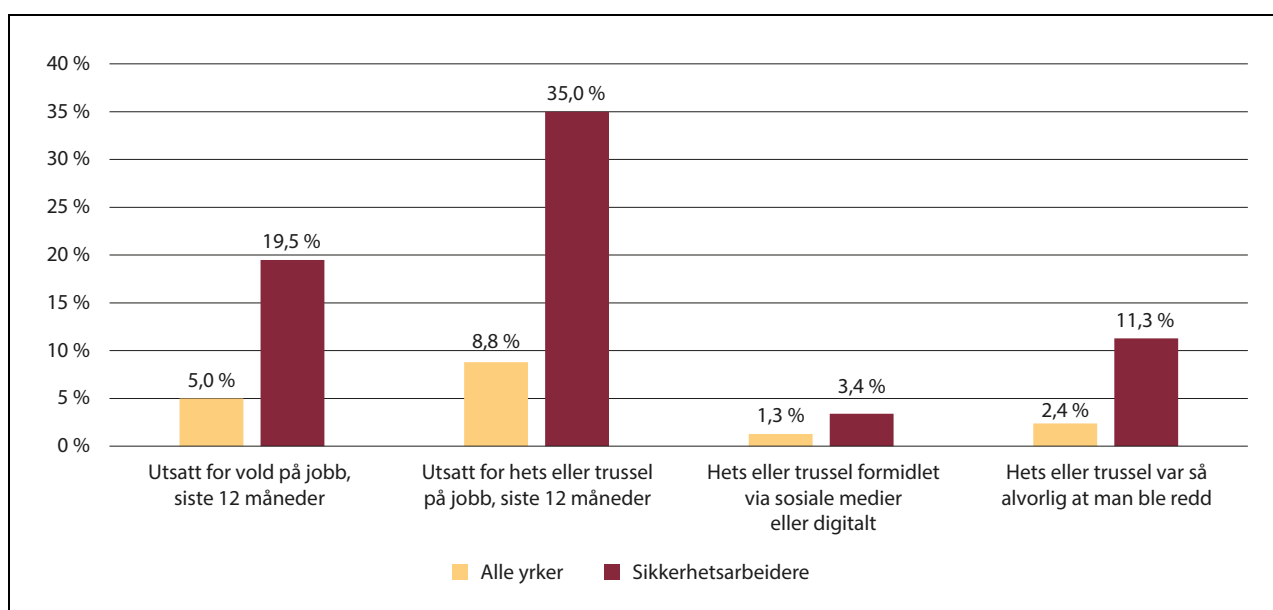
Figur 12.6 Arbeidsmiljø, levekårsundersøkelsen fra 2013, 2016 og 2019. Utsatthet for vold etter yrke (i prosent).

Kilde: SSB kildetabell 10477 (2020).



Figur 12.7 Arbeidsmiljø, levekårsundersøkelsen fra 2013, 2016 og 2019. Utsatthet for trusler etter yrke (i prosent).

Kilde: SSB kildetabell 10477 (2020).



Figur 12.8 Arbeidsmiljø, levekårsundersøkelsen fra 2022. Utsatthet for vold, hets og trusler etter yrke (i prosent).

Kilde: SSB kildetabell 14131 (2023).

søkelsene baserer seg på svar fra flere enn bare politi- og fengselsbetjenter, og det er få politi- og fengselsbetjenter som har svart på undersøkelsen. Det er dermed uklart om svarene fra de som har deltatt er representative for alle ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Besvarelsene baserer seg dessuten på den ansattes subjektive oppfatning av hendelsen, uten at det er foretatt noen objektiv vur-

dering av om hendelsen innebærer en overtredelse av en straffebestemmelse. Til tross for dette underbygger likevel undersøkelsene, på samme måte som statistikken over anmeldt vold og trussel mot offentlig tjenesteperson, at ansatte i politiet og kriminalomsorgen i større grad enn andre yrkesgrupper og befolkningen for øvrig, utsettes for vold og trusler i tilknytning til arbeidet.

12.4.3 Politiets Fellesforbunds medlemsundersøkelser

I 2019 og 2022 gjennomførte Politiets Fellesforbund to spørreundersøkelser blant sine medlemmer. Spørreundersøkelsen i 2019 tok sikte på å belyse i hvilken grad politiansatte hadde opplevd trusler eller hendelser privat (mot seg selv, familie eller bopel) som en konsekvens av yrket. Undersøkelsen i 2022 var en del av Politiets Fellesforbunds arbeid med å sikre bedre identitetsskjerming og skulle kartlegge behovet for slik skjerming. Begge undersøkelsene ble sendt til Politiets Fellesforbunds medlemmer. Dermed har ikke ansatte i politiet som er organisert i andre foreninger eller er uorganiserte, vært en del av undersøkelsene.

Medlemsundersøkelsen som ble sendt ut i 2019 ble mottatt av 13 462 medlemmer. Av disse besvarte 27,7 prosent undersøkelsen. Respondentene mottok totalt fem spørsmål.

- 41,9 prosent svarte «Ja» på spørsmålet «Frykter du at noe kan skje med deg eller din familie privat, som kan knyttes til deres virke som politiansatt?».
- 54,5 prosent svarte «Ja» på spørsmålet «Har det blitt rettet trusler mot deg, i arbeidstiden eller etter, om at noe skal skje eller gjøres mot deg eller din familie?».
- 36 prosent svarte «Ja» på spørsmålet «Har du opplevd ubehagelige hendelser etter arbeidstid, enten mot deg eller din familie, som du mener er knyttet til jobben som politiansatt?».
- 58,1 prosent svarte «Ja» på spørsmålet «Tar du på grunn av din jobb som politiansatt forholdsregler (med hensyn til egen sikkerhet, bolig og/eller familie) ut over det som kanskje er vanlig?».

Totalt mottok 14 703 respondenter spørreundersøkelsen i 2022. Av disse var det 4 829 (32,84 prosent) som besvarte undersøkelsen helt eller delvis. Blant de som svarte var 36,2 prosent kvinner og 63,4 prosent menn. 83,1 prosent hadde stillingskategorien «Politi», mens 16,9 prosent hadde stillingskategorien «Sivil». Medlemmene mottok totalt syv spørsmål, altså flere enn i 2019-undersøkelsen. Fem av spørsmålene var imidlertid de samme som i 2019-undersøkelsen.

Av 2022-undersøkelsen fremgår det blant annet at:

- Nær seks av ti (58,6 prosent) svarte «Ja» på spørsmålet «Frykter du at noe kan skje med deg eller din familie privat, som kan knyttes til deres virke som politiansatt?».

- Blant de med stillingskategorien «Politi» svarte 64 prosent «Ja», mens blant de med stillingskategorien «Sivil» svarte 30,9 prosent «Ja».
- Nær seks av ti (58,7 prosent) svarte «Ja» på spørsmålet «Har det blitt rettet trusler mot deg, i arbeidstiden eller etter, om at noe skal skje eller gjøres mot deg eller din familie?».
- Blant de med stillingskategorien «Politi» svarte 65,5 prosent «Ja», mens blant de med stillingskategorien «Sivil» svarte 23 prosent «Ja».
- Over tre av ti (34,4 prosent) svarte «Ja» på spørsmålet «Har du opplevd ubehagelige hendelser etter arbeidstid, enten mot deg eller din familie, som du mener er knyttet til jobben som politiansatt?».
- Blant de med stillingskategorien «Politi» svarte 37,7 prosent «Ja», mens blant de med stillingskategorien «Sivil» svarte 17,6 prosent «Ja».
- Nær tre av ti (27,6 prosent) svarte «Ja» på spørsmålet «Har du blitt oppsøkt etter arbeidstid av personer du har hatt kontakt med i ditt virke som politiansatt?».
- Blant de med stillingskategorien «Politi» svarte 30,3 prosent «Ja», mens blant de med stillingskategorien «Sivil» svarte 14,1 prosent «Ja».
- To av tre (66,8 prosent) svarte «Ja» på spørsmålet om «Har du på grunn av din jobb som politiansatt tatt sikkerhetsforholdsregler, utover det som er vanlig blant nordmenn?».
- Blant de med stillingskategorien «Politi» svarte 70,5 prosent «Ja», mens blant de med stillingskategorien «Sivil» svarte 47,8 prosent «Ja».
- Over én av ti (15 prosent) svarte «Ja» på spørsmålet om «Har du opplevd å bli hengt ut eller sjikanert på sosiale medier som følge av at du er ansatt i politiet?».
- Blant de med stillingskategorien «Politi» svarte 17 prosent «Ja», mens blant de med stillingskategorien «Sivil» svarte 4,6 prosent «Ja».
- Under én av ti (6,4 prosent) svarte «Ja» på spørsmålet «Har du opplevd at noen har hentet ut opplysninger fra arbeidsgiver om deg som følge av en straffesak du har jobbet med?».
- Blant de med stillingskategorien «Politi» svarte 7,4 prosent «Ja», mens blant de med stillingskategorien «Sivil» svarte 1,4 prosent «Ja».

Undersøkelsen viser at et klart flertall av respondentene fryktet at noe ubehagelig kunne skje på grunn av stillingen og hadde opplevd trusler. Et mindretall på litt over tre av ti hadde opplevd ubehagelige hendelser etter arbeidstid. Videre tok to tredjedeler av de ansatte sikkerhetsforholdsregler utover det som var vanlig blant nordmenn. Et mindretall hadde opplevd å bli hengt ut eller sjikannert på sosiale medier eller at det var hentet ut opplysninger fra arbeidsgiver som følge av arbeid med en straffesak.

Sammenlignes de to undersøkelsene, er det en økning fra 2019 til 2022 blant de som frykter at det skal skje noe med den ansatte selv eller familien og blant de som har tatt sikkerhetsforholdsregler (økning på henholdsvis 16,7 og 8,7 prosentpoeng). Videre er det en mindre økning blant de som har opplevd trusler enten i eller utenfor arbeidstiden (økning på 4,2 prosentpoeng) og en mindre reduksjon blant de som har opplevd ubehagelige hendelser etter arbeidstid (reduksjon på 1,6 prosentpoeng).

Hva som kan utledes av undersøkelsen avhenger av om de som har svart på undersøkelsen er representative for de politiansatte i sin helhet.¹⁶ Dersom det har vært et systematisk frafall, det vil si at de ansatte som selv har opplevd trusler i større grad har besvart undersøkelsen enn de som ikke har opplevd trusler, kan prosentangivelsene som er gjengitt over utgjøre et overestimat sammenlignet med politiansatte i sin helhet.¹⁷

Undersøkelsene tyder på at en større andel av politiansatte opplever trusler og ubehagelige hendelser på eller utenfor jobb enn andelen som anmelder vold og trusler mot offentlig tjenesteperson. Svarene tyder også på at det er en stor frykt- og usikkerhetsopplevelse blant de ansatte. Undersøkelsene belyser dermed de politiansattes opplevde behov for identitetsskjerming.

Graden av frykt og hva den kommer av er imidlertid ikke undersøkt, og det er heller ikke spurt om hvor sannsynlig den ansatte mener det er at noe vil skje.¹⁸ Det er dessuten ikke undersøkt hva slags sikkerhetsforholdsregler de ansatte har tatt og hvilken oppfatning de har av hva som er «vanlig blant nordmenn». Besvarelsene i undersøkelsen gir heller ikke grunnlag for å sammenligne følelse av frykt, ubehagelige opplevelser eller lignende blant andre i samfunnet og i andre yrkesgrupper. Undersøkelsen kan derfor ikke si noe om og eventuelt på hvilken måte poli-

tiet på dette området skiller seg fra andre i samfunnet og andre yrkesgrupper.

Begge undersøkelsene baserer seg på medlemmenes svar og på deres egen forståelse av de ordene som er brukt. Respondentens forståelse av trusler samsvarer dermed ikke nødvendigvis med trusler slik de er definert i straffeloven § 155. Besvarelsene gir heller ikke noen indikasjon på om de som har svart «Ja» på spørsmålene har opplevd dette én eller flere ganger, om det er kort eller lang tid siden eller i hvilken kontekst og/eller situasjon truslene og de ubehagelige hendelsene har forekommet. Fravær av informasjon om i hvilken kontekst trusselen eller det ubehagelige har forekommet, gjør at undersøkelsene i begrenset grad belyser om identitetsskjerming ville ha hindret situasjonen. Det er heller ikke gjort undersøkelser av om hendelsene ble rapportert inn til arbeidsgiver eller anmeldt, og hvordan hendelsene eventuelt ble håndtert.

12.4.4 Politidirektoratets medarbeiderundersøkelse

Om medarbeiderundersøkelsene fra 2020 og 2022

Politidirektoratet gjennomførte medarbeiderundersøkelser i politi- og lensmannsetaten i 2020¹⁹ og 2022.²⁰ I 2020 svarte 83 prosent på undersøkelsen, og i 2022 svarte 78,7 prosent. Spørreskjemaene i begge undersøkelsene er relativt like, men spørsmålene i undersøkelsen fra 2022 er mer definerte. Undersøkelsene er likevel sammenlignbare, fordi de fleste spørsmålene i undersøkelsen fra 2022 består av spørsmålene som var inkludert i undersøkelsen fra 2020. Medarbeiderundersøkelsene kan bidra til å belyse hvordan volden og truslene oppstår, og hyppigheten av dem. Men også her beror besvarelsen på medarbeidernes subjektive forståelse av hendelsen, spørsmålsstillingen og begrepsbruken.

Trusler om vold

På spørsmålet «har du i løpet av de siste 12 månedene blitt utsatt for trusler om vold under tjenestetøvelsen din», svarte 18 prosent «ja» i undersøkelsen fra 2022, mens 21 prosent svarte «ja» i undersøkelsen fra 2020.

Respondentene som svarte «ja» på dette spørsmålet, fikk oppfølgingsspørsmålet «under hvilke omstendigheter ble du utsatt for trusler om vold?»

¹⁶ Thomassen og Strype (2023).

¹⁷ Thomassen og Strype (2023).

¹⁸ Thomassen og Strype (2023).

¹⁹ Rambøll (2020).

²⁰ Politiet (2022).

og «hvor ofte har du blitt utsatt for trusler om vold de siste tolv månedene?». Det var mulig å gi flere svar.

I begge undersøkelsene oppga flesteparten at de hadde blitt utsatt for trusler om vold under pågripelse (henholdsvis 79 prosent i 2022 og 75 prosent i 2020), under transport (henholdsvis 56 prosent i 2022 og 54 prosent i 2020) og i arresten (henholdsvis 48 prosent i 2022 og 51 prosent i 2020). På spørsmålet om hyppighet svarte 72 prosent at de hadde blitt utsatt for trusler om vold mindre enn fem ganger de siste tolv månedene, mens 25 prosent svarte fem ganger eller mer i undersøkelsen fra 2022. Til sammenligning svarte 71 prosent mindre enn fem ganger og 29 prosent mer enn fem ganger i 2020.

I undersøkelsen fra 2022 fikk respondentene et ytterligere oppfølgingsspørsmål som gjaldt hvordan truslene om vold hadde fremkommet og om de hadde meldt fra til arbeidsgiver. Disse spørsmålene ble ikke stilt i undersøkelsen fra 2020. Det var mulig å gi flere svar.

Hele 92 prosent (2 463 respondenter) svarte at truslene om vold hadde fremkommet muntlig ansikt-til-ansikt. 52 prosent (1 400 respondenter) svarte at truslene om vold hadde kommet ved truende kroppsspråk (ikke-verbalt). 10 prosent (259 respondenter) svarte at truslene var fremsatt muntlig på telefon. Henholdsvis 2 prosent svarte at de hadde opplevd trusler om vold gjennom sosiale medier (58 respondenter) og per e-post/SMS (42 respondenter). 3 prosent (90 respondenter) svarte «annet».

Vold

I begge undersøkelsene ble respondentene spurt om de hadde blitt utsatt for vold under tjenestetutøvelsen i løpet av de siste tolv månedene. I 2022 svarte 10 prosent «ja» og i 2020 svarte 11 prosent «ja». Av de som svarte «ja», oppga 91 prosent i 2022 og 93 prosent i 2020 at de hadde opplevd det mindre enn fem ganger.

De som svarte «ja», fikk spørsmålet «under hvilke omstendigheter ble du utsatt for vold?». Det var mulig å gi flere svar. I likhet med de som hadde opplevd trusler om vold, skjedde flesteparten av voldshendelsene i begge undersøkelsene under pågripelse (84 prosent i 2020 og 83 prosent i 2022), under transport (43 prosent i 2020 og 47 prosent i 2022) og i arresten (29 prosent i 2020 og 30 prosent i 2022).

Når det gjaldt konsekvenser av volden, svarte 74 prosent «ingen skade». Kun tre prosent hadde blitt påført en personskade med legemeldt syke-

fravær, én prosent hadde blitt påført en personskade med sykefravær ved egenmelding og 37 prosent hadde blitt påført lettere skade/ubehag uten sykefravær.

12.4.5 Politidirektoratets undersøkelse blant politijurister

Høsten 2023 gjennomførte Politidirektoratet en spørreundersøkelse blant politijurister.²¹ Direktoratet ville kartlegge politijuristenes arbeid og gjøre en vurdering av deres opplevelser av vold, trusler og hatefulle ytringer knyttet til tjenestetutøvelsen. Undersøkelsen var ikke ferdigstilt da ID-skjermingsutvalget avsluttet sitt arbeid i mars 2024. Politidirektoratet har opplyst utvalget om at arbeidet fortsetter i 2024, og at det ikke er fastsatt en endelig frist for ferdigstilling.

Utvalget har imidlertid fått tilgang til noen foreløpige resultater. Av de 1 229 som mottok undersøkelsen, var det 454 (37 prosent) som besvarte den.

På spørsmålet «Har du noen gang i din karriere som (politi/påtale)jurist opplevd å bli utsatt for: vold, trusler, hatefulle ytringer, sjikane og/eller plagsom atferd», svarte 2 prosent at de hadde opplevd vold, 30 prosent svarte at de hadde opplevd trusler, 5 prosent svarte at de hadde opplevd hatefulle ytringer og 39 prosent svarte at de hadde opplevd sjikane og/eller plagsom atferd. 45 prosent svarte at ingen av disse hendelsene hadde forekommet så langt. Det var mulig å avgi flere svar.

På spørsmålet «Hvor fant hendelsene sted?», oppga nesten halvparten (49 prosent) at hendelsene skjedde i retten, mens 32 prosent oppga at det skjedde et annet sted i arbeidstiden. 35 prosent oppga at det skjedde per jobbtelefon, 18 prosent oppga at det skjedde per privattelefon, 7 prosent oppga at det skjedde per andres telefon og 26 prosent oppga at det skjedde på sosiale medier. 18 prosent oppga at det skjedde privat og 4 prosent oppga at det skjedde i media (aviser/TV). Det var mulig å avgi flere svar.

Respondentene ble spurt om de opplevde ubehag eller frykt som følge av hendelsen. 25 prosent oppga at de opplevde frykt som følge av hendelsen, mens 87 prosent oppga at de opplevde ubehag.

Om undersøkelsen er representativ for alle politijurister, avhenger av om utvalget av respondenter speiler politijuristene i sin helhet. Undersøkelsen underbygger uansett at politijurister også

²¹ Politidirektoratet (2023a).

utsettes for vold og truende atferd i forbindelse med sitt arbeid, og tyder på at en stor andel har opplevd ulike former for sjikane/plagsom atferd og trusler. Svarene tyder på at mange av situasjonene oppstår i fysisk møte med den som utviser atferden (hovedsakelig i retten), men en nokså høy andel hendelser foregår også over telefon eller sosiale medier. Besvarelsene beror imidlertid også her på den ansattes subjektive forståelse av hendelsen, spørsmålsstillingen og begrepsbruken.

12.4.6 Kriminalomsorgens medarbeiderundersøkelse og kartleggingsundersøkelse

Kriminalomsorgen gjennomførte en medarbeiderundersøkelse i hele etaten i 2022.²² Totalt svarte 74 prosent på undersøkelsen (3 513 personer). I undersøkelsen ble de ansatte blant annet spurt om de hadde blitt utsatt for vold eller trusler på arbeidsplassen de siste tolv måneder. En fjerdedel (25 prosent) svarte «ja», mens tre fjerdedeler (75 prosent) svarte «nei» på dette spørsmålet. De som svarte «ja» ble i tillegg gitt følgende spørsmål:

«Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Jeg opplevde å bli godt ivaretatt av arbeidsgiver».

40 prosent oppga at de var enig og 16 prosent oppga at de var helt enig. 20 prosent oppga svaralternativet «verken eller», 14 prosent var «uenig» og 12 prosent var «helt uenig».

Spørsmålene om vold og trusler inngikk som en svært begrenset del av medarbeiderundersøkelsen, og svarene gir dermed ingen indikationer på hvordan volden eller truslene hadde skjedd, under hvilke omstendigheter og konsekvensene for den ansatte.

På oppdrag for Kriminalomsorgsdirektoratet ble det imidlertid gjennomført en kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen.²³ I denne undersøkelsen ble spørsmål om vold- og trusselhendelser kartlagt i større omfang.

I undersøkelsen ble det sendt ut et spørreskjema som ble besvart av 1 746 nåværende og 326 tidligere ansatte. Svarprosenten for nåværende ansatte var 41 prosent og svarprosenten for tidligere ansatte var 55 prosent. I tillegg ble det gjennomført dybdeintervjuer med 24 personer.

²² Rambøll (2022).

²³ Rambøll Management Consulting (2023).

Undersøkelsen inneholdt blant annet spørsmål om de ansattes erfaringer med volds- og trusselhendelser:

- Litt over halvparten svarte at de har opplevd fysisk vold mot seg selv på jobb (55 prosent). 4 prosent oppga at de har vært utsatt for vold mot seg selv på fritiden.
 - Av de 55 prosentene som svarte at de hadde opplevd fysisk vold mot seg selv på jobb, oppga halvparten at de hadde opplevd dette sjeldnere enn en gang i året (48 prosent) og en tredjedel halvårlig/årlig. 10 prosent oppga at de opplevde vold på jobb på månedlig basis, og 3 prosent oppga at de opplevde dette daglig eller ukentlig.
- 7 av 10 ansatte svarte at de har opplevd en eller flere former for trusler, enten rettet mot seg selv eller familie, på jobb eller på fritiden (70 prosent). 2 av 3 har vært utsatt for trusler mot seg selv på jobb (67 prosent), mens litt over en tredjedel har vært utsatt for trusler mot egen familie på jobb (36 prosent). 2 av 10 oppga at de opplevde trusler mot seg selv på fritiden (20 prosent) og 8 prosent har opplevd trusler mot familien på fritiden.

Undersøkelsen avdekket at ansatte som jobber med straffegjennomføring i fengsel, har en høyere sannsynlighet for å bli utsatt for nesten samtlige hendelser, sammenlignet med ansatte som jobber med straffegjennomføring i samfunn.²⁴ I tillegg viste resultatene at blant de ansatte som jobber i fengsel med høyt sikkerhetsnivå eller på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, var det gjennomgående en høyere andel som har vært utsatt for én eller flere hendelser.

12.5 Rapporteringer i HMS-systemene og til Arbeidstilsynet

12.5.1 Innledning

Utvalget har etterspurt statistikk fra HMS-seksjonene i Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet. I forespørselen ba utvalget om statistikk over avvik, innrapporterte arbeidsulykker, vold og trusler og andre opplysninger i HMS-sporet som direktoratene anså som relevante for utvalgets arbeid. Hensikten var å få en oversikt over rapportering og registrering av avvik og uønskede hendelser i HMS-systemene, og hvordan slike hendelser blir forebygget, fulgt opp og håndtert i etatene. Dette vil bidra til å gi et bredere

²⁴ Rambøll Management Consulting (2023) s. 30.

bilde av de hendelsene ansatte i politiet og kriminalomsorgen utsettes for, enn det som fremgår av statistikken over vold og trusler fra Statistisk sentralbyrå, Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet.

Utvalget har også innhentet statistikk fra Arbeidstilsynet over innrapporterte arbeidsulykker og personskader fra politiet og kriminalomsorgen. Denne statistikken kan gi et bredere bilde av hvordan skadene har oppstått, og omfanget av alvorlige arbeidsulykker- og skader ansatte i politiet og kriminalomsorgen har vært utsatt for. Tallene kan også si noe om i hvilken grad arbeidsgiver overholder sin rapporteringsplikt til Arbeidstilsynet, og dermed gi indikasjoner på hvordan alvorlige hendelser blir fulgt opp og håndtert i etatene.

Utvalgets gjennomgang av det oversendte datamaterialet viser at innrapporteringene til HMS-systemene i direktoratene har store begrensninger. De særskilte begrensningene knyttet til de ulike datamaterialene vil omtales hver for seg. Det finnes imidlertid noen generelle begrensninger som vil omtales nærmere her.

Tallene fra HMS-systemene er for det første avhengig av at *noen* velger å melde. Viljen til å melde kan bero på flere faktorer, som for eksempel kultur og ledelse, tilgjengelighet, bevissthet og holdninger rundt betydningen av å melde fra. Etter utvalgets gjennomgang av datamaterialet ser man at det generelt er underrapporteringer i begge HMS-systemene.

For det andre registreres meldingene etter den enkelte tjenstepersons *oppfatning av hendelsen* på registreringstidspunktet. Eksempelvis vil en hendelse som på registreringstidspunktet ikke har ført til skade, kunne utvikle seg i ettertid. I tillegg registreres meldingene i den kategorien som den ansatte til enhver tid vurderer som mest passende. Statistikken sier dermed kun noe om hva som er meldt inn, og ikke noe om det som *faktisk* har skjedd.

For det tredje er kvaliteten på datamaterialet avhengig av *kvaliteten og tilgjengeligheten i rapporteringsverktøyene* i HMS-systemene. Manglende kategorier eller mangelfulle kategoriseringer kan bidra til at en hendelse som skulle vært registrert i en kategori, blir feilregistrert i en annen eller ikke registrert overhodet. En kvalitetsgjennomgang av dataene i politiets forbedringssystem Synergi for 2020 utført av HMS-seksjonen i Politidirektoratet, er illustrerende: 40 prosent av alle innmeldte personskader var feilregistrert slik at de ikke automatisk kom med i statistikken over personskader.²⁵ I tillegg medfører ulik registre-

ring i ulike systemer at det kan forekomme store underrapporteringer. Eksempelvis kan en voldshendelse bli rapportert i form av en anmeldelse i STRASAK, uten at den fornærmede ansatte i tillegg rapporterer det internt i HMS-systemene.

Med disse begrensningene som bakteppe har utvalget gjennomgått datamaterialet som er relevant for spørsmålet om identitetsskjerming. Utvalget har særlig sett hen til direktoratenes statistikk over vold og trusler, personskader og yrkeskader. Det oversendte datamaterialet er begrenset, og utvalget har ikke hatt anledning til å gjennomføre en grundig kvalitetssjekk av det. Dermed tar tolkningen av datamaterialet utgangspunkt i de overordnede trendene.

12.5.2 Meldinger om vold, trusler og skader i Politidirektoratet

Generelt om Synergi

Synergi er politiets forbedringssystem som brukes til innmelding og håndtering av blant annet forbedringsinnspill, uønskede hendelser og avvik. Fra 1. juni 2019 har hele politietaten brukt dette systemet. Systemet er tilgjengelig digitalt for alle ansatte. Før denne datoen ble HMS-modulen i dataprogrammet Turnus, Tjenestelister og Arbeidstidsbestemmelser (TTA) brukt for politidistriktene, utrykningspolitiet og Politiets Utlendingsenhet. Kripos benyttet dataprogrammet DK delta, og Politidirektoratet og de øvrige særorganene brukte lokale, papirbaserte løsninger.²⁶ Tallene fra før 2019 er importerte tall fra TTA til Synergi, og gir dermed ikke et helhetlig bilde av alle meldingene om vold og trusler i etaten.

Meldinger om vold og trusler

Tabell 12.1 viser antall saker om vold og trusler meldt inn i Synergi i perioden 2014 til 2022 i Synergis kategorigruppe 40. Fra 2014 til 2022 har antallet meldinger økt fra 706 til 817. Det har vært en økning hvert år, med unntak av 2019, da antall innmeldinger var 805, og 2020, da antall innmeldinger var 639.

Sammenligner man tallene i tabell 12.1 med tallene for vold og trusler fra STRASAK-rapporten (se figur 12.2 i punkt 12.2), ser man at det generelt innmeldes færre meldinger om vold og trusler i Synergi enn i STRASAK. Mens man i Synergi kan registrere volds- og trusselhendelser som ikke

²⁵ Politidirektoratet (2023b) s. 19.

²⁶ Politidirektoratet (2023b) s. 18.

Tabell 12.1 Statistikk over meldinger om vold og trusler (2014 til 2022).

Meldinger vold og trusler	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Merket med «kategori 40»	706	734	849	888	887	805	639	900	817

Kilde: Politidirektoratet (2023b).

nødvendigvis anses som straffbare etter straffeloven, er det kun anmeldte volds- og trusselhendelser som registreres i STRASAK. Når tallene da er lavere i Synergi enn i STRASAK, tyder det derfor på en betydelig underrapportering av saker til Synergi.

Politidirektoratets medarbeiderundersøkelse underbygger at det skjer en underrapportering av saker til Synergi. Av de som hadde opplevd trusler, oppga 61 prosent at de hadde anmeldt hendelsen, og 12 prosent hadde rapportert i Synergi. 26 prosent oppga at de ikke hadde meldt fra om trusselhendelsen. Av de som hadde opplevd vold, svarte 81 prosent at de hadde anmeldt hendelsen, men bare 26 prosent oppga at de hadde rapportert hendelsen inn til Synergi.

Trusler mot familie/privat

Politidirektoratet har oversendt uttrekk fra Synergi for alle meldinger kategorisert som «truet familie/privat» i perioden 2014 til 2022. Kategorien omfatter hendelser der en tjenesteperson har blitt utsatt for trusler mot seg selv og/eller sin familie i arbeidstiden eller i fritiden (privat).

I perioden 1. januar 2014 til 31. desember 2022 ble det meldt inn 388 hendelser i kategorien «truet familie/privat». Mens det i 2014 ble registrert 34 meldinger i denne kategorien, ble det registrert 41 meldinger i 2022. Det kan dermed ikke påvises en betydelig økning i antall meldinger i kategorien «truet familie/privat» fra 2014 til 2022. Antall meldinger i 2022 ligger også lavere enn gjennomsnittlig antall meldinger per år i denne kategorien, som er 43 meldinger.

Ved innmelding i Synergi skal tjenestepersonen gi en «saksbeskrivelse» av hendelsen. Saksbeskrivelsene viser at truslene i enkelte tilfeller har blitt fremsatt i affekt i forbindelse med tjenestutøvelsen, for eksempel ved pågripelse. I andre tilfeller er truslene gjennomtenkt og rettet mot konkrete ansatte og/eller deres familie. Et illustrerende eksempel er en hendelse innmeldt og registrert i Synergi i kategorien 40.01 Vold og 40.07 Truet familie/privat, onsdag 1. november 2023. Innmelderen beskriver forholdet som følger:

«I forbindelse med et oppdrag ble jeg først sparket i leggen, deretter sa personen at han skulle kidnappe meg og torturere meg. Han spurte etter navnet mitt og jeg ga han t.j.nummeret mitt. I 'et annet liv' skulle jeg henges opp etter en kjetting.

Dette er en type vold og trusler som i utgangspunktet burde blitt anmeldt, men fordi mitt fulle navn automatisk kommer i alle dokumenter jeg genererer, ønsker jeg ikke å anmelde hendelsen. Vi har et forholdsvis sjeldent etternavn, og jeg kan ikke stanse kona mi og mine barn fra å være på internett, vi blir med andre ord lett å finne.»

Personskader

I Politidirektoratets HMS-rapport gis en oversikt over antall meldte personskader i etaten i perioden 2010 til 2022. Gjennomsnittet i perioden var 469 personskader. I 2019, 2020 og 2021 lå tallene jevnt oppimot 400 meldinger, mens det i 2022 økte til 600. Økningen i 2022 kan delvis skyldes at det ble gjort en endring i Synergi som gjorde det mulig å markere personskade allerede ved innmelding.²⁷ Ellers viser tallene en stor variasjon, som kan skyldes de begrensningene i datamaterialet som omtalt i punkt 12.5.1.

Av betydning for spørsmålet om identitetsskjerming er imidlertid opplysningene om sammenhengen personskadene har oppstått i. I Politidirektoratets HMS-årsrapport (2023) side 9, beskrives uttrekkene som følger:

«HMS-modulen i TTA gav mulighet å kategorisere en begrenset liste med gjøremål relatert til oppståtte personskader. Synergi har en tilsvarende funksjon, som kobler arbeidsprosesser til meldinger og skader. Kategorisering etter prosesser i Synergi er mye mer finmasket enn i HMS-modulen i TTA. I tabellen [...] er det forsøkt å sammenligne den nye kategoriseringen etter prosesser med tidligere kategorisering etter gjøremål, men dette er ikke fullt ut mulig.»

²⁷ Politidirektoratet (2023b) s. 9.

Dermed kan ikke tallene gi en nøyaktig fremstilling, men de kan gi indikasjoner på noen overordnede trekk. Kategorien «ransaking/pågrepelse» og kategorien «trening» er de aktivitetene som har resultert i flest antall personskader. Til sammen utgjør de rundt 28 prosent av alle meldte personskader i statistikkperioden. Den store andelen «annet» i 2020 til 2022 skyldes i stor grad at Synergi tilbyr mange flere muligheter for prosesser enn det som fantes før.²⁸

Kategoriene indikerer at mange personskader skjer i forbindelse med tjenesteutøvelsen og i direkte kontakt med den som er årsak til skaden. Flere av kategoriene indikerer imidlertid også tilfeller hvor personskadene ikke nødvendigvis er påført av en person, men for eksempel på «kontor» eller «verksted».²⁹

12.5.3 Meldinger om vold, trusler og skader i Kriminalomsorgsdirektoratet

KIKS er kriminalomsorgens felles internkontrollsystem på HMS-området, og brukes av hele kriminalomsorgen. KIKS-avviksmodul er et elektronisk verktøy for innmelding og behandling av avvik/uønskede hendelser, blant annet vold og trusler mot ansatte. Det er som hovedregel den enkelte ansatte som melder inn vold og trusler.

Kriminalomsorgsdirektoratet har oversendt uttrekk over meldinger om volds- og trusselhen-

delser. I figur 12.9 og 12.10 vises antall meldinger om vold og trusler om vold mot ansatte (avvik) og antall hendelser der flere ansatte har blitt utsatt for vold og trussel om vold i samme situasjon (hendelser).

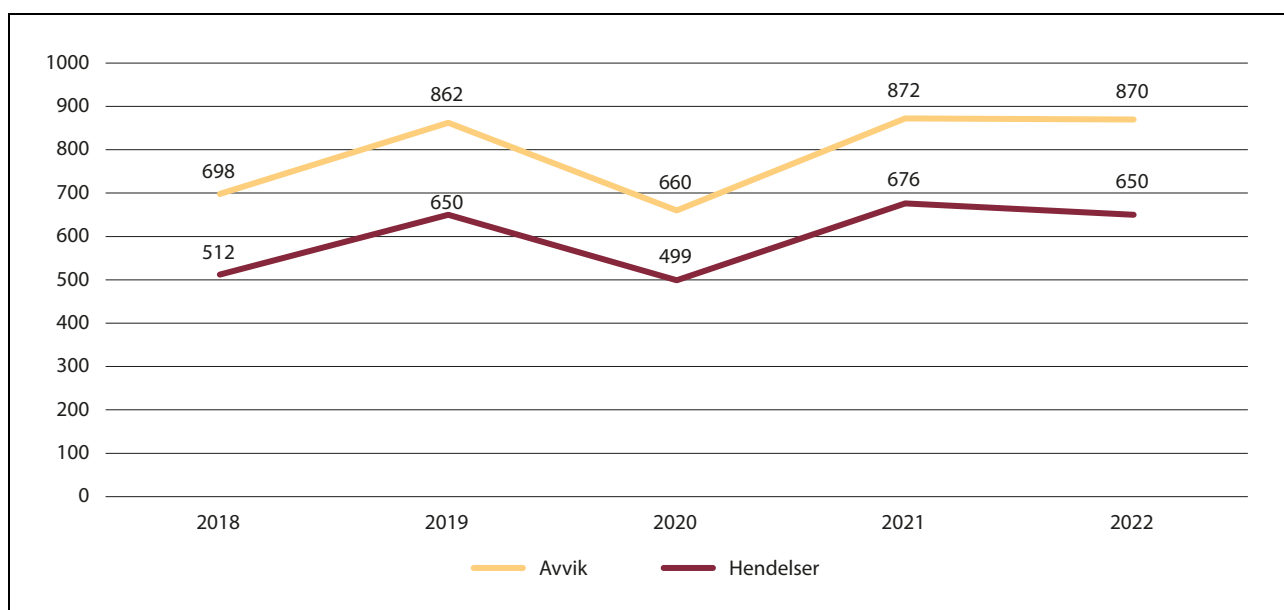
Det er en stor forskjell mellom antall volds- og trusselsaker som blir anmeldt og antallet som blir registrert som avvik i KIKS. Mens det i 2022 ble anmeldt 487 tilfeller av vold og trusler (se figur 12.3 i punkt 12.2), ble det registrert 870 avvik om vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen i KIKS. I tillegg viser antall anmeldte tilfeller av vold og trusler en nominell økning, mens antall innrapporterte avvik i KIKS har forholdt seg relativt stabilt.

De innrapporterte avvikene hadde utspring i 650 hendelser, noe som indikerer at det enten er flere ansatte som har vært utsatt for vold og trusler i én og samme hendelse eller at én hendelse har gitt utslag i flere tilfeller av vold og trusler. Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst til utvalget at når det gjelder vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen, er det et fåtall innsatte og domfelte som står for en høy andel av hendelsene.

Mens enhetsleder har ansvaret for å anmelde tilfeller av vold og trusler, er det den ansatte selv som registrerer avvik. Dette kan være en faktor som begrunner hvorfor statistikken over avviksmeldinger for vold og trusler i perioden 2018 til 2022, generelt er vesentlig høyere enn antall anmeldte tilfeller av vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen.

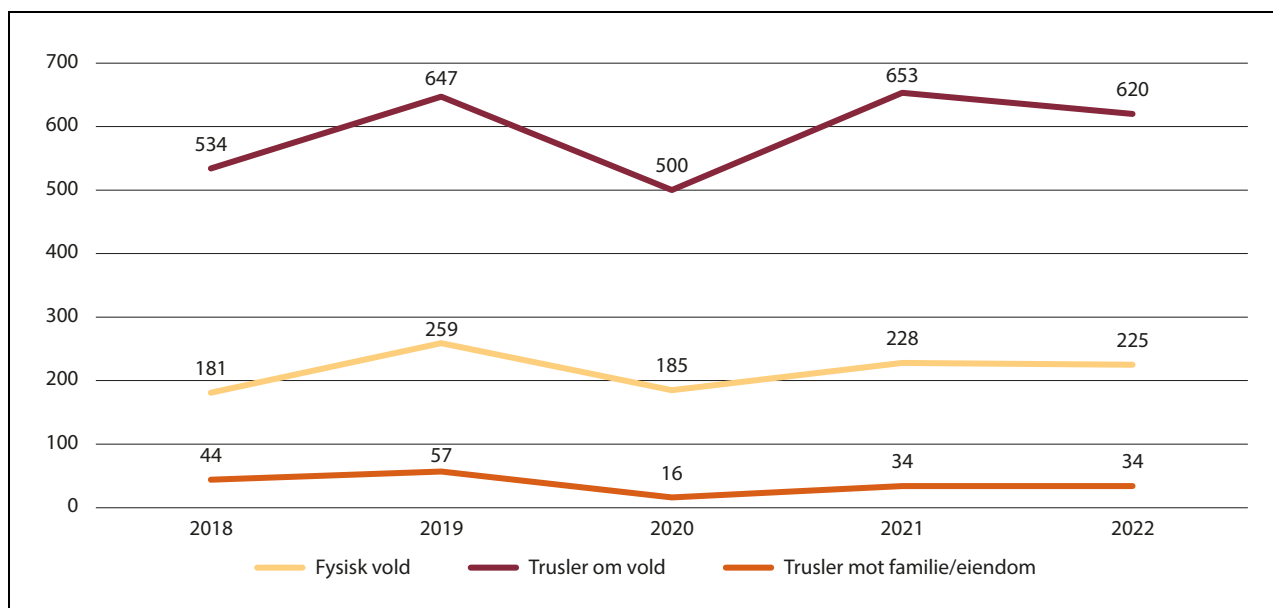
²⁸ Politidirektoratet (2023b) s. 9.

²⁹ Politidirektoratet (2023b) s. 9.



Figur 12.9 Avvik og hendelser, vold og trusler om vold mot ansatte i kriminalomsorgen (2018 til 2022).

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet (2023a).



Figur 12.10 Avvik, registrert avvikskategori, for vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen (2018 til 2022).

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet KIKS (2023b).

Med utgangspunkt i hendelsesbeskrivelsene har Kriminalomsorgsdirektoratet laget en oversikt over kategorier. Av de 870 avvikene i 2022 gjaldt 620 avviksmeldinger trusler om vold. 225 avviksmeldinger gjaldt fysisk vold og 34 avviksmeldinger gjaldt trusler mot familie/eiendom (se figur 12.10).

12.5.4 Rapporteringer til Arbeidstilsynet

Etter arbeidsmiljøloven § 5-2 skal arbeidsgiver melde fra til Arbeidstilsynet og nærmeste politimyndighet når det skjer en arbeidsulykke der arbeidstaker omkommer eller blir alvorlig skadet. Dette betyr at alle arbeidsrelaterte dødsulykker og arbeidsulykker med alvorlig personskade, skal meldes uavhengig av hvordan ulykken oppsto.³⁰ Med alvorlig personskade menes både fysiske og psykiske skader som kan være livstruende eller føre til varig eller langtids arbeidsudyktighet.³¹

I perioden 2013 til 2022 mottok Arbeidstilsynet melding om ett arbeidsskadedødsfall (2014) for næringen politi- og påtalemyndighet (kategori 84.24). Arbeidsskadedødsfallet var en fallulykke. I samme tidsperiode mottok Arbeidstilsynet ingen meldinger om arbeidsskadedødsfall for næringen retts- og fengselsvesen (kategori 84.23). Totalt i perioden 2013 til 2022 mottok Arbeidstilsynet 179 meldinger om arbeidsulykker i kategorien retts-

og fengselsvesen og politi- og påtalemyndighet. 96 av disse meldingene var arbeidsulykker med alvorlig skade i henhold til Arbeidstilsynets veiledning om hva som utgjør alvorlig skade.³²

Av de 179 meldingene ble 77 meldt inn av politi- og påtalemyndighet (se figur 12.11). Antall meldte saker har variert hvert år, hvor høyeste antall meldte saker var 13 i 2021 og det laveste var to i 2020. Til sammenligning mottok Arbeidstilsynet 102 varslinger om arbeidsulykker fra kategorien retts- og fengselsvesen i perioden 2013 til 2022 (se figur 12.11). Til forskjell fra saker meldt fra politi- og påtalemyndighet har antall meldte saker fra retts- og fengselsvesen vært forholdsvis stabilt i hele statistikkperioden.

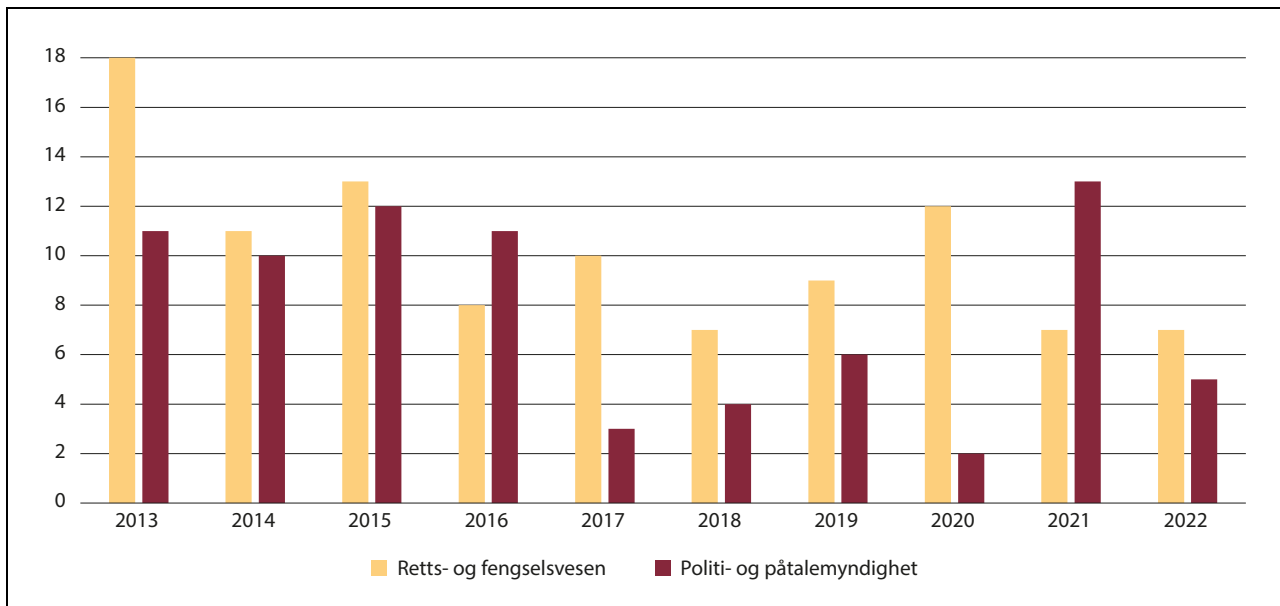
I meldingene om arbeidsulykker til Arbeidstilsynet skal det oppgis ulykkestype. I perioden 2013 til 2022 utgjorde ulykkestypene «Stukket/kuttet av skarp/spiss gjenstand», «Trusler om vold» og «Påført voldsskade» henholdsvis 37, 1 og 30 av sakene. Retts- og fengselsvesenet alene meldte inn 32 ulykker med stikk/kutt av gjenstand. Trusler om vold var bare meldt inn én gang fra retts- og fengselsvesenet. Påført voldsskade var meldt inn 14 ganger av retts- og fengselsvesenet og 16 ganger av politi- og påtalemyndigheten.

Tallene fra Arbeidstilsynet underbygger at kun et fåtall av hendelsene som arbeidsgiver registrerer, blir meldt videre til Arbeidstilsynet. Dermed

³⁰ Arbeidstilsynet (u.å.) (a).

³¹ Arbeidstilsynet (u.å.) (a).

³² Arbeidstilsynet (u.å.) (a).



Figur 12.11 Antall arbeidsulykker, Arbeidstilsynet (2013 til 2022).

Kilde: Arbeidstilsynet (2023).

kan det synes som at av de hendelsene som registreres etter arbeidsmiljøloven § 5-1, er det kun en mindre andel som har medført at arbeidstakeren har omkommet eller blitt alvorlig skadet, jf. arbeidsmiljøloven § 5-2. Statistikken viser dessuten at antallet alvorlige rapporteringspliktige hendelser har holdt seg nokså stabilt fra 2013 til 2022.

12.6 Konsekvenser for den ansatte

12.6.1 Innledning

Det kan få alvorlige konsekvenser for den ansatte å bli utsatt for vold, trusler, sjikane, hets eller annen trakasserende eller plagsom atferd. Slike hendelser kan gå på bekostning av den ansattes fysiske og psykiske helse, i tillegg til at det kan få faktiske konsekvenser for oppgavene til den ansatte. Dersom hendelsen medfører risiko for den ansattes sikkerhet, kan det dessuten kreve at det iverksettes beskyttelsestiltak overfor den ansatte. Det kan også være belastende å være vitne til at en kollega utsettes for vold eller trusler.³³

I tillegg til at hendelser kan utsette den ansatte for alvorlig skade, enten fysisk eller psykisk, kan vold og trusler påvirke den enkelte ansattes opplevelse av trygghet, og vedkommendes tjenest utførelse i form av såkalt «selvsensur». Med «selv-

sensur» mener utvalget at ansatte handler annerledes enn de ellers ville, burde eller skulle gjort fordi de frykter konsekvensene hvis de ikke handler på en slik måte. Opplevelsen av skaderisiko kan også ha mye å si for arbeidsmiljøet og utførelsen av arbeidet.³⁴ Ifølge STAMIs undersøkelser rapporterer 14 prosent at de opplever en risiko for arbeidsulykke. Innenfor kategorien «Politi/vakt o.l.» rapporterte 37 prosent om opplevd skaderisiko.³⁵

En stor grad av følelse av utrygghet kan også hemme rekrutteringen til politiet og kriminalomsorgen. Omfanget av selvsensur og konsekvensene for rekrutteringsgrunnlaget er ikke undersøkt i denne utredningen, men blir nærmere omtalt i punkt 16.5 og 17.3.

12.6.2 Psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen

Undersøkelsen «Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen» spurte ikke bare de ansatte om ulike hendelser de hadde vært utsatt for på jobb (punkt 12.4.6), men kartla også de følelsesmessige reaksjonene de ansatte hadde hatt i forbindelse med hendelser, og psykiske belastningsreaksjoner hos de ansatte.

³³ Rambøll Management Consulting (2023) s. 34.

³⁴ Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) (u.å.).

³⁵ Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) (u.å.).

De ansatte ble spurt om de i forbindelse med hendelser på jobb hadde «vært redd», følt seg «hjelpeløs og maktesløs» og trodd at de skulle «dø eller var i fare».³⁶

- To tredjedeler (68 prosent) hadde «vært redd» i forbindelse med en hendelse én eller flere ganger. Halvparten (52 prosent) hadde «vært redd» flere ganger. Én fjerdedel oppga at de ikke hadde «vært redd».
- Nesten halvparten hadde følt seg maktesløs eller hjelpeløs en eller flere ganger (46 prosent). En tredjedel hadde følt dette flere ganger (32 prosent). Nesten halvparten hadde imidlertid aldri følt seg maktesløs eller hjelpeløs i forbindelse med hendelser (44 prosent).
- 13 prosent hadde trodd at de skulle dø eller var i fare i forbindelse med en hendelse. En fjerdedel hadde følt dette én eller flere ganger. To tredjedeler svarte imidlertid at de aldri hadde trodd at de skulle dø eller var i fare (67 prosent).

Videre kartla undersøkelsen de psykiske belastningsreaksjonene blant ansatte i kriminalomsorgen. Belastningene som ble kartlagt var stress, utmattelse, somatiske plager, angst, depresjon, posttraumatisk stresslidelse (PTSD), kompleks PTSD og funksjonstap. Resultatene ble beregnet ut fra anerkjente psykologiske måleverktøy, som brukes i vitenskapelig forskning av psykologspesialister og helseforetak nasjonalt og internasjonalt.³⁷

Noen sentrale funn var som følger:

- 9 prosent hadde symptomer som oppfylte diagnosekriteriene for PTSD.
- 12 prosent hadde en symptombelastning som oppfylte diagnosekriteriene for depresjon.
- 19 prosent hadde en symptombelastning som oppfylte diagnosekriteriene for angst.
- Litt over en tredjedel hadde en symptombelastning som kunne karakteriseres som et høyt nivå av somatiske plager (36 prosent).

De følelsesmessige reaksjonene og de psykiske belastningsreaksjonene blant ansatte i kriminalomsorgen, viser at de ansatte opplever store psykiske påkjenninger i forbindelse med arbeidet. Samtidig viser undersøkelsen at 7 av 10 føler seg trygg på jobb (71 prosent) og 9 av 10 føler seg trygg på fritiden (90 prosent). Likevel har 19 prosent svart enten helt eller delvis uenige i påstanden «jeg føler meg trygg på arbeidsplassen».

På bakgrunn av funnene i rapporten ble det utarbeidet 21 forslag til tiltak for håndtering og forebygging av alvorlige hendelser og dårlig psykisk helse blant ansatte.³⁸ Tiltakene ble overordnet kategorisert i tre nivåer:

1. Forebygging av alvorlige hendelser og psykiske belastningsreaksjoner.
2. Oppfølging/håndtering umiddelbart etter hendelser.
3. Langsiktig oppfølging.

En av anbefalingene i punkt 2 var tydeligere rutinebeskrivelser til personalledere ved rapportering av alvorlige hendelser, med en forenklet rapporteringsveileder som viser hvordan man kan registrere hendelsene på enklest mulig måte.

12.6.3 Beskyttelsestiltak

Utenom det strafferettslige vernet (se kapittel 8), kan det iverksettes andre beskyttelsestiltak dersom en ansatt i politiet eller kriminalomsorgen utsettes for vold eller trusler, eller det er en risiko for at den ansatte vil utsettes for slike hendelser. Hvis det er mulig, kan den ansatte omdisponeres til annet arbeid, og kontakten mellom den ansatte og den som truer/utøver vold kan overtas av andre. Påtalemyndigheten kan også nedlegge besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a hvis vilkårene for øvrig er oppfylt. Utvalget har ikke oversikt over i hvor stor grad og hvor mange ansatte som omdisponeres som følge av situasjoner knyttet til arbeidet eller antallet tilfeller av ilagt besøksforbud overfor en ansatt i politiet eller kriminalomsorgen som følge av deres arbeid.

I enkelte tilfeller vil imidlertid ikke omdisponering eller besøksforbud være tilstrekkelig, og det er behov for å innføre sikkerhetstiltak som alarmsystemer eller at den ansatte får fortrolig eller strengt fortrolig adresse etter folkeregisterloven § 10-4. Som nevnt i punkt 7.2 er imidlertid dette svært inngripende for privatlivet. Opplysninger utvalget har innhentet viser at ytterst få ansatte i politiet og kriminalomsorgen har skjermet adresse.³⁹

12.6.4 Oppfølging og håndtering i HMS-sporet

Forebygging, håndtering og oppfølging av medarbeidere som utsettes for trusler, vold og hatefulle ytringer, inngår som delmål 2 i Politidirekto-

³⁶ Rambøll Management Consulting (2023) s. 39.

³⁷ Rambøll Management Consulting (2023) s. 59–84.

³⁸ Rambøll Management Consulting (2023) s. 103–140.

³⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet (2023a).

ratets HMS-handlingsplan for 2022 og 2023. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal gjennomføre en overordnet risikovurdering for vold og trusler i politiet, og vurdere behovet for nærmere risikovurdering og tiltak for særlige risikoforhold.⁴⁰ Vurderingene og forslagene skal omfatte tiltak for å forebygge, håndtere og følge opp arbeidstakere som utsettes for vold og trusler. HMS-seksjonen i Politidirektoratet er ansvarlig for arbeidet.

På forespørsel fra utvalget oversendte HMS-seksjonen i Politidirektoratet informasjon om hvordan de håndterer trusler mot medarbeidere og forslag til mulige tiltak for å håndtere trusselhendelser. Utvalget har også mottatt de foreløpige risikovurderingene som arbeidsgruppen har utarbeidet.

Dokumentasjonen utvalget har mottatt, viser at det i HMS-systemet er utformet en prosedyre for å håndtere trusler mot medarbeidere fra det (i) fremkommer informasjon om en trusselhendelse. Prosedyren er satt opp stegvis, hvor (ii) den ansatte skal melde hendelsen som HMS-avvik i Synergi, (iii) nærmeste leder skal gi beskjed til HMS-rådgiver, og (iv) anmelde forholdet på eget initiativ. Deretter skal (v) tiltak vurderes, og leder skal fatte (vi) beslutning om tiltak som skal gjennomføres, (vii) iverksettes og (viii) følges opp.⁴¹

Blant forslag til mulige tiltak for å håndtere trusselhendelser mot de ansatte, var patruljering og vakthold hos den trusselutsatte og vedkommendes familie, skjermet parkeringsplass, fysiske sikringer, hemmelig telefonnummer, kontrollrutiner for de involverte kjøretøy, ulike typer alarmer, demping av eksponering av den ansatte i det videre arbeidet og omsorgstilbud.⁴²

Gjennomgangen av registrerte volds- og trusselhendelser i Synergi (punkt 12.5.2) viser imidlertid at det er en betydelig underrapportering av volds- og trusselhendelser mot ansatte i politiet. Dette har blitt påpekt av HMS-seksjonen i Politidirektoratet, som har fremholdt at HMS-systemet og praksis rundt avviksregistrering kan forbedres.

I arbeidsgruppens overordnede risikovurderinger fremgår det i tillegg at det ikke finnes mange spesifikke meldinger om oppfølging av hendelser.⁴³ Arbeidsgruppen skriver blant annet

at manglende oppfølging av anmeldelse/melding påvirker motstandsdyktighet til fremtidige hendelser negativt. Som oppfølgingstiltak foreslår arbeidsgruppen følgende:

«Ledelsen i politidistriktet/særorganet må sørge for at alle grupper av ansatte har tilgang til TTA/HMS-modulen og innføre rutiner for at alle volds- og trusselsaker blir meldt inn som RUH i TTA/HMS-modulen og at det skapes en kultur der det å melde vold og trusler blir en naturlig prosedyre.»

Mangelfull registrering av og dokumentasjon på forebygging, håndtering og oppfølging av volds- og trusselhendelser gjelder også for HMS-seksjonen i kriminalomsorgen.

I rapporten «Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen» (2023) oppga 2 av 3 (65 prosent) som hadde vært utsatt for voldsomme eller alvorlige hendelser at hendelsen ble fulgt opp i etterkant. En fjerdedel svarte at de ikke ble fulgt opp i det hele tatt. Blant de som fikk oppfølging var 6 av 10 (59 prosent) fornøyde, mens 1 av 10 var misfornøyde.⁴⁴

De ansatte ble gitt anledning til å skrive inn kommentarer på spørsmålet «Er det noe du savner i oppfølging fra din nærmeste leder/arbeidsgiver, når det gjelder hendelser og mentale påkjenninger man utsettes for på jobb?» En av disse kommentarene var som følger:

«Bedre system for oppfølging, kortere tid fra hendelse til oppfølging, mer bruk av bedriftshelsetjeneste. Bedre kursing av ledere for oppfølging av hendelser/påkjenninger.»

I 2016 gjennomførte Arbeidstilsynet tilsyn av kriminalomsorgen, med forebygging av vold og trusler som overordnet tema. Formålet var å bidra til å redusere forekomsten av vold og trusler. I de 56 ulike enhetene der Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn, ble det funnet avvik og gitt reaksjoner i form av varsel om pålegg i 42 enheter. Det ble avdekket flest avvik innenfor områdene «kartlegging, risikovurdering samt nødvendige tiltak».⁴⁵

Arbeidstilsynet konkluderte med at hendelser i varierende grad ble rapportert. Mens alvorlige hendelser alltid ble registrert, ble andre hendel-

⁴⁰ Politidirektoratet (2022a) s. 2–3.

⁴¹ Udatert intern rutine for håndtering av trusler mot ansatte i politiet oversendt per e-post fra Politidirektoratet 21. august 2023.

⁴² Udatert internt skriv med tiltaksoversikt for håndtering av trusler mot ansatte i politiet oversendt per e-post fra Politidirektoratet 21. august 2023.

⁴³ Se Politidirektoratet (2022b) s. 33.

⁴⁴ Rambøll Management Consulting (2023) s. 44.

⁴⁵ Arbeidstilsynet (2016) s. 7 og 9.

ser opplevd som mer «dagligdags» og ikke ansett som avvik, men som en «normalsituasjon».⁴⁶ Tilsynet avdekket også at systematikken i HMS-arbeidet knyttet til vold og trusler ikke var tilfredsstillende ved alle enhetene, og at sammenhengen

⁴⁶ Arbeidstilsynet (2016) s. 7.

mellom kartlegging, risikovurdering og gjennomføring ikke alltid var synlig. For eksempel manglet det i enkelte tilfeller dokumentasjon på hvilket grunnlag tiltakene var iverksatt.⁴⁷

⁴⁷ Arbeidstilsynet (2016) s. 7.

Kapittel 13

Sjikane, hets og hatefulle ytringer**13.1 Sjikane, hets og hatefulle ytringer på internett og sosiale medier**

En av de største endringene i samfunnet de siste 20 årene, er den teknologiske utviklingen og bruken av sosiale medier. Ifølge Norsk mediebarometer 2022 har 99 prosent av befolkningen i alderen 9 til 79 år mobiltelefon (inkludert smarttelefoner), og 98 prosent har tilgang på internett hjemme.¹ Hele 70 prosent av befolkningen i alderen 9 til 79 år bruker telefonen til å være på sosiale medier.² Den teknologiske utviklingen har forenklet befolkningens mulighet til å ytre seg, samt motta og spre informasjon, og slikt sett bidratt til en demokratisering av offentligheten.³ Samtidig har den teknologiske utviklingen skapt nye utfordringer. Jo mer informasjon befolkningen kan motta, spre og ytre seg om, desto mindre er muligheten til å bestemme og kontrollere hva slags informasjon som spres om en selv. I SSBs statistikk «Bruk av IKT i husholdningene» oppga 47 prosent av nordmenn mellom 16 og 79 år at de hadde «støtt på fiendtlige eller nedverdiggende meldinger overfor menneskegrupper eller enkeltpersoner på nett de siste 3 måneder».⁴ Den teknologiske utviklingen utfordrer dermed hensynet til personvernet og den enkeltes rett til respekt for sitt privatliv.

Medias omtale av ytringsfriheten på nett kan etterlate et inntrykk av at svært mange i Norge bruker internett og sosiale medier til å hets og sjikanere andre. I norsk sammenheng finnes det imidlertid få empiriske studier om dette temaet.⁵ I 2021 gjennomførte Medietilsynet en undersøkelse, «Kritisk medieforståelse i den norske befolkningen», som viser at 11 prosent av befolkningsutvalget hadde opplevd en eller annen form for sjikane (hatefulle ytringer, hets, mobbing eller

trakassering og trusler om vold) på internett de siste tolv månedene.⁶ Undersøkelsen definerte ingen av de overnevnte begrepene. Undersøkelsen ble besvart av et representativt utvalg av befolkningen over 16 år (2 084 respondenter), men var ikke rettet mot offentlig ansatte generelt, eller ansatte i politiet og kriminalomsorgen spesielt. Resultatene i undersøkelsen ble fordelt etter kjønn, alder, landsdeler og utdanning. Arbeidssted falt utenfor fordelingen.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen fra 2021 gjennomførte Medietilsynet en ny undersøkelse i 2022 som kartla unges erfaringer med hatefulle ytringer.⁷ 25 prosent i alderen 16 til 20 år svarte at de hadde opplevd en eller annen form for hateful kommentar på internett rettet mot seg i løpet av de siste tolv månedene. Kun fire prosent av befolkningen ellers svarte det samme.⁸ Respondentene ble overlatt til selv å vurdere hva en hateful kommentar var.⁹

Selv om det hefter svakheter ved de nevnte undersøkelsene, illustrerer de at dagens bruk av internett og sosiale medier fører til økende forekomster av sjikane og hets. Under flere av ID-skjermingsutvalgets innspillmøter ble ulike former for sjikane på nett fremhevet som en sentral utfordring for ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Politiets Fellesforbund viste til deres medlemsundersøkelse, hvor over én av ti (15 prosent) svarte at de hadde opplevd å bli hengt ut eller sjikanert på sosiale medier som følge av at de var ansatt i politiet.¹⁰ I Politidirektoratets medarbeiderundersøkelse fra 2022 oppga 14 prosent av medarbeiderne at de hadde blitt utsatt for sjikane i

¹ Statistisk sentralbyrå (2022) s. 113.

² Statistisk sentralbyrå (2022) s. 113.

³ NOU 2022: 9 s. 66.

⁴ SSB kildetabell 14031 (2023).

⁵ I NOU 2022: 9 s. 75 flg. gjennomgår Ytringsfrihetskommissjonen studiene som eksisterer.

⁶ Medietilsynet (2021) s. 4.

⁷ Medietilsynet (2022).

⁸ Undersøkelsen ble gjennomført på to utvalg: 1) Et landsrepresentativt utvalg i alderen 16 år + (den eldste respondenter i utvalget er 90 år). 534 respondenter er intervjuet i denne gruppen. 2) Et representativt utvalg i aldersgruppen 16 til 20 år. 506 respondenter er intervjuet i denne gruppen, jf. Medietilsynet (2022) s. 4.

⁹ Medietilsynet (2022) s. 7.

¹⁰ Nærmere omtale i punkt 12.4.3.

tilknytning til tjenesteutøvelsen. Av disse oppga henholdsvis 7 og 6 prosent at sjikanen skjedde på sosiale medier eller på e-post/SMS, mens 83 prosent oppga at sjikanen hadde fremkommet muntlig ansikt-til-ansikt. Det var mulig å avgi flere svar.¹¹ I Politidirektoratets spørreundersøkelse fra 2023 blant politijurister (punkt 12.4.5), svarte 39 prosent at de hadde opplevd sjikane og/eller plagsom atferd, og 5 prosent svarte at de hadde opplevd hatefulle ytringer. Nesten halvparten (49 prosent) av de ubehagelige hendelsene (vold, trusler, sjikane mv.) skjedde i retten. 18 prosent skjedde privat, 18 prosent skjedde per telefon eller sms (privattelefon) og 26 prosent skjedde via sosiale medier. Det var mulig å avgi flere svar.¹²

I rapporten «Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen» svarte to av tre at de hadde vært utsatt for hets eller sjikane fra innsatte eller domfelte på jobb (66 prosent).¹³ 11 prosent hadde vært utsatt for sjikane eller hets fra innsatte/domfelte og/eller bekjente av innsatte/domfelte via sosiale medier eller i det offentlige rom. I tillegg svarte åtte av ti ansatte at de hadde opplevd stygge eller ubehagelige blikk og kommentarer (82 prosent).

Samlet sett synes hetsen og sjikanen i større grad å skje ved direkte kontakt med publikum eller den innsatte/domfelte, enn via digitale medier. Samtidig viser både undersøkelsen fra Politiets Fellesforbund og rapporten «Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen» at over én av ti ansatte i politiet og kriminalomsorgen har opplevd hets og sjikane via sosiale medier eller i det offentlige rom. Medietilsynets undersøkelse fra 2021 viser imid-

lertid at dette tallet gjenspeiles i befolkningen for øvrig, mens barn mellom 16 til 20 år opplever over dobbelt så mange hatefulle kommentarer i følge Medietilsynets undersøkelse fra 2022.

13.2 Søk på rettsavgjørelser

Utvalget har gjort et søk på Lovdata etter rettsavgjørelser hvor straffeloven § 156 andre ledd var en del av sakskomplekset eller hovedlovbruddet. Bestemmelsen gjelder forulemping av offentlig tjenesteperson ved skjellsord eller annen utilbørlig atferd.

Avgjørelsene ble identifisert gjennom et søk ved bruk av Lovdatas filtreringsmekanisme, sist utført 31. januar 2024. Det ble søkt i alle straffettslige avgjørelser. Søkeordene var «skjellsord», «hets», «sjikane», «politi», «kriminalomsorgen» og «fengselsbetjent». Lovhenviseingen i sammendraget var «LOV-2005-05-20-28-§156(2)», og søket var begrenset til avsnitt og sammendrag. Søket resulterte i 175 saker i perioden 2016 til 2024.

I nesten alle sakene fremkom hetsen eller sjikaneringen i direkte kontakt med tiltalte, i forbindelse med pågrepelse, polititransport eller en annen lignende tjenestehandling. I en av sakene, LA-2019-82777, hadde tiltalte filmet en av polititjenestepersonene under tjenesteutøvelsen og lagt videoen ut på Snapchat. Tjenestepersonen hadde ikke samtykket til dette. Videoen viste pågripelsen av tiltalte og avbildet tjenestepersonen med gjenkjennelig ansikt. I videoen ble tjenestepersonen også identifisert ved navn av tiltalte. Tiltalte ble frikjent for dette forholdet under henvisning til at videoen viste tjenestepersonen i meget kort tid, og ble tatt i forbindelse med en lovlig tjenestehandling. Filmen var dermed ikke av privat karakter, og ytringsfriheten måtte stå sterkere enn personvernet i denne sammenheng.

¹¹ Politiet (2022) s. 29.

¹² Politidirektoratet (2023a) s. 7.

¹³ Men dette menes for eksempel krenkende, fiendtlig eller ydmykende atferd, se Rambøll Management Consulting (2023) s. 29.

Kapittel 14

Andre relevante trekk ved samfunnsutviklingen

14.1 Psykiatrioppdrag og håndtering av personer med psykiske lidelser

Flere aktører fra fagforeningene og direktoratene har i møte med utvalget uttrykt bekymring over økningen i antall såkalte «psykiatrioppdrag» som ansatte i politiet må håndtere og økningen i psykiske lidelser blant innsatte/domfelte i fengsel. De har blant annet pekt på disse personenes volds- og trusselpotensial. Som eksempler er det vist til en hendelse i 2020 der en psykotisk person i Sarpsborg knivstakk flere kvinner, hvor én døde som følge av skadene hun ble påført,¹ og hendelsen i Kongsberg i oktober 2021 der fem personer ble drept av en gjerningsperson som senere ble dømt til tvungent psykisk helsevern.

Det er i utgangspunktet helsetjenesten som har hovedansvar for personer under tvungent psykisk helsevern. I noen tilfeller har helsetjenesten imidlertid behov for bistand fra politiet. Politiets plikt til å bistå helsetjenesten er hovedsakelig knyttet til transport av personer til tvungen observasjon, behandling eller tvungent psykisk helsevern.² For at politiet skal bli involvert, oppstilles det krav om at bistand er nødvendig, og det er særlig politiets adgang til bruk av makt som kan begrunne bistandsanmodningen.³

Selv om det er uttrykt bekymring over økningen i antallet psykiatrioppdrag, finnes det ikke statistikk som kan underbygge en slik økning. Politidirektoratet har vist til at politiet registrerer slike oppdrag inn i det politioperative systemet (PO). Overfor utvalget har Politidirektoratet fremhevet at PO er et oppdragshåndteringsverktøy der politiet registrerer inn og har oversikt over hendelser og ressurser i sanntid. Dermed kan oppdrag hvor politiet har fått verifisert informasjon fra helse-

tjenesten om at personen som transporteres har en psykisk lidelse, bli registrert med samme kode i PO som oppdrag hvor det ikke foreligger slik verifisert informasjon. Derfor kan ikke statistikken fra PO si noe om omfanget av politiets oppdrag knyttet til psykiatri, og Politidirektoratet har på denne bakgrunn ikke ønsket å gi ut nye tall fra PO.⁴ Tidligere utgitte tall viser imidlertid at antall oppdrag relatert til psykiatri (inkludert oppdrag uten verifisert informasjon om psykisk lidelse) har økt med 48 prosent fra 2016 (37 130) til 2022 (54 833).⁵ Disse tallene danner trolig også grunnlaget for følgende uttalelse i Politimeldingen, Meld. St. 29 (2019–2020) på side 34:

«I løpet av 2019 var politiet involvert i flere tusen oppdrag der politiet bisto helsesektoren i oppdrag med psykisk syke, og i løpet av treårsperioden 2016–2019 var det en betydelig økning av oppdrag. Politidirektoratets registrering av bistandsoppdrag viser at antall oppdrag økte fra 32 840 til 44 071 i perioden. Registreringen gjelder helserelaterte oppdrag generelt, men Politidirektoratet har opplyst at det er en klar overvekt av registreringer av bistand til psykisk syke».

Det ble i denne sammenheng også oppfordret til en fornyet vurdering av hensiktsmessigheten rundt dagens regelverk knyttet til transport av psykisk syke og refusjonsordningen for politiets bistand til helse.⁶ I 2023 ble det gjort en revisjon av det tidligere rundskrivet 2012/ 007 (IS-5/2012) om helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke.⁷ Dette tyder på at det har vært et behov for å klargjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom

¹ Politiforum (2021).

² Politiet plikter å yte bistand til helsetjenesten i situasjoner som fremgår av psykisk helsevernloven § 3-6 andre ledd, jf. § 3-1 og § 3-5.

³ Se nærmere om dette kriteriet i Ot.prp. nr. 65 (2005–2006) s. 89.

⁴ Statistikken fra Politidirektoratet som er inntatt i artikler om denne problemstillingen, har oversett forbeholdet om at tallene både kan omfatte verifisert og ikke-verifisert informasjon om psykisk helse. Se for eksempel NRK (2023a).

⁵ Se NRK (2023c).

⁶ Meld. St. 29 (2019–2020) s. 34.

⁷ Helsedirektoratet (2012).

helsetjenesten og politiet i psykiatrioppdrag. Det er imidlertid uklart om revisjonen også kan begrunnes i flere psykiatrioppdrag enn tidligere.

KRIPOS' rapport «Vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser» omhandler utviklingen av vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser over tid.⁸ Rapporten avdekket blant annet at personer med alvorlige psykiske lidelser utgjorde 30 prosent av det totale antallet gjerningspersoner i saker om drap eller drapsforsøk i perioden 2014 til 2021. Omtrent en tredjedel av gjerningspersonene med alvorlig psykisk lidelse hadde omfattende straffesakshistorikk med flere tilfeller av vold eller truende atferd. Antallet voldssaker der det ble idømt overføring til psykisk helsevern eller som ble henlagt grunnet tvil om tilregnelighet, økte med 74 prosent om man sammenligner de fem første årene i statistikkperioden (2011 til 2015) med de fem siste årene (2016 til 2020).

Vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser ble i Politiets trusselvurdering i 2023 ansett som en vedvarende alvorlig kriminalitetstrussel. I rapporten fremgår det at de fleste politidistriktene rapporterer om en slik utvikling.⁹ Rapporten fastslo at:

«Det er meget sannsynlig at vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser og problematisk rusmiddelbruk vil fortsette å utgjøre en betydelig trussel, hvor enkelte hendelser vil medføre tap av liv.»

Selv om statistikken over viser at flere gjerningspersoner med alvorlige psykiske lidelser i dag dømmes til å gjennomføre straff i helseinstitusjoner istedenfor i fengsel, er forekomsten av psykiske lidelser blant innsatte i norske fengsler høyere enn i befolkningen for øvrig. Funn fra forskningsrapporten «Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons, 2010–2019» (2023) viser at 75 prosent av kvinnene i fengsel og 59 prosent av mennene i fengsel har en historie med psykiske lidelser.¹⁰ Over halvparten av kvinnene (56 prosent) og litt under halvparten av mennene (42 prosent) i fengsel hadde rusproblemer, mens 38 prosent av kvinnene og 24 prosent av mennene hadde dobbeltdiagnoser (rus/psykiatri). Selv om kvinnene i fengsel utgjør en mindre andel av den totale norske fengselspopulasjonen (6,5 prosent), har studier påvist en økning i psy-

kiske lidelser blant innsatte i fengsel over de siste 10 til 20 årene, og denne er tydeligst blant kvinnelige innsatte.¹¹

Forskning viser at mennesker med psykiske lidelser som hovedregel ikke utøver vold, men at slike lidelser i samvirke med rusavhengighet og/eller andre sosiale og biologiske faktorer, som tidligere voldshistorikk, kan medføre en økt risiko for voldelig atferd.¹² I tillegg viser forskning at mennesker i fengsel med alvorlige psykiske lidelser, har større sannsynlighet for også å ha andre helsemessige problemer, som økt risiko for selvskadning, overdose, selvmord og tilbakefall.¹³ Risikoen for voldelig atferd blant slike personer kan skape en utrygghet for de ansatte. Ansatte i kriminalomsorgen har uttrykt at de mangler kompetanse til å ivareta innsatte med psykiske utfordringer på en god måte, og flere innsatte oppleves å være for syke til å være i fengsel.¹⁴

14.2 Organiserte kriminelle miljøer og kriminelle gjenger

Ifølge Europols rapport «Serious and Organised Crime Threat Assessment» (SOCTA) fra 2021 har trusselen fra organisert kriminalitet i EU aldri vært høyere.¹⁵ De ulike kriminelle nettverkene involverer seg i ulike typer kriminelle aktiviteter, hvor narkotikakriminalitet er særlig fremtredende, men også økonomisk kriminalitet og volds- og trusselbasert kriminalitet fremheves. Generelt undergraver de organiserte kriminelle nettverkene økonomi, samfunn og samfunnsinstitusjoner, og skaper utrygghet i befolkningen. Ifølge Europol er vold utøvd av kriminelle som er involvert i alvorlig og organisert kriminalitet trolig økende i omfang og alvor.¹⁶

I Norge har samtlige politidistrikter rapportert om tilstedeværelse av organiserte kriminelle nettverk.¹⁷ De kriminelle nettverkene representerer en uensartet gruppe. Det kan være tale om alt fra løst sammensatte nettverk til familiebaserte eller brorskapsliknende grupperinger med en tydelig

⁸ KRIPOS (2022b).

⁹ KRIPOS (2023) s. 9.

¹⁰ Svendsen (2023) s. 4.

¹¹ Svendsen (2023) s. 2 og 6.

¹² Ose (2017).

¹³ Ose (2017).

¹⁴ Rambøll Management Consulting (2023) s. 9.

¹⁵ Europol (2021). Rapporten gir en årlig strategisk vurdering av alvorlig og organisert kriminalitet i EU, basert på bidrag fra medlemslandene og en helhetlig vurdering av Europol. Hensikten er å støtte EUs beslutningstakere i innsatsen mot kriminalitet.

¹⁶ Europol (2021) s. 10.

¹⁷ KRIPOS (2022a) s. 13.

hierarkisk struktur.¹⁸ Et sentralt kjennetegn ved gjenger og gjengrelaterte aktører er at de har normer og verdier som setter vold og annen alvorlig kriminalitet høyt.¹⁹ I NOU 2020: 4 side 127 fremgår det at

«Vold og alvorlig kriminalitet blir ikke bare regnet som akseptabelt, men det blir ofte også forventet. Et eksempel er mobilisering til hevnoppgjør og forventningene om at kameratene stiller opp når andre i gjengen trenger det.»

Forretningsmodellen til de kriminelle nettverkene er i dag blitt stadig mer kompleks og grensekryssende, og mange av nettverkene opererer i det skjulte. Politiet anser det som sannsynlig at internasjonale kriminelle nettverk vil forsøke å utvide sin aktivitet i Norge, og at det er meget sannsynlig at unge personer vil rekrutteres til gjengkriminalitet, hovedsakelig gjennom sosiale medier.²⁰

Den siste tiden har det vært mye oppmerksomhet rundt «gjengkrigen» og voldsbølgen i Sverige. Aktiviteten fra svenske gjengkriminelle har ifølge Politiets trusselvurdering i 2023 blitt synlig på norsk jord det siste året, blant annet i form av voldsoppdrag.²¹ Politiet mener at trusselbildet knyttet til kriminelle gjenger vil følge spenningsnivået i gjengmiljøene til enhver tid, og dermed variere mellom rolige og anspente perioder. De anser det imidlertid som sannsynlig at det vil være voldshendelser med potensielt dødelig utfall som et resultat av gjengenes interne konflikter i 2023.²²

Utviklingen innenfor organiserte kriminelle nettverk og i de kriminelle gjengene vil ha konsekvenser for politiet. For eksempel oppmuntres det til å motarbeide politiet innad i miljøene. I NOU 2020: 4 side 127 beskrives politiets utfordringer knyttet til gjenger slik:

«Norsk politi opplever ikke at deres tjenest utførelse eller ferdsel begrenses av kriminelle gjenger. Likevel opplever politiet tidvis at de motarbeides og blir utsatt for direkte trusler på gjengrelaterte oppdrag. Slike hendelser finner oftere sted der politiet er i mindretall. Situasjonene fremstår tidvis som koordinerte og planlagt, men kan også oppstå spontant. Truende

adferd mot politiet dokumenteres og spres via sosiale medier, noe som igjen virker samlende og inspirerende for gjengene. Tilbøyeligheten til å anmelde straffbare forhold, avgi falsk forklaring eller vitne i rettsaker kan også påvirkes hvis personer trues eller frykter represalier.»

Politiet erfarer også at sentrale kriminelle aktører benytter soningstiden effektivt til å etablere nye kontakter, samt til å planlegge fremtidig kriminalitet.²³ Dette har konsekvenser for de ansatte i kriminalomsorgen. De må håndtere innsatte/domfelte som har høy gjennomføringsevne, volds kapital og nettverk både innenfor og utenfor fengselet. Kriminelle nettverk utgjør derfor også en sikkerhetsrisiko for de ansatte i kriminalomsorgen. Siden 2019 har KRIPOS hatt 91 innsatte/domfelte registrert i politiets og kriminalomsorgens informasjonsutvekslingssystem (INFOFLYT).²⁴ Disse kan blant annet være personer som er involvert i organisert kriminalitet eller ekstremisme, i tillegg til personer som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for fengselet, se straffegjennomføringsloven § 4f første ledd.

I hvilken grad utviklingen i kriminelle gjenger påvirker behovet for økt tilgang til identitetsskjerming blant ansatte i politiet og kriminalomsorgen, er ikke klart. Et større nettverk av kriminelle med volds potensial som får kjennskap til identitetsopplysninger, kan være skremmende i seg selv. Det må antas at kunnskap om ansattes navn og personopplysninger vil kunne spres i kriminelle miljøer med volds potensial, og utgjøre en risiko for de ansatte. Identitetsskjerming vil likevel ha begrenset betydning for å redusere risikoen for vold eller trusler som er situasjonsbestemt og skjer «der og da», for eksempel som følge av et inngrep eller en konfrontasjon. I slike tilfeller vil ikke kjennskap til den ansattes identitet være avgjørende for om det utøves vold eller fremsettes trusler overfor den ansatte.

14.3 PSTs vurdering av trusselbildet og forventet utvikling

Hvert år gir PST ut en nasjonal trusselvurdering (NTV) som er en ugradert redegjørelse av trusselbildet det norske samfunnet står overfor. Trusselvurderingen gir blant annet en analyse av for-

¹⁸ NOU 2020: 4 s. 124

¹⁹ NOU 2020: 4 s. 127.

²⁰ Politidirektoratet (2021) s. 5.

²¹ KRIPOS (2023).

²² KRIPOS (2023).

²³ KRIPOS (2023).

²⁴ Personlig kommunikasjon per e-post med etterrettingsseksjonen i KRIPOS 16. januar 2024.

ventet utvikling av trusselbildet i året som kommer.

I PSTs nasjonale trusselvurdering fra 2023 fremkommer det at PST vurderer det som *mulig* (mellom 40 til 60 prosent sannsynlig) at høyre-ekstremister vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge i 2023.²⁵ PST erfarer at flere av de som radikaliseres via digitale arenaer sliter med ensomhet og psykiske utfordringer. Det fremholdes at fiendebildet til norske høyre-ekstremister fremdeles særlig vil omfatte minoritetsgrupper og norske myndigheter fordi de mener at disse truer nasjonen, kulturer eller «rasens» overlevelse. PST skriver videre at politiet har blitt omtalt som fiender i akselerasjonistisk

²⁵ PST (2023).

propaganda og i enkelte manifeste, primært fordi politiet anses som beskyttere av det bestående «systemet».²⁶ PST mener dette kan påvirke fremtidige høyreekstreme terroraktører til å vurdere politiet som angrepsmål.

PST fremhever at utenlandske etterretnings-offiserer vil forsøke å rekruttere personer med tilgang til sensitiv og gradert informasjon som kilder. PST trekker også frem at norske myndigheter som forvalter informasjon om flyktninger, kan være utsatte mål. Flere fremmede etterretningstjenester kan ha interesse av å få tilgang til relevante registre og databaser, eksempelvis hos utlendingsforvaltningen, politiet og NAV.

²⁶ PST (2023) s. 35.

Kapittel 15

Oppsummering av utviklingstrekk i samfunnet

I del IV har utvalget belyst sentrale trekk ved samfunnsutviklingen som anses av betydning for å vurdere behovet for identitetsskjerming.

Utviklingstrekkene utvalget har redegjort for, baserer seg på registrerte og selvrapporterte tilfeller av vold og trusler, og konsekvensene av slike hendelser for de ansatte. Det er også redegjort for forekomsten av sjikane, skjellsord og hatefulle ytringer mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Utvalget har videre sett nærmere på andre trekk ved samfunnsutviklingen som påvirker de ansattes arbeidshverdag og beskyttelsesbehov, inkludert utviklingen i antall psykiatrioppdrag og håndtering av personer med psykiske lidelser, organiserte kriminelle miljøer og gjenger og trusselbildet i dag.

SSBs statistikk over anmeldte tilfeller av vold og trusler mot offentlige tjenestepersoner viser en markant økning fra 2003 til 2022 (punkt 12.2). Statistikken fra Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet viser videre at anmeldte tilfeller av vold og trusler mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen har hatt en lignende økning. I samme periode har det samtidig både vært en økning i befolkningen og antall årsverk i etatene. Økningen i anmeldte tilfeller kan i tillegg skyldes flere faktorer, som økt fokus på og lavere toleranse for vold og trusler. Utvalgets arbeid og mandat har ikke muliggjort en inngående analyse av de reelle årsakene til at antall anmeldelser har økt.

Antall *anmeldte tilfeller av vold og trusler mot politiet sammenholdt med antall årsverk* per år, tyder på at utsattheten for vold og trusler mot ansatte har holdt seg relativt stabilt fra 2011 til 2022. Det kan ikke påvises en økning per årsverk, selv om antall anmeldelser alene har økt. Det samme gjelder for *antall anmeldte tilfeller av trusler mot ansatte i kriminalomsorgen per årsverk*, mens antall *anmeldte tilfeller av vold mot ansatte i kriminalomsorgen per årsverk* har økt. Kriminalomsorgsdirektoratets statistikk strekker seg imidlertid over en begrenset tidsperiode (2018 til 2022). Det er derfor utfordrende å tolke langsiktige trender.

Når det gjelder innrapporterte volds- og trusselhendelser i etatens HMS-systemer, viser statistikken fra Politidirektoratet at det innrapporteres færre slike hendelser i avvikssystemet enn det som anmeldes. Dette i motsetning til statistikken fra Kriminalomsorgsdirektoratet, som viser at det innrapporteres langt flere volds- og trusselhendelser i avvikssystemet enn det som anmeldes. Statistikken fra HMS-seksjonen i kriminalomsorgen viser dessuten, til forskjell fra anmeldelsesstatistikken, at antall hendelser har holdt seg stabilt over tid.

Selv om det ikke kan konstateres noen klar økning i risiko for vold og trusler mot offentlige tjenestepersoner, heller ikke når det særskilt gjelder ansatte i politiet og kriminalomsorgen, underbygger statistikken at en ikke ubetydelig del av de ansatte utsettes for vold eller trusler i tilknytning til arbeidet. Det er grunn til å ta dette alvorlig, særlig når situasjonen har holdt seg stabil over mange år.

De fleste anmeldte tilfeller av vold og trusler mot offentlige tjenestepersoner blir etterforsket og oppklart. Som regel blir det også tatt ut tiltale. Dette indikerer at de fleste anmeldte tilfeller av vold og trusler mot offentlige tjenestepersoner representerer straffbare forhold.

Statistikken over etterforskede lovbrudd mot offentlig tjenesteperson viser en økning i antall volds- og trusselsaker som blir henlagt fordi siktede ikke er strafferettslig tilregnelig. Dette underbygger at offentlige tjenestepersoner i større grad håndterer eller havner i situasjoner som involverer alvorlig psykisk syke personer. Slike personer kan opptre uberegnelig eller utagerende, og krever dermed at ansatte i politiet og kriminalomsorgen har tilstrekkelig kompetanse og kunnskap til å håndtere og begrense et eventuelt volds- og trusselpotensial.

Statistikken over anmeldelser og etterforskede tilfeller av vold og trusler mot offentlige tjenestepersoner gir ikke noen informasjon om *i hvilke situasjoner volden eller trusselen forekommer, eller alvorligheten av lovbruddet*. Kunn-

skap om situasjonene hvor det utøves vold eller fremsettes trusler er av betydning for å vurdere om identitetsskjerming kan være et effektivt tiltak for å beskytte den ansatte.

SSBs statistikk over straffereaksjoner kunne vært en kilde for å belyse alvorligheten og grovheten av volds- og trusselhendelsene ansatte i politiet og kriminalomsorgen utsettes for. Statistikken over straffereaksjoner omfatter imidlertid kun den straffebestemmelsen i en sak som har høyest strafferamme. Dermed vil det ofte ikke registreres en straffereaksjon på et tilfelle av vold og trusler mot offentlig tjenesteperson som inngår i et sakskompleks der andre straffbare forhold har høyere strafferamme. Videre kan straffarten og straffelengden påvirkes av andre straffbare forhold som inngår i sakskomplekset. Utvalget har derfor vært nødt til å bruke andre kilder for å få en større forståelse av hva slags vold og trusler ansatte i politiet og kriminalomsorgen opplever, samt når og hvordan hendelsene oppstår.

De selvrapporterte tilfellene av vold og trusler mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen viser at mange ansatte i politiet og kriminalomsorgen har opplevd å bli utsatt for vold, og enda flere har opplevd å bli utsatt for trusler. SSBs levekårsundersøkelse (punkt 12.4.2) viser at ansatte i politiet og kriminalomsorgen i større grad enn andre yrkesgrupper blir utsatt for vold og trusler. Samtidig indikerer de selvrapporterte undersøkelsene at de fleste hendelsene skjer i direkte kontakt med publikum eller den innsatte/domfelte, under tjenesteutøvelsen. Politiets Fellesforbunds medlemsundersøkelse viser imidlertid at 34,4 prosent oppgir at de har vært utsatt for ubehagelige hendelser etter arbeidstid, men kunnskapsgrunnlaget viser samlet sett at de fleste vold- og trusselsakene oppstår i situasjoner hvor økt identitetsskjerming ikke ville ha forhindret hendelsen.

Få volds- og trusselhendelser skjer via sosiale medier eller per e-post/SMS, se blant annet punkt 12.4.4 og 12.4.6. Det kan imidlertid synes som at politijuristene skiller seg ut på dette området, ettersom en nokså stor andel rapporterte om hendelser over telefon eller sosiale medier, se punkt 12.4.5.

Selv om undersøkelser som kartlegger selvrapporterte tilfeller av vold, trusler og trakasserende atferd kan være med på å belyse ansattes utsatthet for vold og trusler utover de anmeldte tilfellene, er rapporteringen basert på den ansattes subjektive oppfatning. Det kan derfor være usikkerhet knyttet til hvordan hendelsen objektivt skal vurderes. Selvrapportert frykt for vold og trusler er også av betydning for de ansattes opp-

levde trygghet, men ved slike rapporter kan det også være usikkert om ansatte faktisk er utsatt for flere volds- og trusselsituasjoner eller om de selv har en opplevelse av å være mer utsatt.

Utvalgets gjennomgang av kunnskapskildene viser at det foreligger lite informasjon om konsekvensene av hendelsene, og det er derfor uklart om volds- og trusselhendelsene er alvorligere enn før. Rapporteringen til Arbeidstilsynet og etatenes HMS-systemer er mangelfull, og gir få indikasjoner på arten og alvorligheten av volds- og trusselhendelsene. Innenfor begge etater foreligger det mangelfull dokumentasjon på forebygging, oppfølging og håndtering av volds- og trusselhendelser. Statistikken fra Arbeidstilsynet underbygger at antall alvorlige hendelser som arbeidsgiver plikter å rapportere inn, har holdt seg stabilt de siste ti årene. Samtidig viser kunnskapsgrunnlaget at ansatte i kriminalomsorgen opplever å ha en symptombelastning som oppfyller kriteriene for ulike diagnoser som PTSD, depresjon og angst. Dette, sammenholdt med anmeldte tilfeller og selvrapporterte tilfeller, indikerer at volds- og trusselhendelsene er av et slikt omfang og av en slik karakter at ansatte i politiet og kriminalomsorgen i hvert fall opplever en risiko og utrygghet forbundet med arbeidet. Dette kan ha betydning for blant annet de ansattes psykiske arbeidsmiljø. I tillegg har det betydning for risikoen for selv-sensur og rekrutteringen til yrkene.

Når det gjelder de ansattes opplevelser av *sjikane, hets og hatefulle ytringer* (punkt 13.1), viser kunnskapsgrunnlaget at over én av ti ansatte i politiet og kriminalomsorgen har opplevd hets og sjikane via sosiale medier eller i det offentlige rom. Tallet gjenspeiles imidlertid i befolkningen for øvrig, mens ungdom mellom 16 til 20 år opplever dobbelt så mange hatefulle kommentarer på sosiale medier (se punkt 13.1). De fleste tilfellene av sjikane, hets og hatefulle ytringer skjer i direkte kontakt med publikum, innsatte eller domfelte under tjenesteutøvelsen (punkt 13.1 og 13.2). Kunnskapsgrunnlaget gir dermed heller ikke klare holdepunkter for at skjerming av identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen er et dekkende tiltak for å møte behovet de ansatte har for beskyttelse mot hets og sjikane i arbeidshverdagen.

Utvalget har videre gjennomgått utviklingen i *psykiatrioppdrag og håndtering av personer med psykiske lidelser* (punkt 14.1). Økningen i antall anmeldte forhold som henlegges på grunn av tvil om gjerningspersonens tilregnelighet, kan indikere at politiet håndterer flere oppdrag som involverer personer med psykiske lidelser. Personer

med psykiske lidelser er videre ansett for å utgjøre en betydelig trussel i politiets overordnede trusselvurderinger, og forskning viser at det er en økt risiko for at personer med psykiske lidelser i samvirke med rusavhengighet eller andre sosiale og biologiske faktorer, utøver vold.

Det er liten tvil om at ansatte i politiet og kriminalomsorgen gjennom sitt samfunnsoppdrag møter og håndterer personer med psykiske lidelser. Risikoen for voldelig atferd blant slike personer kan skape en utrygghet for de ansatte. Ansatte i kriminalomsorgen har uttrykt at de mangler kompetanse til å ivareta innsatte med psykiske utfordringer på en god måte, og flere innsatte oppleves å være for syke til å være i fengsel.¹ Det er imidlertid ikke klart at skjerming av identiteten til ansatte er et effektivt virkemiddel for å dekke trygghets- og sikkerhetsbehovet de ansatte har i møte med personer med psykiske lidelser.

Utvalget har sett på øvrige relevante trekk ved samfunnsutviklingen av betydning for identitets-skjerming, og særlig trusselen fra *organisert kriminalitet*. Det rapporteres om tilstedeværelse og forventet ekspansjon av organiserte kriminelle nettverk både i Europa og Norge. Politiet er ansett som et særlig mål for slike kriminelle nettverk.

¹ Rambøll Management Consulting (2023) s. 9.

Også radikalisererte personer og høyreekstremister anses å ha norske myndigheter som del av sitt fiendebilde.

Kunnskapsgrunnlaget gjennomgått i del IV gir et inntrykk av at vold- og trusselhendelser utgjør et stort problem for ansatte i politiet og kriminalomsorgen, og at de ansatte opplever utrygghet i tjenesteutøvelsen. Det er imidlertid uklart om ansatte har større risiko for å bli utsatt for vold og trusler i dag enn for tjue år siden, og det innhentede materialet gir begrenset informasjon om konteksten rundt og foranledningen for slike hendelser.

Gjennomgangen viser også at det store flertallet av volds- og trusselhendelser både i politiet og kriminalomsorgen skjer impulsivt i forbindelse med de ansattes direkte kontakt med publikum eller innsatte/domfelte. Ytterst få hendelser skjer ved at de ansatte eller deres nærstående kontaktes på andre måter, i eller utenfor arbeidstiden. Skjerming av identitetsopplysninger vil dermed i svært begrenset grad bidra til å motvirke de mest aktuelle formene for vold og trusler mot de ansatte. Som utdypet i kapittel 17, mener utvalget likevel at de få hendelsene der identitets-skjerming kunne forebygget vold og trusler, bør fanges opp med målrettede regler om identitets-skjerming.

Del V
Hensyn, vurderinger og forslag

Kapittel 16

Hensyn

16.1 Innledning

I dette kapittelet redegjør utvalget for de hensyn som gjør seg gjeldende ved vurderingen av om adgangen til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen bør utvides. Utvalget tar utgangspunkt i åpenhet som et grunnleggende ideal for offentlig myndighetsutøvelse (punkt 16.2.1), et ideal som også gir seg utslag i prinsippene om offentlighet (punkt 16.2.2) og innsyn (punkt 16.2.3). Deretter redegjør utvalget for hvordan rettssikkerhetshensyn (punkt 16.3) og behovet for ansvarliggjøring og kontroll med etatene og deres ansatte (punkt 16.4) spiller inn i vurderingen av om adgangen til identitetsskjerming skal utvides. Etter dette presenteres de hensyn og behov som kan begrunne utvidet adgang til identitetsskjerming: Sikkerhet for de ansatte og samfunnet (punkt 16.5), de ansattes personvern og arbeidsmiljø (punkt 16.6) og hensynet til kriminalitetsbekjempelse og metodevern (punkt 16.7). Avslutningsvis behandles politiets og kriminalomsorgens behov for tillit i befolkningen (punkt 16.8), et hensyn som henger sammen med alle de ovennevnte.

16.2 Åpenhet

16.2.1 Åpenhet som selvstendig ideal

Norsk offentlig myndighetsutøvelse bygger på et ideal om åpenhet. Åpenhet skaper nærhet mellom staten og innbyggerne. Det tilrettelegger for godt opplyste prosesser, der enkeltmenneskers rettigheter ivaretas, og som munner ut i riktige avgjørelser. Åpenhet muliggjør en offentlig samtale om myndighetenes virksomhet, og dermed også ansvarliggjøring og kontroll. Samlet sett er åpenhet sentralt for befolkningens tillit til myndighetene, noe som igjen er sentralt for forvaltningen selv og samfunnet som helhet.

Åpenhetsidealet gir seg utslag i flere grunnleggende prinsipper, som prinsippene om offentlighet og innsyn. Mens reglene om offentlighet

gir allmennheten tilgang til informasjon, gir innsynsreglene partene i bestemte saker tilgang til sakens opplysninger. Prinsippene er nærmere omtalt nedenfor.

Et annet og mer konkret utslag av åpenhetsidealet, er tradisjonen for at vedtak som forvaltningen fatter skal være signert og opplyse om saksbehandlerens navn. Sivilombudet har ved flere anledninger lagt til grunn at det er god forvaltningsskikk å gi en part kjennskap til hvem som har behandlet en sak.¹ Forvaltningslovutvalget sluttet seg til dette i NOU 2019: 5, og uttalte på side 350:

«Forvaltningen bør ikke fremstå som en anonym og upersonlig størrelse. Å oppgi navn kan bidra til å gi forvaltningen et personlig ansikt og gi parten informasjon om hvem som kan kontaktes ved spørsmål. Kjennskap til hvem som har behandlet saken, vil i tillegg være en forutsetning for at parten kan reagere og reise inhabilitetsinnsigelse mot saksbehandler.»

Politiet og kriminalomsorgen er forvaltningsorganer, og dermed også forpliktet til å følge utgangspunktet om at den som har behandlet en sak, skal identifisere seg.

Åpenhet er ikke bare et ideal for norsk offentlig forvaltning generelt. Synlighet, åpenhet og redelighet er også tradisjonelle idealer for politiarbeid.² Politiet vil normalt utvise åpenhet ved å opptre synlig, ikle seg uniform, kjøre uniformerte biler og bære identitetskort.³ I slike sammenhenger er politiet åpne om formålet med sin tilstedeværelse og sine undersøkelser. Dette idealet er

¹ Se Sivilombudets uttalelser SOM-2017-1135 og SOM-2022-5490.

² Et synlig politi var en av målsetningene med den såkalte nærpoltireformen som ble innført i 2015, jf. Prop. 61 LS (2014–2015) s. 5. For mer om synlighet, åpenhet og redelighet som idealer for politiarbeid, se Bruce (2018) s. 64 med henvisning til bl.a. Marx (1988).

³ Politiet vil i noen sammenhenger kunne opptre skjult, se Bruce (2018) s. 61–64.

reflektert i regelen om at polititjenestepersoner, så langt tjenesteforholdene på stedet tillater det, plikter å oppgi navn eller tjenestenummer og grad eller stilling når dette forlanges av den som er direkte berørt av en tjenestehandling.⁴ Et synlig politi var også en del av den overordnede målsetningen i den såkalte «nærpolitireformen» som ble innført i 2015.⁵

Også i kriminalomsorgen er åpenhet et ideal. Dette reflekteres blant annet i at mellommenneskelige relasjoner står sentralt i arbeidet med å opprettholde sikkerhet i institusjonene og med å forebygge kriminelle handlinger etter endt straffegjennomføring.⁶

Åpenhetsidealet er et argument mot utvidet adgang til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Utvidet adgang til identitetsskjerming vil redusere åpenheten innenfor disse etatene, og kunne gå på bekostning av idealene og verdiene som er beskrevet ovenfor.

16.2.2 Offentlighet

Offentlighetsprinsippet følger av Grunnloven § 100 femte ledd, som gir enhver rett til innsyn i offentlige dokumenter, og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer.⁷ Tilgang til slik informasjon er avgjørende for enkeltpersoners mulighet til å forstå og gjøre seg opp en mening om hvordan det offentlige fungerer. Jo bedre kunnskap folk har om regelverket, forvaltningens arbeidsmåter og behandling av enkeltsaker, desto større er mulighetene for diskusjon og påvirkning.⁸ Tilgang til informasjon er dermed grunnleggende forutsetning både for enkeltmenneskers politiske selvbestemmelse og utvikling, og en fri og åpen samfunnsdebatt. Dette er igjen avgjørende for demokratiet og offentlige myndigheters legitimitet.

Offentlighet er også avgjørende for pressens funksjon. Pressen er avhengig av informasjon både om det offentliges virksomhet generelt og behandlingen av enkeltsaker for å kunne opplyse allmennheten, bidra til offentlig debatt og ikke minst føre journalistisk kontroll med myndighetene. Det er en rekke eksempler på at pressen har avdekket kritikkverdige forhold i politiet og kriminalomsorgen. Pressens rapportering fra straffesaker bidrar dessuten til kontroll med aktørene i

strafferettspleien, og til å kalibrere strafferetten mot allmennhetens rettsfølelse. Pressen er dermed med på å forme borgernes syn på myndighetene og måten de utøver makt på.

Utvidet adgang til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen vil redusere allmennhetens tilgang til informasjon, og kunne vanskeliggjøre pressens kontroll med politiet og kriminalomsorgen. Offentlighet er dermed primært et hensyn som taler mot slik skjerming.

16.2.3 Innsyn

Partenes rett til innsyn i sakens opplysninger er grunnleggende, både i forvaltningssaker og straffesaker.⁹ Innsyn er viktig for at den enkelte skal kunne bidra til å opplyse saken, ivareta sine egne rettigheter og interesser, og forstå forvaltningens avgjørelser. I straffesaker er innsyn i tillegg avgjørende for at mistenkte skal kunne ta til motmæle mot de anklagene som rettes mot vedkommende, og kunne gjøre bruk av de særlige rettigheter mistenkte i straffesaker har.

Utvidet adgang til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen vil kunne begrense partenes innsynsrett, og gjøre det vanskeligere for dem å opplyse saken og ivareta sine rettigheter. Innsynsretten er dermed primært et argument mot slik skjerming.

16.3 Rettssikkerhet

Kjernen i rettssikkerhetsbegrepet er krav om beskyttelse av enkeltmennesker mot overgrep og vilkårlighet fra statens side. Rettssikkerhets-hensynet tilsier også at den enkelte skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og ivareta sine rettslige interesser.

Rettssikkerhetskrav brukes ofte som en samlebetegnelse på de overordnede kravene enkeltindividet kan stille til myndighetenes handlinger og avgjørelser. Materielle rettssikkerhetskrav stiller krav til avgjørelsens innhold (for eksempel at de er materielt riktige, forholdsmessige og ikke diskriminerende), mens prosessuelle rettssikkerhetskrav stiller krav til hvordan avgjørelsene blir truffet (av kompetent myndighet og i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler).

Som virkemidler for å oppfylle disse rettssikkerhetskravene er det i lov og praksis stilt opp rettssikkerhetsgarantier. Rettssikkerhetsgarantiene er enkeltelementer som hver for seg – og

⁴ Politiloven § 20 sjette ledd tredje punktum.

⁵ Prop. 61 LS (2014–2015) s. 5.

⁶ St.meld. nr. 37 (2007–2008) punkt 8.2.

⁷ Se punkt 3.2.1.

⁸ St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 19.

⁹ Se punkt 3.2.

samlet – bidrar til å ivareta rettssikkerhetskravene på best mulig måte. Eksempler på dette er lovskravet, retten til innsyn og kontradiksjon, plikten til å begrunne avgjørelser, samt regler om kompetanse og domstolsbehandling.

Utvidet adgang til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen vil kunne begrense de rettigheter og plikter som følger av rettssikkerhetsgarantiene. Det vil først og fremst kunne innebære at enkeltpersoner ikke har krav på kunnskap om, og innsyn i, hvem som har fattet en bestemt avgjørelse eller deltatt i behandlingen av en sak eller hendelse.

Kjennskap til hvem som har behandlet en sak, vil være en forutsetning for at parten kan reagere og reise inhabilitetsinnsigelse mot beslutningstaker eller andre involverte.

Inhabilitetsreglene er rettssikkerhetsgarantier som tjener flere formål. For det første skal de legge til rette for materielt riktige og formåls-tjenlige avgjørelser.¹⁰ Nær tilknytning til saken eller partene i den kan lede til at beslutningstakeren lar seg overbevise av den ene sidens argumenter uten at det er saklig grunnlag for det, eller behandler den andre siden for hardt. Det kan også lede til at saksbehandleren blir bekymret for at tilknytningen vil påvirke saksbehandlingen, eller at utenforstående skal tro det, og av den grunn behandler saken for forsiktig. Inhabilitetsreglene skal også bidra til å bygge og opprettholde tillit til at forvaltningen treffer sine avgjørelser på saklig og uhildet grunnlag.

Uten kunnskap om navnene til ansatte i politiet eller kriminalomsorgen, vil det være vanskelig for utenforstående å vite om de involverte har vært habile til å delta i behandlingen av en sak, og å fremsette innsigelser mot habiliteten. Utvidet adgang til identitetsskjerming kan føre til at det ikke avdekkes at avgjørelser fattes på feilaktig grunnlag og av personer som ikke er kompetente til det, og at utfallet av sakene er feil. I ytterste konsekvens kan det føre til at maktmisbruk og korrupsjon ikke oppdages. Dette kan igjen svekke tilliten til at politiet og kriminalomsorgen forvalter sin makt upåvirket av illegitime hensyn og interesser.

Også retten til kontradiksjon er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Kontradiksjon innebærer at partene skal ha mulighet til å gjøre seg kjent med og imøtegå det rettslige og faktiske grunnlaget for motpartens anførsler og avgjørelser. På samme måte som innsynsretten omtalt i punkt 16.2.3, skal

prinsippet bidra til materielt riktige avgjørelser, ivaretagelse av den enkeltes øvrige rettigheter og tilliten til myndighetene. For at retten til kontradiksjon skal ivaretas, må de opplysninger eller den dokumentasjon som har betydning i en sak være forelagt og tilgjengelig for den eller de det gjelder.

Skjerming av identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen vil kunne begrense enkeltpersoners mulighet til kontradiksjon. I forvaltningssaker vil manglende kunnskap om hvem som har inngitt informasjon eller utarbeidet dokumenter gjøre det vanskeligere å utfordre innholdet. I straffeforfølgningssporet vil en person som stilles til ansvar eller undersøkes for handlinger som er belagt med straff, ikke få samme muligheten til å imøtegå det et vitne sier dersom vitnet er anonymt eller på annen måte kan skjerme sin identitet. Når den mistenkte eller tiltalte ikke har kunnskap om hvem vitnet er, vil det også være vanskelig å prøve vitnets pålitelighet og troverdighet. Selv om betenkeligheten til en viss grad kan avhjelpest ved at andre aktører, som dommer, aktor og forsvarer, får vite hvem vitnet er, vil de ikke nødvendigvis ha samme forutsetninger som mistenkte eller tiltalte selv til å vurdere om vitnet har motiver for å forklare seg uriktig. I andre situasjoner vil vitnets identitet ikke i seg selv være nødvendig for å imøtegå innholdet i påstandene.

16.4 Ansvarliggjøring og kontroll

Politiet og kriminalomsorgen er viktige ledd i statens maktapparat. Mens politiet har adgang til å utøve fysisk makt, og myndighet til å avgjøre spørsmål av stor betydning for enkeltindividet, utøver kriminalomsorgen makt ved å gjennomføre straff og opprettholde frihetsberøvelse, og ved å beslutte og iverksette inngripende tiltak under soning. Med slik makt følger også ansvar.

At politiet, som organisasjon og enkeltansatte, er ansvarlig («accountable») for måten de forvalter sitt samfunnsoppdrag på, er et rettsstatlig grunnprinsipp.¹¹ Prinsippet om at polititjenestepersoner skal holdes ansvarlige for sine tjenestehandlinger, kommer også til uttrykk i Europarådets etiske regelverk for politiet fra 2001 («The European Code of Police Ethics») punkt 16:

«Police personnel, at all levels, shall be personally responsible and accountable for their own

¹⁰ For mer om inhabilitet i forvaltningssammenheng, se NOU 2019: 5 s. 222–223.

¹¹ Prinsippet kommer til uttrykk i blant annet NOU 1981: 35 s. 83–85 og St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 9–10.

actions or omissions or for orders to subordinate.»

Dette er utdypet i kommentaren til punkt 16 i Europarådets etiske regelverk for politiet:

«In a society governed by the rule of law, the law applies equally to all citizens. If this principle is to be meaningful, it follows that police personnel, just as any citizen, must also be personally accountable for their own actions. Moreover, they should also be fully accountable for orders to subordinated police personnel, given with hierarchical powers.»

Ansatte i politiet og kriminalomsorgen ansvarliggjøres for det første gjennom den normerende effekten – den påvirkningen – regler og retningslinjer har på deres handlinger. Det gjelder både materielle regler, som for eksempel setter vilkår for inngrep overfor enkeltpersoner, og prosessuelle regler som skal bidra til riktige avgjørelser og ivaretagelse av enkeltpersoners rettigheter. Plikten til å oppgi sin identitet der man har vært involvert i behandlingen av en sak er en slik regel. Den bidrar til ansvarliggjøring ved å minne den ansatte om at vedkommende personlig må stå inne for avgjørelsen. Det må antas at utvidet adgang til identitetsskjerming, vil kunne svekke denne formen for ansvarliggjøring.

Ansvarliggjøring av politiet og kriminalomsorgen har også nær sammenheng med det kontrollsystemet etatene og de ansatte er underlagt. Dette kontrollsystemet består av en rekke elementer, som blant annet skal bidra til at politiets og kriminalomsorgens faktiske handlemåte samsvarer med det regelverket som gjelder. Kontroll er viktig for at enkeltindividers rettigheter ivaretas, men også for allmennhetens tillit til politiets og kriminalomsorgens arbeid. Kontroll vil både kunne virke forebyggende og innebære håndheving av de reglene ansatte i politiet og kriminalomsorgen er underlagt.

I tillegg til interne kontrollmekanismer, som ledelse, veiledning og disiplinære sanksjoner, er eksterne kontrollmekanismer viktige, særlig der de interne kontrollmekanismene ikke fungerer godt nok. Ekstern kontroll med politiet og kriminalomsorgen føres i dag av en rekke organer, blant annet domstolene som ledd i straffesaksbehandling, Spesialenheten for politisaker ved mistanke om at polititjenestepersoner har begått straffbare handlinger og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen. Som nevnt i punkt 16.2.2 om offentlighet, har også pressen en viktig funksjon i kon-

trollen av politiet og kriminalomsorgen, både direkte og som premissleverandør for allmennhetens kontroll.

Utvidet adgang til identitetsskjerming vil kunne påvirke mulighetene til å føre kontroll med politiet og kriminalomsorgen. Særlig offentlighetens og pressens kontroll vil kunne svekkes, se punkt 16.2.2 om offentlighet. I hvor stor grad de andre kontrollmulighetene påvirkes avhenger av hvordan et eventuelt system for identitetsskjerming innrettes. Flere kontrollmekanismer vil for eksempel kunne opprettholdes selv om tiltalte i straffesaker eller domfelte ikke får tilgang til identifiserende opplysninger om de ansatte.

16.5 Sikkerhet for de ansatte og samfunnet som helhet

Både politiet og kriminalomsorgen skal bidra til at det skapes et trygt og rettsikkert samfunn for borgerne. Ansatte i politiet og kriminalomsorgen har tatt på seg en oppgave på vegne av staten og fellesskapet, og tungtveiende hensyn tilsier at de har krav på å være trygge (faktisk sikkerhet) og føle seg trygge (opplevd sikkerhet).¹²

Mange ansatte i politiet og kriminalomsorgen møter daglig personer som tidligere har utøvet vold eller annen normoverskridende atferd. Det kan dreie seg om personer som er under stort press og/eller i krevende livssituasjoner, og/eller som kan ha psykiske problemer eller være ruspåvirket. Andre ansatte er ikke i direkte kontakt med slike personer, men fatter avgjørelser av stor betydning for dem. Som beskrevet i kapittel 12, er de ansatte i politiet og kriminalomsorgen jevnlig utsatt for risiko for vold og trusler, samtidig som de i enda større grad føler seg utrygge.

Alle ansatte i politiet og kriminalomsorgen, og deres nærmeste, har rett til liv og helse. Som redegjort for i punkt 3.3, har staten en positiv plikt til å beskytte retten til liv etter Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2. Dette er en helt grunnleggende menneskerettighet, og staten bør strekke seg langt for å sørge for beskyttelse av enkeltpersoners fysiske integritet. Retten til liv innebærer en forpliktelse til å sørge for faktisk sikkerhet, og kan tilsa at staten bør innføre utvidet adgang til identitetsskjerming der de ansatte er utsatt for faktiske trusler. EMK artikkel 2 medfører imidlertid ingen forpliktelse til å innføre utvidet adgang til identitetsskjerming for å styrke de ansattes subjektive sikkerhet.

¹² Auglend (2016) s. 246.

De ansattes sikkerhet har også en side til kvaliteten på arbeidet de ansatte i politiet og kriminalomsorgen utfører. Både faktisk og opplevd utrygghet må antas å ha betydning for hvor godt de ansatte ivaretar samfunnsoppdraget sitt, og vil dermed kunne redusere sikkerheten til befolkningen generelt.

Faktisk og opplevd utrygghet kan også føre til en form for «selvsensur», ved at de ansatte løser arbeidsoppgavene sine annerledes enn de ellers ville fordi de frykter konsekvensene hvis de ikke tilpasser seg. Slik selvsensur kan også føre til at ansatte med beslutningsmyndighet fatter andre avgjørelser enn de ellers ville, noe som kan føre til at det gis eller nektes rettigheter på urettmessig grunnlag, og at ressurser forvaltes på urettmessig eller samfunnsmessig ugunstig måte. Hvis slik selvsensur blant de ansatte får bre om seg, vil det kunne true rettsstaten og demokratiet.

Utover tryggheten til enkeltindividet, kvaliteten i oppgaveutførelsen og konsekvensene av selvsensur, vil faktisk og opplevd utrygghet hos de ansatte være negativt for rekrutteringen til etatene, og på sikt kunne skape både kvalitets- og kvantitetsutfordringer.

En utvidet adgang til skjerming av identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen vil kunne bidra til å øke både den faktiske og opplevde sikkerheten til de ansatte og deres nærmeste, og derigjennom styrke samfunnets sikkerhet.

16.6 De ansattes personvern og arbeidsmiljø

Ansatte i politiet og kriminalomsorgen har som alle andre en rett til vern om sin person og sine personopplysninger. Som redegjort for i punkt 3.4, følger dette både av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og flere EU-rettslige instrumenter. Retten til privatliv gjelder både retten til å være i fred i privat sammenheng, men også til en viss grad på arbeidsplassen. Videre oppstiller arbeidsmiljøloven krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd, jf. arbeidsmiljøloven § 4-1.

Personopplysningsvernet omfatter i utgangspunktet også noens navn, noe som kan tilsi at det bør gis adgang til å skjerme navnene på ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

Videre utfører de ansatte i disse etatene en tjeneste på vegne av staten, og personvern hensynet tilsier at deres tjenesteutøvelse bør holdes atskilt fra deres privatliv. Det innebærer for det første at

de ansatte bør vernes mot å bli utsatt for ubehageligheter på fritiden, eller konfrontert med handlinger de har foretatt eller avgjørelser de har tatt på jobb, i privat sammenheng. For det andre, har de også et visst krav på privatliv på jobb, for eksempel ved at de ikke skal kunne utsettes for sjikane eller andre personlige krenkelser i arbeidstiden. Slike krenkelser kan føre til utrygghet og mistriivsel på arbeidsplassen. Dette vil kunne påvirke kvaliteten i arbeidet. Det vil også kunne føre til en slik selvsensur som ble beskrevet i punkt 16.5 ovenfor.

Dersom utrygghet og mistriivsel får bre om seg, vil det også kunne få negative konsekvenser for rekrutteringen til etaten. Hensynet til de ansattes privatliv og personopplysningsvern taler derfor for økt adgang til identitetsskjerming.

16.7 Kriminalitetsbekjempelse og metodevern

Synlighet, åpenhet og redelighet er, som nevnt i punkt 16.2 (om åpenhet), tradisjonelle idealer for politiarbeid. Politiet vil normalt utvise åpenhet ved å opptre synlig og identifisere seg ved navn.

I visse sammenhenger har politiet likevel lov til å opptre skjult. Dette skjer i hovedsak som ledd i såkalt skjult etterforskning, der det brukes etterforskningsmetoder uten at omverdenen eller de metodene rammer, kjenner til det.¹³ De vanligste skjulte etterforskningsmetodene er spaning, informantbehandling og kommunikasjonskontroll (herunder avlytting).¹⁴ Politiet kan også foreta blant annet hemmelig ransaking, romavlytting og dataavlesing og bruke agenter (såkalt «undercover-virksomhet»)¹⁵ Enkelte av disse metodene, som spaning og informantbehandling, vil også kunne brukes utenfor etterforskning.¹⁶

Hensynet til disse metodenes effektivitet tilsier ikke bare at de kan brukes uten at de som rammes kjenner til det, men også at mer spesi-

¹³ Begrepet «skjult etterforskning» er ikke definert i lov, men brukes i straffeprosessloven § 82 tredje ledd tredje punktum jf. første punktum om situasjoner der «det besluttes å bruke et tvangsmiddel [...] som det ikke skal gis underretning om».

¹⁴ Spaning og informantbehandling er ulovfestede metoder, mens kommunikasjonskontroll er regulert i straffeprosessloven §§ 216 a og 216 b.

¹⁵ Jf. straffeprosessloven §§ 200 a, 216 m, 216 o og 216 p. Bruk av agenter er ikke lovregulert.

¹⁶ For det alminnelige politiet gjelder dette spaning og informantvirksomhet. PST har videre adgang til å bruke de øvrige metodene i sin forebyggende virksomhet, jf. politiloven §§ 17 d til f.

fikke opplysninger om hvordan metodene brukes, vernes. Hvis kriminelle miljøer får detaljert kunnskap om hvordan metodene brukes, vil de kunne tilpasse atferden sin slik at metodene blir mindre effektive. Hensynet til effektivitet og metodevern kan også tilsa at navn og andre identitetsopplysninger knyttet til de politiansatte som er involvert i bruken av metodene, holdes skjult. Det gjelder særlig spanere og agenter, som i mange tilfeller ikke vil kunne fortsette i disse rollene dersom deres identitet blir offentlig kjent. Det kan imidlertid også gjelde informantbehandlere og personer som brukes til å montere eller betjene teknisk utstyr som brukes til ulike typer informasjonsinnhenting, ettersom de vil kunne ha behov for å opptre i det offentlige rom uten å bli gjenkjent.

Også i enkelte andre deler av politiet kan ansatte ha behov for å skjerme sin identitet. Ansatte i Beredskapstroppen har regelmessig oppdrag der de må tilnærme seg objekter i hemmelighet eller uten å pådra seg oppmerksomhet.

Behovet for at slike fremgangsmåter og metoder skal kunne brukes effektivt, tilsier derfor at personer involvert i denne typen politiarbeid gis mulighet til å skjerme sin identitet.

16.8 Tillit

Tillit er fravær av behov for å verifisere eller kontrollere andres handlinger. Tillit bygger på en tiltro til at andre vil handle i tråd med våre interesser eller forventninger. Tillit er et viktig element for sosial integrasjon, demokratisk stabilitet og økonomisk effektivitet.¹⁷

Befolkningens tillit til myndighetene avhenger av en rekke elementer knyttet både til de offentlige institusjonene, deres ledere og andre ansatte. At borgerne har tillit til at myndighetene opererer innenfor de rammene som er fastsatt i lov, og til at

overskridelser blir håndtert på en forsvarlig måte, er ressursbesparende og gjør at flere ressurser kan brukes på det samfunnsoppdraget myndighetene er gitt. I tillegg kan tillit bidra til at utøvelsen av myndighetenes virksomhet går lettere, ved at de blir møtt med en respekt og forståelse for oppdraget.¹⁸

Som nevnt i punkt 16.2 (om åpenhet), er det grunn til å tro at det at offentlig ansatte opptrer med navn, kan bidra til å gi det offentlige et personlig preg, noe som i seg selv er tillitsskapende. I tillegg vil den kontrollen som offentlighet og innsyn tilrettelegger for, både fra enkeltpersoner, pressen og offentligheten for øvrig, virke tillitsskapende. Også den ansvarliggjøring som opp treden i eget navn bidrar til, og den kontrollen som utføres av interne og eksterne kontrollmekanismer, skaper tillit.

På den annen side kan hemmelighold skade tilliten. Utvidet adgang til identitetsskjerming kan lede til spørsmål om etatene har noe å skjule, skape mistenksomhet og gi næring til konspirasjonsteorier. Dersom adgangen til identitetsskjerming utvides, vil det bli viktig at adgangen bare brukes der det er et reelt behov for det, og at dette behovet kommuniseres til befolkningen.

Det vil imidlertid også kunne skade tilliten til politiet og kriminalomsorgen dersom de ansatte i disse etatene utsettes for vold eller trusler fra kriminelle miljøer, og det skapes et inntrykk av at staten ikke evner å beskytte sine ansatte. Det vil dessuten skade tilliten til etatene dersom de ansatte som følge av faktisk og opplevd utrygghet, ikke løser oppgavene sine godt. Dette gjelder særlig dersom de ansatte, som følge av selvsensur, løser oppgavene sine på uriktige eller ugunstige måter. Dette viser at spørsmålet om identitetsskjerming må løses gjennom en avveining av de hensyn som det er redegjort for i denne delen av utredningen.

¹⁷ For mer om tillitt i forvaltningssammenheng, se NOU 2019: 5 s. 141–143.

¹⁸ Auglend (2016) s. 287.

Kapittel 17

Utvalgets vurderinger og forslag

17.1 To alternative lovreguleringsmodeller

ID-skjermingsutvalget har kommet til at det som hovedregel skal være åpenhet om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, men at det er behov for en viss utvidelse av adgangen til å skjerme slike opplysninger, og foreslår lovregler om dette.

I dag er reguleringen av de ansattes plikt til å oppgi navn, og andres rett til innsyn i dette, fragmentert og spredt i ulike regelverk. Utvalget har tatt sikte på å skape en mer gjennomgående og enhetlig regulering, som tar høyde for de ulike behov og hensyn som gjør seg gjeldende i de to etatene og de ulike delene av deres virksomhet.

Utvalget har vurdert om regelverket om identitetsskjerming bør utformes ved at det oppstilles et utgangspunkt eller en hovedregel om skjerming for alle ansatte i politiet og/eller kriminalomsorgen, supplert med muligheter for innsyn i identitetsopplysningene der det foreligger et begrunnet behov for dette. Med dette sikter utvalget til et system der ansatte i politiet og kriminalomsorgen som hovedregel opptrer uten å oppgi navn, men identifiserer seg for eksempel ved bruk av et nummer, og der det bare på forespørsel og med henvisning til et begrunnet behov, eller i nærmere definerte situasjoner, gis opplysninger om de ansattes navn. En slik løsning ville skjermet de ansattes identitetsopplysninger i stor grad og bidratt til å sikre at slike opplysninger skjermes i alle faser av etatenes arbeid.

Utvalget har imidlertid kommet til at en slik hovedregel vil favne langt bredere enn behovet tilsier, gjøre unødvendig store inngrep i verdier som er viktige for det norske samfunnet og skape risiko for krenkelser av enkeltmenneskers rettigheter. Med et slikt utgangspunkt ville det blitt vanskeligere å avdekke habilitetsproblematikk og myndighetsmisbruk. Det ville også skapt større avstand mellom staten og innbyggerne, noe som igjen kunne ha påvirket borgernes tillit til politiet og kriminalomsorgen.

En hovedregel om skjerming av ansatte i politiet og kriminalomsorgen vil dessuten kunne medføre at trusselaktørens fokus flytter seg til andre aktører i rettsvesenet som ikke er skjermet på samme måte, som for eksempel dommere.¹ Utvalget mener også at en hovedregel om skjerming vil være vanskelig å gjennomføre, og dermed trolig ha liten effekt, i mindre lokalsamfunn, der identiteten til de som jobber i politiet og kriminalomsorgen gjerne er godt kjent. En mer målrettet skjermingsadgang vil i større grad treffe de tilfellene der det er et reelt beskyttelsesbehov og der beskyttelse i praksis kan gis gjennom konkrete tiltak i den enkelte sak.

En hovedregel om skjerming vil også være problematisk med tanke på de internasjonale forpliktelsene Norge er bundet av. Generell skjerming av identitetsopplysninger i straffesaker vil være uforenlig med mistenktes eller tiltaltes rettigheter etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6. Identitetsskjerming som begrenser tiltaltes rett til innsyn i relevante bevis etter at tiltale er tatt ut, kan bare tillates dersom det er strengt nødvendig. Identitetsskjerming som skjer ved at vitner forklarer seg anonymt i retten, kan bare tillates etter en konkret vurdering av behovet for anonymitet mot tiltaltes rett til en rettferdig rettergang. EMD har uttalt at polititjenestepersoner bare kan vitne anonymt under ekstraordinære forhold, og der forsvaret er tilstrekkelig kompensert for ulempene skjermingen medfører, se punkt 3.5. Også utenfor straffesaker vil en hovedregel om skjerming av identitet, etter omstendighetene, kunne være uforenlig med ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, se punkt 3.2.

I stedet foreslår utvalget en mer begrenset og målrettet adgang til identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen, der tungtveiende grunner tilsier det. Utvalgets forslag til lovregler identifiserer ulike situasjoner der de ansatte ikke plikter å oppgi navn, eller navnene

¹ Se også den svenske utrederens argumentasjon i SOU 2024: 1 s. 365.

deres kan erstattes med et tjenestenummer og/eller holdes utenfor innsyn. Utvalget mener en slik modell ivaretar og balanserer hensynet til de ansatte opp mot samfunnets og borgernes behov for innsyn i etatens virksomhet. Med «tjenestenummer» mener utvalget et nummer som ikke identifiserer den ansatte utad, men som kan knyttes til den ansatte i etatens egne systemer. For at den ansatte skal kunne oppnå skjerming ved bruk av tjenestenummer, kreves det at dagens bruk av tjenestenummer tilpasses, slik at det for eksempel sørges for utskiftning av tjenestenummer der dette har blitt eksponert.

Valget av lovgivningsmodell, og reglene som foreslås, er nærmere begrunnet i dette kapitlet. Etter utvalgets syn bør det gjelde et utgangspunkt om åpenhet ved utøvelse av makt, og betydningen dette har for reglene om identitetsskjerming redegjøres for i punkt 17.2. Ansatte i politiet og kriminalomsorgen har likevel et grunnleggende krav på sikkerhet. I hvilken grad dette kan begrunne regler om identitetsskjerming, redegjøres for i punkt 17.3. Utvalget foreslår regler om identitetsskjerming dels av hensyn til de ansattes og deres nærståendes liv og helse og dels av polititaktiske hensyn. Utformingen av de foreslåtte reglene redegjøres for i punkt 17.4. Lovregulering er imidlertid ikke den eneste måten å beskytte ansatte i politiet og kriminalomsorgen mot vold, trusler og trakasserende atferd. Andre tiltak for å oppnå dette omtales i punkt 17.5. Hensynene som kan begrunne skjerming av ansatte i politiet og kriminalomsorgen kan også gjøre seg gjeldende for andre offentlig ansatte. Utvalgets syn på behovet for utredning av identitetsskjerming for andre offentlig ansatte er redegjort for i punkt 17.6.

17.2 Utgangspunkt om åpenhet

Utvalget tar utgangspunkt i at *åpenhet er et ideal for norsk offentlig myndighetsutøvelse*, slik det er beskrevet i kapittel 16. Dette innebærer at det som hovedregel skal være åpenhet om hvem som utøver myndighet på det offentliges vegne, spesielt der det brukes makt, gjøres inngrep i den enkeltes frihet eller tas avgjørelser som er bestemmende for enkeltmenneskers rettigheter og plikter. At ansatte i politiet og kriminalomsorgen opptrer med navn, både i fysiske møter og i den skriftlige behandlingen av en sak, er viktig fordi det skaper nærhet mellom staten og befolkningen, bidrar til riktige avgjørelser, ansvarliggjør den ansatte og tilrettelegger for kontroll av at avgjørelser fattes på riktig grunnlag. Samlet sett

er dette viktig for befolkningens tillit til politiet og kriminalomsorgen.

Reglene om åpenhet og offentlighet i *Grunnloven § 100* og *EMK artikkel 10* bekrefter betydningen av disse prinsippene, og setter grenser for adgangen til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Reglene er likevel ikke til hinder for at informasjon skjermes av hensyn til de ansattes liv, helse eller personvern. Dersom det begjæres innsyn i opplysningene, kan innsyn imidlertid bare nektes etter en konkret vurdering av behovet for innsyn mot behovet for skjerming, og terskelen for å avslå innsyn må være høy.

Åpenhet er, etter utvalgets syn, særlig viktig når det bidrar til *riktige avgjørelser og kontroll* med utøvelsen av makt og offentlig myndighet. Manglende åpenhet om ansattes identitet kan føre til at den ansattes bindinger, eller systematiske trekk eller slagsider ved vedkommendes myndighetsutøvelse, ikke avdekkes. I verste fall kan det hindre avsløring av korrupsjon og maktmisbruk. Dette tilsier at den enkelte bør få tilgang til informasjon om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen der disse opplysningene kan være av betydning for utfallet av en sak. Også de som fører kontroll med offentlig myndighetsutøvelse, enten det dreier seg om andre offentlige myndigheter eller pressen, bør få tilgang til de opplysningene som er nødvendige for å utføre kontrollen.

Dette betyr at det skal *gode grunner til* for å begrense åpenheten ved å gi adgang til å skjerme identiteten til ansatte som utøver makt, bidrar til rettighetsinngrep eller tar avgjørelser av betydning for den enkelte. Det skal *særlig gode grunner til* for å tillate identitetsskjerming der kjennskap til de ansattes identitet kan ha betydning for utfallet av en sak eller kontrollen med myndighetsutøvelsen.

I sammenhenger der det ikke utøves makt, gjøres rettighetsinngrep eller fattes avgjørelser som er bestemmende for enkeltmenneskers rettigheter og plikter, er det ikke like avgjørende at offentlig ansatte identifiserer seg med fullt navn. De ansatte handler på statens vegne, ikke som privatpersoner, og er ikke underlagt noen generell plikt til å identifisere seg. For eksempel der det offentlige sender orienterende brev, og etter omstendighetene også der en offentlig ansatt møter borgerne ansikt til ansikt uten å bruke makt eller andre inngripende eller bestemmende virkemidler, er det mindre betenkelig at den ansatte opptrer i etatens, heller enn sitt eget, navn. Likevel bør det være slik at den ansatte alltid kan identifiseres dersom det blir behov for det, for eksempel ved hjelp av et tjenestenummer. Selv om det ikke brukes makt, gjøres

inngrep i den enkeltes frihet eller tas avgjørelser som er bestemmende for enkeltmenneskers rettigheter og plikter, kan dokumentasjon som utarbeides eller handlinger som foretas, danne grunnlag for senere maktutøvelse, inngrep eller avgjørelser som er bestemmende for enkeltmenneskers rettigheter og plikter. Utgangspunktet bør derfor være åpenhet også i disse tilfellene.

Også *hensynet til den enkeltes rettssikkerhet* tilsier at adgangen til identitetsskjerming begrenses. Det er særlig risikoen for at det ikke oppdages at den ansattes tjenestehandlinger er påvirket av usaklige eller irrelevante hensyn, eller at den ansatte er inhabil, som taler mot skjerming. Kunnskap om den ansattes navn vil ofte være den eneste måten å avdekke om vedkommende har en personlig relasjon eller kjennskap til saken eller til personen tjenestehandlingen rammer. Videre er det viktig at identitetsskjerming ikke går på bekostning av tiltaltes rett til kontradiksjon i straffesaker eller rettens mulighet til å vurdere vitners forklaringer i retten.

Retten til en rettferdig rettergang etter *Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6* begrenser adgangen til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen, særlig i straffesaker. Identitetsskjerming som begrenser siktedes rett til innsyn i relevante bevis etter at tiltale er tatt ut, kan bare tillates dersom det er strengt nødvendig. Identitetsskjerming som skjer ved at vitner forklarer seg anonymt i retten, kan bare tillates etter en konkret vurdering av behovet for anonymitet mot tiltaltes rett til en rettferdig rettergang. I denne vurderingen vil særlig betydningen av vitnets forklaring som bevis være sentral. EMD har uttalt at polititjenestepersoner bare kan vitne anonymt under ekstraordinære forhold.

Disse begrensningene er, etter utvalgets syn, til hinder for at det oppstilles en hovedregel om identitetsskjerming. I straffesaker må adgangen til identitetsskjerming være snever og vurderes konkret. Regler om identitetsskjerming i straffesaker må utformes på en måte som i minst mulig grad svekker rettssikkerheten. Særlig dersom det tas ut tiltale, er det viktig å opprettholde tiltaltes rett til å imøtegå anklagene som er frem satt. Dersom kunnskap om navnene til ansatte i politiet eller kriminalomsorgen er av betydning for muligheten til å vurdere bevis i saken, må tiltalte få innsyn i disse. Ansatte kan bare tillates å vitne anonymt der det ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til tiltaltes forsvar. Også utenfor straffesakene tilsier borgernes rettssikkerhet at utgangspunktet skal være åpenhet og mulighet for innsyn i den ansattes identitet.

17.3 Behovet for identitetsskjerming

Til tross for at det bør gjelde et utgangspunkt om åpenhet ved utøvelse av makt, er det en grunnleggende forutsetning at ansatte i politiet og kriminalomsorgen har trygge arbeidsforhold. De har påtatt seg viktige oppgaver på samfunnets vegne, og samfunnet bør strekke seg langt for å verne dem mot urimelige belastninger.

Utvalgets gjennomgang i punkt 3.3 viser at staten kan ha en forpliktelse etter både *Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2* til å iverksette forebyggende tiltak for å beskytte de ansattes og deres nærmestes rett til liv. Denne plikten oppstår imidlertid bare der det foreligger en «real and immediate risk» som staten kjente eller burde ha kjent til. Dette tilsier at staten ikke har noen plikt til å vedta regler som oppstiller et utgangspunkt eller en hovedregel om identitetsskjerming for alle eller store deler av de ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Plikten til å sikre retten til liv etter EMK artikkel 2 tilsier imidlertid at det bør vedtas regler som i større grad enn i dag tillater identitetsskjerming der det foreligger fare for liv eller helse for de ansatte eller deres nærstående. Utvalget har foreslått at det skal være en slik adgang i alle faser av politiets arbeid og i kriminalomsorgen der det kan påvises en generell eller konkret fare for liv og helse.

I vurderingen av hensynet til de ansattes sikkerhet skiller utvalget mellom *faktisk og opplevd sikkerhet*, slik dette er redegjort for i punkt 16.5. Hensynet til faktisk sikkerhet tilsier at det gis adgang til identitetsskjerming der det er fare for livet eller helsen til de ansatte eller deres nærmeste. Hensynet til de ansattes opplevde sikkerhet kan, slik utvalget ser det, ikke i seg selv begrunne en utvidet adgang til identitetsskjerming. Hensynet tilsier imidlertid at terskelen for skjerming ikke bør settes for høyt. Det tilsier også at reglene brukes der vilkårene er oppfylt, slik at muligheten til identitetsskjerming oppleves reell for de ansatte. Hovedansvaret for dette ligger hos arbeidsgiver.

Selv om det først og fremst er hensynet til de ansattes og deres nærmestes faktiske sikkerhet som kan begrunne identitetsskjerming, anerkjenner utvalget at de ansattes subjektive opplevelse av trygghet er av betydning. Utbredt utrygghet kan være skadelig for den ansatte, men også for samfunnet, ved at det kan lede til dårligere oppgaveløsning og ressursutnyttelse. Det kan også påvirke rekrutteringen til politiet og kriminalomsorgen.

Risikoen for at *selvsensur* brer om seg, i den forstand at ansatte vegrer seg for å løse opp-

gavene sine til beste for samfunnet eller de det gjelder av frykt for at det skal få konsekvenser, tilsier at adgangen til identitetsskjerming utvides med målrettede regler som slår inn der ansatte opplever truende eller skremmende situasjoner, slik utvalget foreslår. Utbredelsen av selvnsur bør følges nøye av ansvarlige myndigheter i tiden som kommer, slik at det tas grep dersom dette blir et systemisk problem.

Etter utvalgets syn er det mulig å se for seg at *kriminalitetsutviklingen i samfunnet* leder til en fremtidig situasjon der faren for de ansattes liv og helse generelt er så stor at det vil bli nødvendig å operere med en hovedregel om identitetsskjerming. Målrettede forslag om identitetsskjerming kan imidlertid utsette behovet for en generell hovedregel om skjerming.

For patruljerende politi er dette hovedregelen i dag, ved at det er valgfritt for disse om de vil oppgi navn eller tjenestenummer til de som utsettes for politiets tjenestehandlinger. Utvalget foreslår at denne adgangen videreføres. I kriminalomsorgen er hovedregelen i praksis at de fengselsansatte som omgås innsatte eller domfelte til daglig, bare identifiserer seg med fornavn. Etter utvalgets syn er dette fornøflige utgangspunkter, tatt i betraktning de varierte og uforutsigbare situasjonene patruljerende politi og de fengselsansatte som oppholder seg i institusjonene til enhver tid står overfor.

Dagens kriminalitetsbilde kan imidlertid ikke forsvare en tilsvarende generell skjermingsadgang som ledd i andre typer myndighetsutøvelse, eller i alle deler av politiet og kriminalomsorgen. Selv om utvalgets gjennomgang av utviklings-trekk i del IV har vist at ansatte i politiet og kriminalomsorgen er særlig utsatte for vold og trusler, kan det ikke dokumenteres noen klar økning i antall anmeldte tilfeller av vold og trusler mot politiet i senere tid. Gjennomgangen viser også at det store flertallet av slike hendelser, både i politiet og kriminalomsorgen, skjer impulsivt i forbindelse med de ansattes direkte kontakt med publikum eller domfelte. Ytterst få hendelser skjer ved at de ansatte eller deres nærstående kontaktes på andre måter, i eller utenfor arbeidstiden. En generell skjerming av identitetsopplysninger vil i svært begrenset grad bidra til å motvirke de mest aktuelle formene for vold og trusler mot de ansatte. De få hendelsene der identitetsskjerming eventuelt kunne forebygget vold og trusler, bør etter utvalgets syn fanges opp med mer målrettede tiltak enn en hovedregel om identitetsskjerming.

Dersom organisert kriminalitet øker i omfang og alvor, og det kommer indikasjoner på at organi-

serte kriminelle miljøer i større grad vil ta i bruk vold og trusler mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen, bør en hovedregel om identitetsskjerming for andre deler av politiet og kriminalomsorgen vurderes på nytt.

Utvalgets vurderinger på dette punktet støttes av den svenske utredningen SOU 2024: 1 «Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier». Den svenske regjeringen oppnevnte i 2022 en utreder som skulle se på tiltak for å redusere utsattheten til offentlig ansatte.² I SOU 2024: 1 er det lagt til grunn at offentlig ansatte i Sverige i økende grad utsettes for vold, trusler og trakassering, og at risikoen for vold, trusler og trakassering er størst i direkte møte med borgerne.³ Utrederen konkluderte derfor med at skjerming av navn i dokumentasjon i etterkant av kontakt med en borger eller et inngrep i begrenset grad vil redusere risikoen for vold, trusler og trakassering.⁴ Utrederen mente det ikke var åpenbart at skjerming i dokumenter ville motvirke vold og trusler, og påpekte at ved skjerming av en ansatt kunne det i stedet være andre som ville bli utsatt for slike handlinger, eller at handlingen ville bli forskjøvet i tid.⁵ Likevel mente utrederen at saksbehandlerens navn ikke burde oversendes i forbindelse med underretning om et vedtak når risikoen for vold, trusler og trakassering er særlig fremtredende.⁶ En slik skjerming vil imidlertid ikke påvirke retten til innsyn i selve vedtaket, hvor navnet til beslutningstaker vil fremgå.⁷ Det innebærer dermed at den vedtaket gjelder, bare på forespørsel vil få innsyn i den ansattes navn. Utrederen foreslo også en egen regel om at ansatte i politiet som er utsatt for en særlig risiko for vold eller trusler, kan få et særskilt tjenestebevis hvor navn er byttet ut med tjenestenummer.⁸

Kriminalitets situasjonen i Sverige fremstår i dag langt mer alvorlig enn i Norge. At den svenske utredningen ikke finner grunnlag for å innføre en generell regel om identitetsskjerming for ansatte i politiet eller kriminalomsorgen, underbygger, etter ID-skjermingsutvalgets syn, at det heller ikke er grunnlag for en slik generell regel i Norge.

Ansatte i politiet og kriminalomsorgen har rett til *personvern og privatliv*, slik dette er redegjort

² Se Dir. 2022:31 og Dir. 2023:16.

³ SOU 2024: 1 s. 21 og 32.

⁴ SOU 2024: 1 s. 32 og 368.

⁵ SOU 2024: 1 s. 365.

⁶ SOU 2024: 1 s. 34 og 372 flg.

⁷ SOU 2024: 1 s. 374.

⁸ SOU 2024: 1 s. 35 og 381 flg.

for i punkt 3.4 og 16.6. Det kan innebære et krav på beskyttelse mot hets og sjikane både på fritiden og på jobb. Som vist i kapittel 13, opplever ansatte i politiet og kriminalomsorgen regelmessig hets og sjikane både i arbeidshverdagen og på nett. De synes imidlertid ikke å være vesentlig mer utsatt for dette enn befolkningen for øvrig. Etter utvalgets syn er hets, sjikane og hatefulle ytringer på nett et større samfunnsproblem, heller enn et særskilt problem for ansatte i politiet og kriminalomsorgen. I tillegg skjer de fleste tilfellene av hets og sjikane ved direkte kontakt med publikum eller innsatte/domfelte. Identitetsskjerming vil ikke være et egnet tiltak for å hindre denne typen handlinger. Risikoen for hets og sjikane i andre sammenhenger er, etter utvalgets syn, ikke tilstrekkelig alvorlig eller omfattende til at den kan rettferdiggjøre en hovedregel om identitetsskjerming. Utvalget foreslår imidlertid at sjikane av en slik art eller et slikt omfang at den kan karakteriseres som grov, skal kunne gi grunn til skjerming av identitetsopplysninger i konkrete tilfeller, der det anses forsvarlig, jf. punkt 17.4.1.

I vurderingen av behovet for skjerming er det grunn til å understreke at mange uønskede handlinger rettet mot politi og ansatte i kriminalomsorgen, er kriminalisert. Det er derfor viktig at straffelovgivningen brukes aktivt, særlig til å straffeforfølge vold, trusler og sjikane mot de ansatte. En konsekvent håndhevelse av straffebestemmelser kan bidra til holdningsdannelse i samfunnet og dermed redusere både omfanget av hendelser og behovet for skjerming. Det må imidlertid også tas hensyn til at straffelovgivningen er et inngripende virkemiddel som må brukes med en viss forsiktighet. En for utstrakt bruk av straff for handlinger rettet mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen, vil kunne skape et inntrykk av at disse særbehandles sammenliknet med befolkningen ellers, og skade tilliten både til offentlige myndigheter og til strafferettsinstituttet.

Andre hensyn enn liv, helse og personvern kan også tilsi skjerming av ansattes identitetsopplysninger. Som redegjort for i punkt 16.7, har politiet adgang til å bruke *skjulte metoder* i etterforskingen og forebyggingen av alvorlig kriminalitet. For å sikre at politiansatte som er involvert i denne type virksomhet, for eksempel som agenter, informantbehandlere eller teknisk personell, kan brukes over tid, bør disse ansattes identitetsopplysninger kunne skjermes. Også ansatte som er involvert i politiets operative virksomhet, for eksempel ansatte i Beredskapstroppen, kan ha behov for å opptre skjult. Utvalget foreslår at Kongen gis adgang til å beslutte på generelt grunnlag

at visse ansatte kan benytte tjenestenummer når de utøver slike særskilte funksjoner og det er påkrevd av hensyn til de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk.

Utvalgets undersøkelser har vist at det både i politiet og kriminalomsorgen praktiseres ulike former for identitetsskjerming, uten at dette er hjemlet i lov eller forskrift. Dette bekrefter behovet for en avklaring av når det bør være slik adgang, og et mer helhetlig regelverk på dette feltet. Utvalget har foreslått at noen av de aktuelle praksisene lovfestes, der det er påvist et legitimt behov for dette. Enkelte av utvalgets forslag innebærer derfor en lovfesting av rutiner som allerede til en viss grad praktiseres.

Utvalgets forslag legger opp til en noe mer vidtgående adgang til skjerming for ansatte i kriminalomsorgen enn for politiansatte. Ansatte i kriminalomsorgen som arbeider i fengsel eller overgangsbolig, jobber tett på personer som har utøvd vold eller annen normoverskridende atferd, og som har fått friheten sin innskrenket. Dette medfører en relativt konstant og ikke ubetydelig risiko for å bli utsatt for vold og trusler. Dette bekreftes av økningen i antall anmeldelser for vold og trusler, samt det betydelige antallet avvik som registreres i kriminalomsorgens avvikssystemer, slik det er redegjort for i utredningens del IV. Utvalget foreslår derfor at ansatte i fengsler og overgangsboliger som utgangspunkt skal kunne bruke tjenestenummer når de skriver rapporter og andre saksdokumenter. Når ansatte i kriminalomsorgen fatter vedtak, skal utgangspunktet være at vedtaksfatters navn oppgis, men likevel slik at den ansattes overordnede kan beslutte bruk av tjenestenummer der tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig.

Politiet har på sin side et bredere sett med oppgaver og omgås større og mer varierte befolkningsgrupper. Utvalget foreslår at politiansattes mulighet til å bruke tjenestenummer i fysisk møte med publikum videreføres, men at de som hovedregel må oppgi navn ved utarbeiding av rapporter, vedtak og andre skriftlige dokumenter. Unntak bør bare kunne gjøres av hensyn til liv og helse, eller av polititaktiske hensyn, og utvalget har foreslått regler om dette både i politiloven og straffeprosessloven.

Utvalget mener at forslagene vil medføre at det blir vanskeligere for borgerne å finne frem til og oppsøke ansatte i politiet og kriminalomsorgen for å utsette dem for vold eller trusler. Forslagene er fremmet ut fra dagens situasjon, men anvendelsen og omfanget av bruken vil måtte tilpasses den

videre kriminalitets- og samfunnsutviklingen. I dag er reglene ment å være snevre unntaksregler, som bare brukes der tungtveiende grunner tilsier det og det anses forsvarlig. Etter utvalgets syn bør det føres statistikk over bruken av de ulike reglene om identitetsskjerming, slik at det kan kontrolleres at det ikke utvikler seg en praksis der reglene brukes i større grad enn det som er intensjonen og det reelle behovet.

17.4 Regler om skjerming

17.4.1 Skjerming av hensyn til liv og helse

17.4.1.1 Innledning

Utvalgets utgangspunkt er at det skal være åpenhet om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen. I noen situasjoner finner imidlertid utvalget grunn til å tillate at identiteten skjermes i noe større utstrekning enn det som er tilfellet i dag. Det gjelder for det første der det er påvist fare for liv og helse knyttet til ansatte eller deres nærmeste. Som redegjort for i punkt 3.3, tilsier både Norges forpliktelser etter EMK artikkel 2 og hensynet til de ansattes faktiske trygghet at det er mulig med identitetsskjerming i slike situasjoner.

Der det er påvist fare for liv og helse, har utvalget tatt sikte på å foreslå regler som gir mulighet for identitetsskjerming i alle fasene av politiets og kriminalomsorgens arbeid. Dette for å sikre en reell og effektiv skjerming av identitet.

17.4.1.2 I møte med publikum og innsatte/ domfelte

I møte med publikum, hvor de fleste trusler og voldshendelser oppstår for politiets del, har de ansatte i politiet i dag adgang til å oppgi tjenestenummer fremfor navn, se politiloven § 20 syvende ledd andre punktum. Utvalget foreslår at adgangen videreføres. Det må bero på en feil at politiinstruksen § 5-4 ikke gir uttrykk for tilsvarende adgang. Utvalget foreslår derfor at adgangen tas inn i politiinstruksen.

Ansatte i kriminalomsorgen som arbeider i institusjoner, for eksempel fengsler eller overgangsboliger, bruker i praksis fornavn i møte med innsatte/domfelte. Relasjonen mellom de innsatte/domfelte og ansatte i kriminalomsorgen er en viktig forutsetning for gjennomføringen av kriminalomsorgens oppgaver, og styrker den faktiske og opplevde sikkerheten. Bruk av fornavn bidrar til å styrke denne relasjonen. Utvalget mener det ikke er nødvendig at ansatte som arbeider

der i institusjoner identifiserer seg med fullt navn for å gjennomføre kriminalomsorgens oppgaver på forsvarlig måte og samtidig sikre de mellommenneskelige relasjonene mellom den innsatte/domfelte og ansatte. Utvalget mener derfor at denne praksisen bør videreføres, og foreslår ingen lovendringer i den forbindelse.

17.4.1.3 I rapporter og andre saksdokumenter utenfor straffesak

I rapporter og andre saksdokumenter vil identiteten til den ansatte i politiet som har utarbeidet dokumentet, normalt fremgå. En politiansatt som i forbindelse med en konkret hendelse har oppgitt tjenestenummer i medhold av politiloven § 20 syvende ledd andre punktum, vil i utgangspunktet nedtegne navn og/eller brukeridentitet når vedkommende skriver rapport eller utarbeider andre saksdokumenter om den samme hendelsen i etterkant. Konsekvensen er at navnet og/eller brukeridentiteten til den enkelte ansatte i politiet vil fremgå av skriftlige dokumenter som den berørte part senere vil kunne søke innsyn i.

Etter utvalgets syn bør politiansattes navn fortsatt, som hovedregel, fremgå av rapporter og andre saksdokumenter de har utarbeidet. Politiets virksomhet er variert. Politiansatte skriver jevnlig rapporter som ikke bare gjelder mistenkte eller straffedømte, men et bredere lag av befolkningen. Politiets rapporter gjelder dessuten normalt personer de politiansatte ikke har noen personlig relasjon til eller jevnlig omgang med. Utvalgets undersøkelser viser at andelen rapporterte og anmeldte volds- og trusselhendelser, sett opp mot antall ansatte i de to etatene, er lavere i politiet enn i kriminalomsorgen, jf. punkt 12.2 og 12.5. Rapporter og andre dokumenter som skrives av politiet, kan senere inngå i eller ha en side til straffesaker eller andre saker av stor rettssikkerhetsmessig betydning for dem de gjelder. Rettssikkerhetshensyn tilsier stor grad av åpenhet om politiets virksomhet. Utvalget har derfor, i tråd med utgangspunktet om åpenhet, ikke funnet grunn til å foreslå at politi-ansatte som hovedregel skal kunne identifisere seg med tjenestenummer ved skrivning av rapporter og andre saksdokumenter.

For likevel å sikre at identiteten til ansatte i politiet kan skjermes der det er påvist fare for liv og helse, foreslår utvalget at ansatte i politiet gis adgang til å erstatte navn med tjenestenummer i rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides utenfor straffesaker der en overordnet finner at tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig, se forslaget til politiloven § 29 b første ledd.

Der det kan påvises «tungtveiende grunner» og anses «forsvarlig», bør adgangen til å bruke tjenestenummer gjelde for alle ansatte i politiet og ikke bare spesifikke stillingskategorier.

Kravet om «tungtveiende grunner» er inspirert av formuleringen i Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov § 47 om vedtak, og høringsinnspillene til dette forslaget.⁹ Ordlyden innebærer at terskelen skal være høy, og at skjerming bare skal kunne skje hvis det er grunn til å frykte at den ansatte eller dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet blir kjent. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller subjektiv frykt for dette – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan være omstendighetene i saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at vedkommende har fremsatt trusler i den aktuelle saken, at vedkommende tidligere er dømt for vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson eller at vedkommende har tilknytning til organiserte kriminelle miljøer med voldspotensial.

Utvalget foreslår i tillegg at det må fremstå som «forsvarlig» å bruke tjenestenummer. Behovet for bruk av tjenestenummer må avveies mot hensynet til åpenhet, rettssikkerhet og kontroll, se tidligere redegjørelse i utredningens punkt 16.2 til 16.4. Utvalget vil understreke at selv om rapporter og andre saksdokumenter ikke er bestemmende for rettighetene og pliktene til enkeltpersoner, kan slike dokumenter for eksempel danne grunnlag for senere beslutninger eller vedtak. En parts mulighet til kontradiksjon og å fremme inhabilitetsinnsigelser er dermed relevante hensyn i forsvarlighetsvurderingen.

Beslutningen om å erstatte navn med tjenestenummer må treffes av den ansattes overordnede. At beslutningsmyndigheten ligger hos den overordnede, vil, etter utvalgets oppfatning, sikre at det foretas en objektiv og saklig vurdering av om det foreligger tungtveiende grunner og anses forsvarlig å bruke tjenestenummer. Som utvalget har påpekt i punkt 17.3, kan ikke hensynet til de ansattes subjektive (opplevde) sikkerhet i seg selv begrunne identitetsskjerming.

Muligheten til å føre kontroll og sikre etterprøvnbarhet tilsier at begrunnelsen for beslutningen og hvem som har truffet den, nedtegnes i et internt notat, se forslaget til politiloven § 29 b

andre ledd. Notatet vil dessuten skape en større bevissthet rundt vurderingene som må foretas, og dermed sikre forsvarlige avgjørelser. Utvalget foreslår videre at det skal føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer, og at Kongen kan gi nærmere regler om slik registerføring, se forslaget til politiloven § 29 b fjerde ledd. Det må dessuten sørges for bytte av tjenestenummer der identiteten bak et bestemt nummer har blitt eksponert. Den praktiske gjennomføringen av dette vil ligge til den som er ansvarlig for registerføringen.

Videre mener utvalget at det bør innføres adgang til å gi særskilte ansatte en generell mulighet til å bruke tjenestenummer i stedet for navn dersom det er påkrevd av hensyn til de ansattes sikkerhet. For eksempel vil ansatte som jobber opp mot organiserte kriminelle miljøer med voldspotensial, som utgjør en konstant trussel mot de ansatte, ha et generelt behov for å være skjermet. Behovet for skjerming må vurderes ut fra risikoen ved arbeidets art og karakter. Utvalget foreslår derfor at Kongen gis adgang til å gi regler som åpner for at særskilte ansatte kan benytte tjenestenummer på generelt grunnlag når det er påkrevd av hensyn til blant annet de ansattes sikkerhet, se forslaget til politiloven § 29 b tredje ledd. For en nærmere vurdering av behovet for en slik hjemmel og vilkåret om at det må være påkrevd, vises det til vurderingene i punkt 17.4.2.

Ansatte i kriminalomsorgen har allerede en generell adgang til å benytte tjenestenummer i stedet for navn i forbindelse med skriving av rapporter, notat og vedlegg til sak mv. Det følger av Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11. Overfor utvalget har Kriminalomsorgsdirektoratet opplyst at bruken av tjenestenummer i samsvar med KDI-2020-11 varierer fra sted til sted. Etter utvalgets syn bør denne adgangen videreføres og lovfestes slik at reglene blir mer tilgjengelige. Utvalgets forslag bygger på reguleringen i KDI-2020-11, men etter utvalgets oppfatning bør den generelle adgangen til å erstatte navn med tjenestenummer kun omfatte ansatte i fengsel eller overgangsbolig, ettersom de må anses å være utsatt for større risiko enn andre ansatte i kriminalomsorgen.

Når det skrives rapporter, vil dette ofte være i forbindelse med hendelser eller vedtak som har betydning for de innsattes/domfeltes situasjon. Dersom rapporten ikke støtter den innsattes/domfeltes sak, vil det også i enkelte situasjoner kunne lede til forhøyet risiko for vold eller trusler. Denne risikoen reduseres dersom den innsatte/domfelte ikke får kunnskap om rapportskrivere

⁹ Se de generelle merknadene og spesialmerknadene til utkast til ny forvaltningslov § 47 i NOU 2019: 5 på henholdsvis s. 350 og 603.

navn. Samtidig vil den innsatte/domfelte normalt kunne imøtegå innholdet i rapporten, også uten kunnskap om navnet til den ansatte. Utvalget mener derfor at ansatte som daglig omgås eller jobber tett på innsatte/domfelte, bør gis adgang til å skjerme identiteten ved rapportskrivning av hensyn til deres egen og nærståendes sikkerhet, liv og helse. For ansatte i kriminalomsorgen som arbeider i fengsel eller overgangsbolig, foreslår utvalget derfor en generell adgang til å benytte tjenestenummer i stedet for navn ved rapportskrivning og utarbeidelse av andre saksdokumenter, se forslaget til straffegjennomføringsloven § 7 c første ledd.

Med ansatte i «fengsel eller overgangsbolig» menes fengselsbetjenter og andre ansatte som daglig omgås eller jobber tett på innsatte/domfelte, og øvrige ansatte som jobber i institusjonene, som for eksempel jurister.

Mens Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11 tillater bruk av tjenestenummer i «rapporter, notat og vedlegg mv.», mener utvalget at begrepet «saksdokumenter» er mer dekkende og i større grad ivaretar sammenhengen i regelverket. Utvalget viser til at både forvaltningsloven og offentleglova bruker begrepet «saksdokumenter», og at det skal forstås på samme måte her, se offentleglova § 4 andre ledd. Det er de dokumentene som kan være gjenstand for innsyn, hvor behovet for skjerming aktualiseres.

Etter utvalgets syn er det bare forsvarlig å operere med en generell adgang til bruk av tjenestenummer for ansatte i fengsler og overgangsboliger så lenge den innsatte/domfelte har krav på å få vite den ansattes navn hvis det er nødvendig for at vedkommende skal kunne ivareta sine interesser. Utvalget foreslår derfor at den innsatte/domfelte skal ha krav på innsyn i den ansattes navn i slike tilfeller, se forslag til ny straffeprosesslov § 7 c femte ledd siste punktum.

Utvalget foreslår videre at øvrige ansatte i kriminalomsorgen på visse vilkår skal gis adgang til å bruke tjenestenummer i stedet for navn i rapporter og andre saksdokumenter, men at hovedregelen er at det skal opplyses om navn, se forslaget til straffegjennomføringsloven § 7 c andre ledd. Utvalget viser til at ansatte som arbeider utenfor fengsler og overgangsboliger, ikke daglig omgås innsatte/domfelte som er frihetsberøvet. De blir dermed ikke utsatt for den samme konstante risikoen for vold og trusler som ansatte i fengsler og overgangsboliger står overfor. Utvalget mener imidlertid at i de tilfellene hvor det kan påvises fare for liv og helse, bør også øvrige ansatte i kriminalomsorgen gis adgang til å bruke tjeneste-

nummer. Utvalget foreslår at bruk av tjenestenummer i stedet for navn i rapporter og andre saksdokumenter kan besluttes av den ansattes overordnede der det foreligger tungtveiende grunner og anses forsvarlig, se forslaget til straffegjennomføringsloven § 7 c andre ledd. Bestemmelsen tilsvarende utvalgets forslag til ny politilov § 29 b første, andre og fjerde ledd, se utvalgets vurderinger i avsnittene over.

17.4.1.4 Ivedtak

Når ansatte i politiet og kriminalomsorgen *treffer skriftlige vedtak*, mener utvalget at utgangspunktet må være at navnet til den som har truffet vedtaket, skal fremgå. Hensynet til borgernes rettssikkerhet, behovet for åpenhet og kontroll samt ansvarliggjøring av offentlige myndigheter er særlig viktig når det er tale om offentlig myndighetsutøvelse som er bestemmende for den enkeltes rettsstilling. I tillegg tilsier praksis fra Sivilombudet og etatenes interne praksis at vedtak som hovedregel bør undertegnes med navn, se tidligere redegjørelse i punkt 4.2.4 og 5.2.2. Utvalget foreslår derfor at skriftlige vedtak som ansatte i politiet og kriminalomsorgen treffer, skal være signert og opplyse om den ansattes navn, se forslaget til politiloven § 29 c og forslaget til straffegjennomføringsloven § 7 d.

Etter utvalgets syn bør det likevel også for vedtak være en mulighet til å erstatte navn med den ansattes tjenestenummer dersom «tungtveiende grunner» taler for det. Vilkåret om tungtveiende grunner er, som tidligere nevnt, inspirert av Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov § 47. Terskelen for skjerming skal være høy, og skjerming bør bare kunne skje hvis det er grunn til å frykte at den ansatte eller dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet blir kjent. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller subjektiv frykt for dette – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan, som for rapporter og andre saksdokumenter omtalt i punkt 17.4.1.3 over, være omstendighetene i saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at vedkommende har fremsatt trusler i den aktuelle saken, at vedkommende tidligere er dømt for vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson eller at vedkommende har tilknytning til organiserte kriminelle nettverk med voldspotensial.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende grunner som taler for å utelate navn, mener utvalget at det bør presiseres i loven at utelatelset av

navn må anses «forsvarlig». Forsvarlighetsvurderingen innebærer at det må gjøres en vurdering av hensynet til åpenhet og etterprøvbarhet mot hensynet til de negative konsekvensene undertegning med navn vil kunne få for den ansatte. Begrensninger i en parts mulighet til kontradiksjon og å fremme inhabilitetsinnsigelser må dermed vurderes opp mot behovet for skjerming. Det skal imidlertid mer til for at det anses forsvarlig å erstatte navn med tjenestenummer i vedtak enn i rapporter og andre saksdokumenter. Dette har sammenheng med at vedtak er bestemmende for en parts rettsstilling. Hensynet til åpenhet, kontroll og rettssikkerhet gjør seg derfor gjeldende i større grad for vedtak enn for rapporter og andre saksdokumenter.

Hensynet til åpenhet, kontroll og rettssikkerhet tilsier etter utvalgets oppfatning også at beslutningen om å erstatte navn med tjenestenummer, må treffes av den overordnede til den som har truffet vedtaket, se forslaget til politiloven § 29 c første ledd andre punktum og straffegjennomføringsloven § 7 d første ledd andre punktum. Dette vil sikre at vurderingen av om det foreligger tungtveiende grunner og anses forsvarlig å bruke tjenestenummer, gjøres på bakgrunn av en objektiv og saklig avveining av de motstående interessene, herunder den enkelte ansattes sikkerhet og partens behov for kontradiksjon og kontroll. Som utvalget har påpekt i punkt 17.3, kan ikke hensynet til de ansattes opplevde sikkerhet i seg selv begrunne en utvidet adgang til identitets skjerming. I tillegg vil en slik plassering av beslutningsmyndighet sørge for at den overordnede kan kontrollere habiliteten til den som har truffet vedtaket.

Utvalget foreslår videre at dersom det besluttes bruk av tjenestenummer i stedet for navn, skal navnet på den overordnede som har besluttet bruk av tjenestenummer, fremgå av vedtaket, se forslaget til straffegjennomføringsloven § 7 d første ledd tredje punktum og forslaget til politiloven § 29 c første ledd tredje punktum. Dette ble foreslått i merknadene til Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov § 47, men utvalget mener det bør fremgå av selve lovteksten. Bruk av navnet til den overordnede vil bidra til å ansvarliggjøre vedkommende, både når det gjelder innholdet i vedtaket, og når det gjelder beslutningen om bruk av tjenestenummer. Utvalget mener at dette samlet sett vil være tilstrekkelig for å ivareta en parts rettssikkerhet og muligheten til å føre kontroll. Utvalget bemerker at angivelse av den overordnede navn vil kunne forflytte trusselsituasjonen fra den enkelte ansatte til den overordnede.

Utvalget vurderer imidlertid at behovet for at én offentlig ansatt står ansvarlig for vedtaket utad, må veie tyngre. Dersom trusselen fremstår som svært alvorlig, bør det vurderes om forvaltningsorganets leder, som uansett vil være offentlig kjent, bør underskrive vedtaket.

Også når det gjelder vedtak, skal begrunnelsen for beslutningen om å bruke tjenestenummer i stedet for navn og hvem som har truffet beslutningen, nedtegnes i et internt notat, og det må føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer. Videre skal det også for vedtak være taushetsplikt om opplysninger som kan føre til at identiteten til en ansatt bak et tjenestenummer blir kjent. Utvalget viser til forslaget til politiloven § 29 c andre ledd og straffegjennomføringsloven § 7 d andre ledd og vurderingene i punkt 17.4.1.3.

17.4.1.5 *I rapporter og andre saksdokumenter i straffesak*

I likhet med rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides utenfor straffesaker (se forslaget til politiloven § 29 b), mener utvalget at navnet til den som har skrevet en rapport eller et saksdokument i en straffesak som hovedregel bør fremgå av dokumentet, se forslaget til straffeprosessloven § 230 a og forslaget til endringer i påtaleinstruksen § 8-14.

Etter utvalgets syn kan det imidlertid også i straffesaker oppstå behov for å skjerme identiteten til ansatte i politiet som skriver rapporter og andre saksdokumenter av hensyn til de ansattes og deres familiers liv og helse.

Utvalget foreslår derfor at politimesteren eller visepolitimesteren kan beslutte bruk av tjenestenummer i stedet for navn i en sak, hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig, se forslaget til ny § 230 a første ledd i straffeprosessloven.

Vilkåret «tungtveiende grunner» skal forstås på samme måte som i utvalgets forslag til nye §§ 29 b og 29 c i politiloven. Dette innebærer at terskelen skal være høy, og at skjerming bare bør kunne skje hvis det er grunn til å frykte at den ansatte eller dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet blir kjent. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller subjektiv frykt for dette – det kreves konkrete holdpunkter i den enkelte sak. Dette vil for eksempel være tilfellet der det foreligger forhold ved mistenkte som gjør den ansatte eller vedkommendes familie særlig utsatt, som for eksempel at mistenkte har opptrådt truende i den konkrete saken,

er tilknyttet et kriminelt miljø med voldspotensial eller har en straffehistorikk som omfatter vold eller trusler mot offentlige tjenstepersoner. Skjerming etter straffeprosessloven § 230 a kan også begrunnes i polititaktiske hensyn, se omtalen av dette i punkt 17.4.2.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende grunner som taler for å erstatte den politiansattes navn med tjenestenummer, mener utvalget at det bør presiseres i loven at bruk av tjenestenummer må anses «forsvarlig». Etterforskning av straffbare forhold kan innebære et sterkt inngrep i den enkeltes integritet og autonomi, og utløser derfor også visse menneskerettslige rettssikkerhetsgarantier som følger av Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6, se tidligere vurderinger i punkt 3.5. Åpenhet, innsyn og mulighet til kontradiksjon er blant disse. Forsvarlighetsvurderingen legger dermed opp til en avveining av hensynet til siktedes rett til rettferdig rettergang, åpenhet og kontradiksjon mot konsekvensene av at det gis innsyn i den ansattes navn. Det må foretas en vurdering av siktedes mulighet til å imøtegå anklagene mot seg, forbedre sitt forsvar og belyse bevisene i saken. Vurderingen av om det er forsvarlig å erstatte navn med tjenestenummer, vil kunne være ulik i og utenfor straffesaker, og på forskjellige stadier i etterforskningen. Den vil også kunne variere avhengig av hva slags dokument det er tale om.

Utvalget mener videre at hensynet til siktedes rettssikkerhet, tilsier at beslutning om bruk av tjenestenummer bør treffes av politimesteren eller visepolitimesteren, se forslaget til straffeprosessloven § 230 a første ledd andre punktum. Beslutningen om bruk av tjenestenummer vil gjelde for alle dokumenter som den ansatte utarbeider i den aktuelle saken.

Muligheten til å føre kontroll og sikre etterprøvnbarhet tilsier at begrunnelsen for beslutningen og hvem som har truffet den, nedtegnes i et internt notat, se forslaget til § 230 a andre ledd i straffeprosessloven. Notatet vil dessuten skape en større bevissthet rundt vurderingene som må foretas, og dermed sikre forsvarlige avgjørelser. Utvalget foreslår videre at det skal føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer, se forslaget til straffeprosessloven § 230 a tredje ledd. Formålet med registeret er å sikre notoritet og muliggjøre intern kontroll over bruken av tjenestenummer. Det må dessuten sørges for utskifting av tjenestenummer dersom identiteten bak et bestemt nummer har blitt eksponert. Den praktiske gjennomføringen av dette vil ligge til den som er ansvarlig for registerføringen.

I tillegg til adgangen til å skjerme identitet i en bestemt sak etter straffeprosessloven § 230 a, vil politiansattes identitet kunne skjermes av hensyn til liv og helse i medhold av forslaget til ny § 29 b tredje ledd i politiloven, slik denne er omtalt i punkt 17.4.1.3. Forslaget gir Kongen adgang til å vedta regler om bruk av tjenestenummer i stedet for navn dersom det er påkrevd av blant annet hensynet til de politiansattes sikkerhet. Skjerming etter disse reglene vil også gjelde i etterforskningen av straffesaker. Etter utvalget syn kan hensynet til politiansattes sikkerhet tilsi at personer i enheter som regelmessig arbeider med miljøer som anses å utgjøre en konstant risiko for de ansattes eller deres nærmestes liv og helse, gis adgang til å identifisere seg med tjenestenummer. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle for enheter som driver etterforskning knyttet til organiserte kriminelle miljøer med voldspotensial. Adgangen er imidlertid ikke begrenset til personer eller enheter som jobber med organisert kriminalitet, også andre former for kriminalitet kan innebære slik konstant risiko.

Det kreves imidlertid at skjerming skal være «påkrevd» av hensyn til den politiansattes sikkerhet. Dette innebærer at det ikke kan finnes andre effektive måter å ivareta sikkerheten på. Terskelen for bruk av tjenestenummer etter denne bestemmelsen er dermed høyere enn terskelen for å beslutte bruk av tjenestenummer i en konkret sak etter ny § 230 a første ledd andre punktum i straffeprosessloven. Behovet for skjerming må vurderes ut fra risikoen ved arbeidet, og kan være kortvarig eller langvarig. Det må imidlertid gå utover behovet for vern i en enkelt sak. I slike tilfeller må skjermingsadgangen søkes i straffeprosessloven § 230 a. For nærmere vurdering av behovet for en slik hjemmel og vilkåret om at det må være påkrevd, vises det til vurderingene i punkt 17.4.2.

Utvalget foreslår også at påtaleinstruksens § 8-14 andre ledd skal gi adgang til bruk av tjenestenummer for den som utarbeider rapport om avhør av mistenkte og vitner hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer i medhold av forslaget til ny § 230 a i straffeprosessloven eller § 29 b i politiloven. En slik adgang vil sørge for en systematisk og enhetlig regulering, som sikrer at den politiansatte kan skjermes på alle stadier i etterforskningen dersom vilkårene for dette er oppfylt.

17.4.1.6 I politiavhør

For å sikre at den ansattes skjermingsbehov blir ivaretatt på alle stadier i etterforskningen, foreslår

utvalget at retten, etter begjæring fra politimesteren ved kjennelse, kan bestemme anonym vitneførsel ved politiavhør av en ansatt i politiet eller kriminalomsorgen hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig, se forslaget til straffeprosessloven § 234 a andre ledd.

Etter utvalgets syn bør adgangen til skjerming ikke avhenge av om en ansatt i politiet eller kriminalomsorgen skriver en rapport som inngår i en straffesak eller blir avhørt i et politiavhør. For å sikre en enhetlig og systematisk regulering av bruk av tjenestenummer under hele etterforskningen bør terskelen for anonymt politiavhør derfor være den samme som for bruk av tjenestenummer i rapporter og saksdokumenter, se nærmere vurderinger i punkt 17.4.1.5

For ansatte som ikke tidligere har utarbeidet en rapport eller andre saksdokumenter, men som innkalles til politiavhør, vil bestemmelsen gi adgang til skjerming på samme vilkår som for ansatte som har brukt tjenestenummer i rapporter eller andre saksdokumenter. For ansatte som tidligere har brukt tjenestenummer i rapporter eller andre saksdokumenter (i medhold av forslaget til straffeprosessloven § 230 a, politiloven § 29 b første ledd og tredje ledd, og straffegjennomføringsloven § 7 c andre ledd), vil bestemmelsen sikre at mistenkte ikke kan få kjennskap til identiteten til de ansatte ved å begjære politiavhør av dem.

Utvalget foreslår at anonymt politiavhør av ansatte i politiet og kriminalomsorgen, på samme måte som anonym vitneførsel for politiet etter straffeprosessloven § 234 a første ledd, skal bestemmes av retten ved kjennelse etter begjæring fra politimesteren. Dette gir mulighet til å få rettslig prøving av om vilkårene for skjerming av identitet er oppfylt.

Utvalget foreslår dessuten at det innføres et nytt alternativ til hva anonym vitneførsel kan gå ut på, nemlig at ansatte i politiet og kriminalomsorgen kan oppgi tjenestenummer i stedet for navn, se utvalgets forslag til straffeprosessloven § 234 a tredje ledd bokstav c. Utvalget mener dette vil gi en systematisk og helhetlig regulering av bruk av tjenestenummer, i tillegg til at bruk av tjenestenummer synliggjøres som et mindre inngrepene alternativ til at det ikke opplyses om navn.

17.4.1.7 Innsyn under etterforskning

Dersom det er besluttet bruk av tjenestenummer i rapporter og andre skriftlige dokumenter i medhold av forslaget til ny § 230 a i straffeprosessloven eller § 29 b tredje ledd i politiloven, må også

adgangen til innsyn i den ansattes navn kunne begrenses under hele etterforskningen.

Muligheten til å bruke tjenestenummer, enten i medhold av en beslutning truffet av politimesteren eller visepolitimesteren (i forslaget til straffeprosessloven § 230 a) eller i medhold av reglene fastsatt av Kongen (i forslaget til politiloven § 29 b tredje ledd), vil uthules dersom mistenkte, forsvareren, fornærmede, etterlatte eller bistandsadvokaten vil kunne begjære innsyn i den ansattes navn under etterforskningen. For å sørge for en systematisk og enhetlig regulering foreslår utvalget derfor at det ikke skal gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent, hvis det er brukt tjenestenummer i medhold av straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b, se forslaget til endring av straffeprosessloven § 242 første ledd nytt andre punktum.

I motsetning til de øvrige unntaksreglene i straffeprosessloven § 242 innebærer utvalgets forslag at påtalemyndigheten ikke skal foreta en selvstendig vurdering av om det er grunnlag for å nekte innsyn i den ansattes navn. Det er politimesterens eller visepolitimesterens beslutning, eller regler fastsatt av Kongen i medhold av forslaget til politiloven § 29 b tredje ledd, som skal være førende for om det skal gis innsyn. Det er også disse som skal vurdere om vilkårene for bruk av tjenestenummer fortsatt er oppfylt på tidspunktet for innsynsbegjæringen.

Utvalget bemerker imidlertid at *beslutningen* om å avslå innsyn i medhold av forslaget til endring av straffeprosessloven § 242 første ledd andre punktum, kan overprøves av retten ved kjennelse, se straffeprosessloven § 242 fjerde ledd. Dermed vil retten kunne overprøve om vilkårene for å bruke tjenestenummer i medhold av ny § 230 a i straffeprosessloven eller § 29 b i politiloven er oppfylt.

I tillegg antar utvalget at det må bero på en feil at straffeprosessloven § 242 tredje ledd ikke gjør unntak for etterlatte i lovbestemt rekkefølge. Utvalget foreslår derfor at heller ikke etterlatte i lovbestemt rekkefølge kan få innsyn i opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent dersom det er begjært anonym vitneførsel etter straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a, se forslaget til straffeprosessloven § 242 tredje ledd første punktum. Dette vil sikre at det ikke gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen som forklarer seg anonymt i medhold av straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a blir kjent, men forslaget til endring av straffeprosessloven § 130 a vil også gjelde for andre anonyme vitner.

17.4.1.8 Innsyn ved tiltale

Når tiltale er tatt ut, er hovedregelen at påtalemyndigheten snarest mulig skal sende forsvareren sakens dokumenter og materiale som er oversendt retten etter § 262, se straffeprosessloven § 264. For å sikre en helhetlig og systematisk regulering av bruk av tjenestenummer i en straffesak foreslår utvalget at hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer etter forslaget til straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, skal verken forsvareren eller tiltalte gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt, se forslaget til straffeprosessloven § 264 sjette ledd siste punktum. Denne begrensningen gjelder tilsvarende for en tiltalt som ikke har forsvarer, se straffeprosessloven § 267 første ledd siste punktum.

Utvalget foreslår i tillegg enkelte begrensninger i fornærmede og etterlattes rett til innsyn når det er tatt ut tiltale. På samme måte som for forsvareren og tiltalte, foreslås det at fornærmede og etterlatte ikke gis rett til innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til ansatte som er besluttet identifisert med tjenestenummer etter straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, blir kjent, se forslaget til straffeprosessloven § 264 a fjerde ledd.

I tillegg foreslås det inntatt i straffeprosessloven § 264 a nytt femte ledd at fornærmede og etterlatte heller ikke har rett til innsyn i opplysninger som kan føre til at anonyme vitner blir kjent. Tiltalte har krav på innsyn i opplysninger om et vitnes identitet, herunder opplysninger om identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen som vitner, med mindre det er begjært anonym vitneførsel etter straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a, se straffeprosessloven § 264 femte ledd. En tilsvarende begrensning gjelder i dag ikke for fornærmede eller etterlatte i lovbestemt rekkefølge, se straffeprosessloven § 264 a. Utvalget antar at det må bero på en feil at bestemmelsen ikke ble justert ved lovendringen 7. mars 2008, og foreslår derfor at fornærmede eller etterlatte i lovbestemt rekkefølge, heller ikke kan få innsyn i opplysninger som gjør at vitnets identitet blir kjent, dersom det er begjært anonym vitneførsel etter straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a, se forslaget til straffeprosessloven § 264 a femte ledd.

17.4.1.9 I retten

For å bedre muligheten til å skjerme identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen ved irettefø-

ringen av straffesaker foreslår utvalget at adgangen til anonym vitneførsel utvides noe, se forslaget til endringer i straffeprosessloven § 130 a. Slik bestemmelsen lyder i dag er det bare adgang til anonym vitneførsel i meget alvorlige straffesaker. Bakgrunnen for innføringen av adgang til anonym vitneførsel i 2000 var at man opplevde at alvorlige trusler mot vitner og andre aktører, medførte problemer med å iretteføre enkelte saker.¹⁰ Ifølge aktørene utvalget har møtt, er bestemmelsen lite brukt.¹¹ Dette kan blant annet skyldes de strenge vilkårene for anonym vitneførsel.

Det primære formålet med anonym vitneførsel er å beskytte vitner. Fokuset bør derfor ligge på hvilken fare et vitne utsettes for, uavhengig av hvilket straffbart forhold det er tale om å iretteføre. Faren ved at vitnet utsettes for et alvorlig lovbrudd som krenker liv, helse eller frihet, er like alvorlig enten tiltalen gjelder promillekjøring, som i dag ikke er omfattet av straffeprosessloven § 130 a, eller drap, som i dag er opplistet i bestemmelsen. Til sammenligning er ikke straffeloven § 157 om motarbeiding av rettsvesenet begrenset til vold eller trusler som fremsettes i anledning alvorlige straffesaker. Det bør ikke være slik at påtalemyndigheten kan tvinges til å henlegge mindre alvorlige saker ved at det fremsettes trusler mot vitner.

Utvelgelsen av straffebestemmelser som er inntatt i straffeprosessloven § 130 a, kan dessuten fremstå som tilfeldig. Mishandling i nære relasjoner (straffeloven § 282) er for eksempel ikke omfattet. Ved mishandling i nære relasjoner vil som regel tiltalte kjenne vitnenes identitet, da de som er utsatt for mishandlingen gjerne føres som vitner. Men også naboer, bekjente eller andre kan være aktuelle vitner i disse sakene, og vil kunne utsettes for vold eller trusler av tiltalte eller andre som har tilknytning til tiltalte. Forslaget om anonym vitneførsel som nylig er fremlagt i Sverige, har ingen oppregning av straffebestemmelser, men knytter seg til iretteføring av handlinger som kan medføre minst to års fengsel.¹² Eventuelle begrensninger i bruken av anonym vitneførsel bør derfor skje gjennom anvendelse av de øvrige vilkårene i bestemmelsen. På denne bakgrunn har utvalget kommet til at oppregning av overtredelse av straffebestemmelser hvor anonym vitneførsel kan tillates, bør utgå. Det må i stedet fokuseres på de potensielle skadevirkningene for vitner.

¹⁰ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 14–15.

¹¹ Også Metodekontrollutvalgets undersøkelser tydet på dette, jf. NOU 2009: 15 s. 327–328.

¹² SOU 2023: 67.

Utvalget foreslår også å erstatte vilkåret «kan være fare» med «grunn til å frykte» for at vitnet utsettes for et lovbrudd som krenker vedkommendes eller en nærståendes liv, helse eller frihet. Det någjeldende vilkåret «kan være fare» krever at det foreligger objektive holdepunkter for at en alvorlig forbrytelse kan skje mot vitnet eller noen som står vedkommende nær.¹³ Hvor stor risikoen for å bli utsatt for et alvorlig lovbrudd må være, er relativ til hvor alvorlig lovbrudd det er fare for.¹⁴ Ved å endre bestemmelsen slik at det blir tilstrekkelig at det er grunn til å frykte et alvorlig lovbrudd som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller en nærstående, vil utvalget senke terskelen noe, slik at bestemmelsen i større grad kan tas i bruk som ledd i skjerming av ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Hensynet til å skjerme og beskytte vitner tilsier at terskelen ikke settes høyt. De øvrige vilkårene for bruk av anonym vitneførsel er mer egnet til å begrense bruken fremfor at det opereres med en høyere terskel for hvilken risiko vitnene utsettes for.

I dag kreves det fare for at vitnet utsettes for et alvorlig lovbrudd. Utvalget har vurdert om «alvorlig» bør fjernes, men har landet på at vilkåret bør beholdes. Uttrykket må ses i en kontekst. Det oppstilles ikke krav om at vitnet skal bli utsatt for handlinger som rammes av alvorlige straffebestemmelser som straffeloven §§ 272, 273, 274 eller 275. Det vil alltid være alvorlig når det er grunn til å frykte at et vitne vil utsettes for trusler, fysisk gjengjeldelse eller lignende. Men også for eksempel hensynsløs atferd overfor et vitne kan kvalifisere for at vilkårene for anonym vitneførsel er oppfylt, jf. straffeloven §§ 266 flg. Mer subtile trusler i form av for eksempel blomster på døren, at biler med tilknytning til den mistenkte kjører i nabolaget, eller at vitnet fotfølges, vil også kunne gi grunnlag for å iverksette anonym vitneførsel.

Når det foreslås å fjerne henvisningene til konkrete straffebestemmelser, gir bestemmelsen slik den lyder i dag liten mening. Det er derfor foreslått en generell utforming av bokstav b, samtidig som det også åpnes for en videre adgang til å skjerme identitet ut fra politiets forebyggende eller operative virksomhet.

Utvalget foreslår dessuten at det innføres et nytt alternativ til hva anonym vitneførsel kan gå ut på, ved at det inntas en mulighet for at ansatte i politiet og kriminalomsorgen kan oppgi tjenestenummer i stedet for navn, se utvalgets forslag til straffeprosessloven § 130 a tredje ledd bokstav c.

Utvalget mener dette vil gi en systematisk og helhetlig regulering av bruk av tjenestenummer, i tillegg til at bruk av tjenestenummer synliggjøres som et mindre inngripende alternativ til at det ikke opplyses om navn. Dette alternativet vil kunne brukes i kombinasjon med ett eller flere av de øvrige alternativene. Det vil særlig være aktuelt å kombinere bruk av tjenestenummer med fysiske eller tekniske tiltak for å holde vitnets identitet hemmelig. Videooverføring av vitneforklaringer, i kombinasjon med digitale anonymiseringsverktøy, vil i dag kunne bidra til å gjøre anonym vitneførsel mer praktikabelt.

For øvrig foreslås det ingen endringer i bestemmelsen.

Utvalget legger til grunn at endringene av straffeprosessloven § 130 a ikke i seg selv medfører at bestemmelsen er i strid med retten til rettferdig rettergang, jf. Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6. Bestemmelsen må imidlertid anvendes innenfor de rammer som EMD har trukket opp i rettspraksis, se tidligere redegjørelse i punkt 3.5. Bruken av anonyme vitner må derfor veies opp av tilstrekkelige «counterbalancing factors» som kompenserer forsvaret for de ulempene det påføres ved at vitnet føres anonymt. Om dette er tilfellet, beror på en helhetsvurdering, hvor relevante momenter er i hvilken grad en domfellelse vil bygge på forklaringen fra det anonyme vitnet, om det foreligger andre bevis, hvilke konkrete «counterbalancing factors» som har blitt iverksatt og forsvarets mulighet til å imøtegå vitnets troverdighet og pålitelighet. Desto viktigere vitnet er, desto mer tungtveiende «counterbalancing factors» må foreligge for at rettssaken som helhet kan anses «rettferdig».

17.4.1.10 Adgang til å innstille forfølgningen

Etter straffeprosessloven § 72 andre punktum har påtalemyndigheten adgang til å innstille straffeforfølgningen selv om det er falt dom i første instans, der det foreligger en rettskraftig avgjørelse om ikke å ta til følge påtalemyndighetens begjæring om unntak fra dokumentinnsyn etter §§ 242 a, 264 sjette ledd, 267 første ledd tredje punktum, jf. § 264 sjette ledd, eller begjæring om bevisavskjæring etter straffeprosessloven § 292 a. I slike situasjoner vil påtalemyndigheten kunne velge mellom å gi mistekte innsyn i de opplysningene som er begjært unntatt innsyn eller nektet ført som bevis, eller å innstille forfølgningen. Der påtalemyndigheten mener at innsyn i de aktuelle opplysningene vil utsette noen for stor fare, skade politiets etterforskningskapasitet eller samarbeid med andre

¹³ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 113.

¹⁴ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 113–114.

lands myndigheter, selv om domstolen ikke er enig, vil den dermed kunne avslutte saken.

Etter utvalgets syn bør påtalemyndigheten ha tilsvarende mulighet dersom en begjæring om anonym vitneførsel ikke tas til følge etter straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a, se forslaget til endringer i straffeprosessloven § 72 andre punktum.

Avslår retten en begjæring om anonym vitneførsel, følger det av straffeprosessloven §§ 130 a fjerde ledd og 264 femte ledd at det ikke skal gis opplysning om vitnets navn med mindre det er klart at påtalemyndigheten likevel vil føre vitnet under full identitet. Dette vil imidlertid ikke være mulig når det er *forsvareren* som har begjært vitnet ført. Dersom forsvareren ønsker et vitne ført, påtalemyndigheten ber om at vitnet får forklare seg anonymt, og retten ikke tar begjæringen til følge, bør påtalemyndigheten etter utvalgets syn ha mulighet til å innstille forfølgningen etter § 72, se forslaget til endringer i straffeprosessloven § 72 andre punktum.

17.4.1.11 Etter avsluttet straffesak

For at identiteten til ansatte i politiet og kriminalomsorgen skal kunne holdes skjermert på alle stadier i en straffesak der det er et begrunnet behov for det, foreslår utvalget å tilføye et nytt sjette punktum i straffeprosessloven § 28 fjerde ledd.

På samme måte som det ikke kan gis utskrift av dokumenter som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til vitner som har forklart seg anonymt, jf. straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a, blir kjent, foreslår utvalget at en tilsvarende begrensning skal gjelde for identitetsopplysninger om en ansatt som har brukt tjenestenummer i medhold av forslaget til straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd. Bestemmelsen skal sikre at identiteten til den ansatte kan holdes skjermert også etter at straffesaken er avsluttet.

17.4.2 Skjerming av polititaktiske hensyn

Etter utvalgets syn kan også andre hensyn enn liv og helse tilsi skjerming av ansattes identitetsopplysninger. Som redegjort for i punkt 16.7, kan hensynet til politiets bruk av skjulte metoder tilsi at enkelte opplysninger om hvordan metodene brukes, skjermes. Hvis kriminelle miljøer får detaljert kunnskap om hvordan metodene brukes, vil de kunne tilpasse atferden sin slik at metodene blir mindre effektive. Hensynet til effektivitet og metodevern kan også tilsi at navn og andre identitetsopplysninger knyttet til de politiansatte som er

involvert i bruken av metodene, holdes skjult. Det gjelder særlig spanere og undercover-agenter, som i mange tilfeller ikke vil kunne fortsette i disse rollene dersom deres identitet blir offentlig kjent. Det kan også gjelde informantbehandlere og personer som er ansvarlige for å montere eller betjene teknisk utstyr som brukes til ulike typer informasjonsinnhenting, ettersom de vil kunne ha behov for å opptre i det offentlige rom uten å bli gjenkjent. Også i andre deler av politiet kan ansatte ha behov for å skjermes identiteten sin, slik som for eksempel ansatte i Beredskapstroppen som kan ha oppdrag der de må tilnærme seg objekter i hemmelighet eller uten å pådra seg oppmerksomhet.

Behovet for at slike fremgangsmåter og metoder skal kunne brukes effektivt, tilsier, etter utvalgets syn, at personer som er involvert i denne typen politiarbeid gis mulighet til å skjermes identiteten sin.

Etter det utvalget har fått opplyst, praktiseres det allerede i dag skjerming av identiteten til særskilte grupper ansatte av hensyn til de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet og politiets metodebruk. Dette gjøres på ulike måter, for eksempel ved at det benyttes et midlertidig tjenestenummer, eller ved at den ansattes overordnede underskriver rapporter og/eller møter i retten, se tidligere redegjørelse i punkt 4.3.2 og 4.3.6. Praxisen er imidlertid varierende og avhenger av den enkelte ansattes leders vurdering av behovet for skjerming. Dette underbygger, slik utvalget ser det, behovet for en enhetlig regulering av adgangen til skjerming på dette grunnlaget. Bruk av tjenestenummer eller annen form for skjerming uten et rettslig grunnlag og uten at det er satt i system, kan svekke hensynene til rettssikkerhet og kontroll, slik disse er beskrevet i punkt 16.3 og 16.4. At andre enn de som har vært involvert i en hendelse utarbeider eller undertegner rapporter og avgir forklaring i retten, kan svekke hensynet til sakens opplysning. Etter utvalgets syn er det avgjørende at systemet for skjerming av identitet fungerer så godt at de ansatte som faktisk har vært involvert i en hendelse eller sitter med relevant informasjon om en sak, selv kan skrive og undertegne rapporter og avgir forklaring i retten.

Utvalgets forslag til bruk av tjenestenummer når tungtveiende grunner foreligger og det anses forsvarlig i rapporter og andre saksdokumenter i straffesaker, vil, i tillegg til å gi adgang til identitets-skjerming av sikkerhetshensyn, åpne for skjerming av hensyn til politimetoders effektivitet og politiets operative virksomhet i bestemte saker, se forslaget til § 230 a første ledd andre punktum i straffeprosessloven og tidligere redegjørelse i punkt

17.4.1.5. Det kan for eksempel foreligge «tungtveiende grunner» dersom en politiansatt, som ikke regelmessig deltar i skjult etterforskning eller operativ virksomhet der det er behov for å opptre skjult, og dermed ikke er gitt generell adgang til å benytte tjenestenummer i medhold av politiloven § 29 b tredje ledd (omtalt nærmere nedenfor), likevel deltar i slik virksomhet og derfor har behov for skjerming i en bestemt sak. Det kan også være tilfellet dersom utenlandske tjenestepersoner opptrer på vegne av norsk politi i enkeltsaker.

Utvalgets forslag til ny straffeprosesslov § 230 a første ledd andre punktum krever at det gjøres en konkret vurdering av behovet for skjerming i den enkelte sak. Behovet for skjerming av polititaktiske hensyn, herunder hensynet til politimetodens effektivitet og politiets operative virksomhet og sikkerhet, vil imidlertid for noen ansatte være generelt, så lenge de ansatte utøver virksomheten som gir opphav til skjermingsbehovet. Dette tilsier at det også bør gis en generell adgang til å erstatte navn med tjenestenummer i rapporter og andre saksdokumenter for ansatte når de utøver funksjoner med slikt skjermingsbehov. Utvalget foreslår derfor, som nevnt i punkt 17.4.1.3, at Kongen gis adgang til å gi regler om at særskilte ansatte kan benytte tjenestenummer på generelt grunnlag når det er påkrevd av hensyn til politiets sikkerhet, operative virksomhet eller metodebruk, se forslaget til politiloven § 29 b tredje ledd.

Etter utvalgets syn kan hensynet til *politiansattes sikkerhet* tilsi at personer i enheter som regelmessig arbeider med miljøer som anses å utgjøre en konstant risiko for deres liv og helse, gis adgang til å identifisere seg med tjenestenummer, se tidligere redegjørelse i punkt 17.4.1.5. Hensynet til *politiets metodebruk* kan tilsi skjerming av identiteten til de som deltar i gjennomføringen av skjulte politimetoder, som for eksempel spanere og undercover-agenter, og ansatte som deltar i organiseringen av metodebruken, som for eksempel teknisk personell eller informantbehandlere og veiledere. Informasjon om hvem som står bak bruken av skjulte tvangsmidler, vil kunne hindre den ansattes fremtidige nytteverdi. Det vil også kunne svekke politiets etablerte rutiner eller fremgangsmåte, eller kreve at politiet må endre måten de opererer skjult på. Hensynet til politiets *operative virksomhet* vil kunne begrunne skjerming av ansatte som har særskilt kompetanse for å ivareta landets beredskap, slik som for eksempel personer som tjenestegjør i Beredskapstroppen. Ansatte med særskilt og kritisk kompetanse kan være av interesse for fiendtlig etterretning eller andre som ønsker å destabilisere særskilte politi-

styrker. For å sikre at slike ansatte ikke blir kartlagt av personer med fiendtlige intensjoner, bør deres identitet kunne skjermes.

At skjerming må være «påkrevd», innebærer at det ikke finnes andre effektive måter å ivareta de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk på. Skjerming må være nødvendig for å ivareta de aktuelle hensynene, og mindre inngripende tiltak må fremstå som uegnede. Terskelen for å fastsette regler om generell bruk av tjenestenummer er dermed høyere enn terskelen for å beslutte bruk av tjenestenummer i et konkret dokument eller en konkret sak etter forslaget til ny § 29 b første ledd andre punktum i politiloven og ny § 230 a første ledd andre punktum i straffeprosessloven. Behovet for skjerming må vurderes ut fra den enkeltes arbeidssituasjon, og kan være kortvarig eller langvarig. Det må imidlertid gå utover behovet for vern i en enkelt sak. Det kreves ikke at offentlighet rundt identiteten til de ansatte faktisk har fått konsekvenser for metodebruken, sikkerheten eller den operative virksomheten, men at det må antas å ville skje hvis det ikke brukes tjenestenummer i stedet for navn.

Utvalget mener videre at beslutningsmyndigheten etter politiloven § 29 b tredje ledd i utgangspunktet bør ligge hos *Kongen*, likevel slik at Kongen kan delegerer kompetansen til departementet.¹⁵ Etter utvalgets oppfatning må reglene sørge for at den nødvendige notoriteten blir ivaretatt. Det må derfor gis utfyllende bestemmelser om etablering av register over de ansatte bak tjenestenumrene. Det må også fremgå hvilken funksjon de ansatte har og begrunnelsen for at det anses «påkrevd» å erstatte de ansattes navn med tjenestenummer av hensyn til sikkerhet, operativ virksomhet eller metodebruk. Det må dessuten sørges for bytte av tjenestenummer der identiteten bak et bestemt nummer har blitt eksponert. Utvalget mener videre at det bør gis nærmere regler om taushetsplikt og oppbevaring av opplysningene.

Utvalgets forslag til ny § 29 b tredje ledd i politiloven og § 230 a første ledd andre punktum i straffeprosessloven innebærer at den mistenkte ikke vil ha rett til innsyn i identiteten til de ansatte som har brukt et tjenestenummer under etterforskningen, se utvalgets forslag til endring av straffeprosessloven § 242 første ledd. Heller ikke når tiltale er tatt ut, vil tiltalte (gjennom sin forsvarer) eller fornærmede kunne gjøre seg kjent med identiteten til den ansatte, se utvalgets forslag til endring i straffeprosessloven §§ 264 sjette ledd og

¹⁵ Justisdepartementets lovavdeling (2000) s. 127.

264 a fjerde ledd. Det vil heller ikke kunne kreves utskrift av dokumenter i en avsluttet straffesak som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til de ansatte som har utarbeidet rapporter og andre saksdokumenter i straffesaken blir kjent, hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer etter straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b, se forslaget til straffeprosessloven § 28 fjerde ledd nytt sjettede punktum.

Dersom den ansatte som har brukt tjenestenummer i rapporter mv. skal føres som vitne uten å oppgi navn, må vilkårene for anonym vitneførsel være oppfylt, se straffeprosessloven §§ 130 a eller 234 a. Gjennom å begjære den politiansatte avhørt, vil mistenkte dermed kunne få prøvd spørsmålet om skjerming medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til vedkommendes forsvar for retten.

Dersom begjæringen om anonym vitneførsel tas til følge, vil det ikke kunne kreves utskrift av dokumenter som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til de anonyme vitnene blir kjent etter at straffesaken er avsluttet, jf. straffeprosessloven § 28 fjerde ledd.

17.4.3 Skjerming i Spesialenhetens saker

Gjeldende regler om skjerming av politiansattes identitetsopplysninger i Spesialenhetens saker er gjennomgått i punkt 4.4. Reglene innebærer at Spesialenheten i dag har plikt til å dokumentere politiansattes navn blant annet der de ansatte opptrer som vitner eller mistenkt i enhetens saker. Enheten har imidlertid en viss adgang til å unnta opplysningene fra fornærmedes innsyn der det kan føre til skade eller fare for etterforskingens øyemed eller tredjeperson, jf. straffeprosessloven §§ 242 og 264 a. Denne adgangen gjelder både under etterforskingen og etter at tiltale er tatt ut.

En politiansatt vil dessuten kunne skjermes der vedkommende forklarer seg som vitne for politiet eller retten dersom vilkårene i straffeprosessloven §§ 234 a eller 130 a er oppfylt. Dersom den politiansatte er mistenkt/siktet eller tiltalt, vil vedkommendes identitetsopplysninger imidlertid måtte oppgis.

Der en straffesak avsluttes uten at tiltale tas ut, gjelder reglene om innsyn i straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1. Disse gir begrenset adgang til å holde politiansattes identitet skjult.

Utvalget har fått opplyst at Spesialenheten i enkelte saker har praktisert en løsning der det er gjort unntak fra fornærmedes innsynsrett i sakens dokumenter ved at politiansattes navn er blitt erstattet med tjenestenummer, og enheten har vært kjent med de ansattes navn gjennom en liste. Dette har

vært gjort i medhold av reglene om dokumentinnsyn og etter en vurdering av de ansattes behov for skjerming opp mot fornærmede eller etterlattes behov for å kunne ivareta sine interesser.

Utvalgets forslag til lovendringer om identitetsskjerming, slik disse er redegjort for i punkt 17.4.1 og 17.4.2, vil gjelde også i Spesialenhetens saker. I tillegg til den skjermingsadgangen som følger av dagens regelverk, vil forslagene gi utvidet adgang til å skjerme identiteten til politiansatte som forklarer seg som vitner for politiet og retten etter straffeprosessloven §§ 234 a og 130 a. Forslagene vil også indirekte gi en adgang til skjerming ved at politiansatte vil kunne bruke tjenestenummer i den straffesaken Spesialenhetens etterforskning springer ut av, slik at deres identitet ikke vil fremgå dersom dokumenter fra denne saken tas inn i saksdokumentene hos Spesialenheten. Identiteten til politiansatte som er mistenkt, siktet eller tiltalt i Spesialenhetens saker, vil imidlertid ikke kunne skjermes når de avgir forklaring for politiet eller i retten, ettersom straffeprosessloven §§ 234 a og 130 a bare gjelder for vitner. Utvalget har derfor vurdert om det bør gis særlige regler om skjerming av identiteten til politiansatte som er mistenkt, siktet eller tiltalt i Spesialenhetens saker.

Etter utvalgets syn er det ikke grunn til å foreslå regler om skjerming av identiteten til politiansatte som er tiltalt for straffbare handlinger. Der Spesialenheten har valgt å ta ut tiltale fordi enheten er overbevist om tiltaltes skyld, og at denne kan bevises i retten, vil den politiansatte, som andre tiltalte i straffesaker, måtte møte i retten under fullt navn. Eventuelle trusler mot den politiansatte vil måtte håndteres på andre måter.

Spørsmålet om identitetsskjerming bør tillates, stiller seg imidlertid annerledes der Spesialenheten henlegger en straffesak mot en politiansatt. I slike tilfeller kan det, etter utvalgets syn, være behov for og forsvarlig å skjerme den ansattes identitet. Spesialenhetens saker springer ofte ut av situasjoner der politiet har utøvd makt, og kan være preget av et høyt konfliktnivå. Fornærmede i disse sakene vil regelmessig være personer som er mistenkt for alvorlige straffbare handlinger, og som kan ha tilknytning til kriminelle miljøer med voldspotensial.

I vurderingen av om mistenkte bør kunne skjermes i slike tilfeller, må det også tas i betraktning at Spesialenheten har plikt til å åpne etterforskning i alle saker der politiets tjenesteutøvelse leder til at «noen dør eller blir alvorlig skadet», jf. straffeprosessloven § 67 åttende ledd og påtaleinstruksen § 34-6 andre ledd, selv om det ikke

foreligger grunn til mistanke om en straffbar handling. I slike tilfeller er det ikke nødvendigvis noe ved de politiansattes handlemåte som tilsier at de skal måtte tåle belastninger som følge av at andre gis innsyn i deres identitetsopplysninger. I slike saker vil fornærmedes eller etterlattes behov for innsyn i den politiansattes identitet som regel være svært begrenset.

Videre er det viktig å sikre at mistenkte i alminnelige straffesaker ikke vil kunne bruke anmeldelse til Spesialenheten som et verktøy til få mer omfattende innsyn i politiansattes identitet enn de har krav på etter de alminnelige reglene i straffeprosessloven, med mindre det er gode grunner for slikt innsyn. Der den politiansattes identitet er besluttet skjermet i den straffesaken som anmeldelsen til Spesialenheten springer ut av, bør identiteten som utgangspunkt kunne skjermes også i Spesialenhetens sak.

Heller ikke i Spesialenhetens saker mener utvalget at det bør oppstilles en hovedregel om skjerming av de politiansattes identitet. Også i slike saker tilsier hensynet til sakens opplysning, retten til kontradiksjon og ansvarliggjøring og kontroll en hovedregel om at politiansatte identifiseres ved fullt navn. Særlig der Spesialenhetens saker gjelder mulig misbruk av stilling som politiansatt, for eksempel som følge av personlige bindinger, sympatier eller antipatier, vil kunnskap om den ansattes navn kunne være av betydning.

I situasjoner der det er grunn til å frykte for den politiansattes eller dennes nærståendes liv eller helse, eller der det er nødvendig av hensyn til den ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk, mener utvalget det bør være adgang til å skjerme den politiansattes identitet også i Spesialenhetens saker.

Utvalget foreslår derfor at beslutninger om identitetsskjerming tatt i medhold av forslaget til regler i politiloven § 29 b tredje ledd, straffeprosessloven §§ 230 a eller 234 a også bør gjelde i Spesialenhetens etterforskning, med mindre Sjefen for Spesialenheten beslutter at det ikke er forsvarlig av hensyn til fornærmedes eller etterlattes rettigheter. Utvalget foreslår at dette presiseres i ny bestemmelse i påtaleinstruksen § 34-6 a første ledd. Det bør også kunne besluttes bruk av tjenestenummer i stedet for navn der politiansatte forklarer seg for Spesialenheten ikke bare som vitner, men også som mistenkt, der tungtveiende grunner tilsier det og det anses forsvarlig. Utvalget foreslår at dette presiseres i ny bestemmelse i påtaleinstruksen § 34-6 a andre ledd. Dersom departementet skulle være av den oppfatning at en slik regel krever hjemmel i lov, kan tilsvarende

regel tas inn i straffeprosessloven § 234 a andre ledd nytt andre punktum. Der Spesialenhetens sak henlegges, vil fornærmede eller etterlatte ikke ha krav på innsyn i den ansattes navn etter straffeprosessloven § 28 eller politiregisterforskriften § 27-1, så fremt vilkårene for skjerming fortsatt er oppfylt. Der det tas ut tiltale, vil skjerming av identiteten til politiansatte som skal vitne for retten, måtte besluttes i medhold av straffeprosessloven § 130 a, og den politiansatte som er tiltalt, vil måtte opptre med fullt navn.

17.5 Behovet for andre tiltak

Lovendringene som er foreslått ovenfor, kan ikke i seg selv gi en fullstendig beskyttelse av de ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Forslagene bør, etter utvalgets syn, suppleres både med tiltak som sikrer at det vernet lovgivningen tilbyr blir effektiv, og med tiltak som virker ved siden av og i tillegg til lovgivningen, for å hindre at de ansatte ikke blir utsatt for vold og trusler som følge av tjenesten. Det må også sørges for adekvat oppfølging av hendelser som oppstår. Det kan dessuten være nødvendig at den ansatte selv tar visse forholdsregler i arbeidshverdagen, og i visse tilfeller også privat.

Det primære ansvaret for ansattes sikkerhet ligger hos arbeidsgiver. Arbeidsgiver er forpliktet til å innrette, organisere og tilrettelegge virksomheten på en slik måte at de ansatte er sikret et forsvarlig arbeidsmiljø, se arbeidsmiljøloven § 4-1. Arbeidsgiver skal jobbe systematisk med helse, miljø og sikkerhet ved blant annet å kartlegge farer og problemer, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1 første ledd og andre ledd bokstav c. Gode *organisatoriske arbeidsbetingelser* kan forhindre at arbeidstakerne blir utsatt for psykiske eller fysiske belastninger, som vold og trusler, av tredjepersoner. For å forhindre at ansattes identitet eksponeres unødvendig, må arbeidsgiver sørge for gode interne rutiner og ta tilstrekkelige forholdsregler. Det må foretas en vurdering av graden av eksponeringen de ansatte utsettes for, i hvilke situasjoner ansatte eksponeres og nødvendigheten av slik eksponering. Utvalget foreslår videre at etatene utarbeider klare og enhetlige retningslinjer og rutiner for forebygging av arbeidsrelaterte volds- og trusselhendelser, både i og utenfor arbeidstiden. Organisatoriske tiltak som kan redusere eksponeringen ansatte utsettes for, kan for eksempel være å fjerne fullt navn i e-postadresser, på synlige adgangskort eller på uniformer. Det kan også være i form av å tilpasse bekledning, tilrettelegge

for parkering uten innsyn fra publikum eller domfelte/innsatte, roterende vakrutiner og å unngå alenearbeid.

Arbeidsgiver må også sørge for tilstrekkelig *opplæring* av sine ansatte, slik at de blir rustet til å beskytte seg selv, både i arbeidstiden og på fritiden. I Danmark er det utarbeidet en veileder til bruk for ledere og medarbeidere i politiet, kriminalomsorgen og vektere. Veilederen tok utgangspunkt i materialet som ble brukt i prosjektet «Sikkerhet i fritiden» i 2016, som ble utarbeidet i samarbeid med Kriminalomsorgen og CERTA Intelligence & Security. I veilederen gis det råd om blant annet begrensning av deling av personlige opplysninger med kollegaer i nærvær av innsatte, domfelte eller publikum, å unngå bruk av virksomhetens logo utenfor arbeidstid, forholdsregler ved reising til og fra arbeidsstedet og aktivitet på sosiale medier.¹⁶

I dag finnes det generelle retningslinjer for hvordan ansatte i politiet og kriminalomsorgen skal opptre på sosiale medier, blant annet for å unngå å svekke institusjonenes omdømme.¹⁷ Utvalget ser det som like naturlig at de ansatte i større grad får opplæring og råd om hvordan man kan skjerme seg selv mot å bli identifisert i sosiale medier, på jobb så vel som i fritiden. Etter utvalgets syn bør etatene gjennomgå rutinene for opplæring og sørge for at alle ansatte får tilstrekkelig informasjon om hvilke forholdsregler de kan og bør ta, både i arbeidstiden og i fritiden. Denne opplæringen og informasjonen bør gis til både uniformert og sivilt personell.

Med gode organisatoriske arbeidsbetingelser og opplæring kan arbeidsgiver bidra til å redusere risikoen for vold og trusler mot ansatte i politiet eller kriminalomsorgen som følge av tjenesten. Hvis den ansatte likevel utsettes for vold, trusler eller trakasserende atferd, er det sentralt for å sikre og trygge arbeidsmiljøet at arbeidsgiver har gode rutiner for å registrere og håndtere *avvik*. Arbeidsgiver har også et ansvar for at straffbare forhold *anmeldes* til politiet. Som redegjort for i del IV, viser statistikken over antall innrapporterte volds- og trusselhendelser i politiets HMS-systemer, sammenholdt med statistikken over anmeldelser, at det er en stor underrapportering i HMS-systemet, mens kun et fåtall av tilfeller i kriminalomsorgen anmeldes til politiet. Utvalget understreker arbeidsgivers ansvar for å kommunisere viktigheten av å rapportere avvik, og at

arbeidstakers mulighet til å rapportere avvik er enkel og tilgjengelig. Arbeidsgiver må også sørge for at rapporterte hendelser håndteres og følges opp på en adekvat måte. Tydelige og tilgjengelige rutiner for oppfølging av hendelser og god håndtering av oppståtte hendelser vil igjen kunne påvirke den enkelte ansattes opplevde følelse av trygghet. Erfaringene må også brukes til å iverksette forebyggende tiltak.

Til slutt ligger det et ansvar på *den enkelte arbeidstaker* for å ha bevissthet rundt eksponeringen av seg selv og følge føringer og anbefalinger gitt av arbeidsgiver. Lovregler om identitetsskjerming, og bruken av disse, vil ikke gi et effektivt vern hvis ikke de ansatte selv bidrar til å begrense spredningen av egne identitetsopplysninger. Både de ansatte som skjerms, kollegaer og samarbeidspartnere må bidra til dette. Slike forholdsregler vil til en viss grad også kunne påvirke den ansatte privat, men dette anses som en nødvendig konsekvens for at de foreslåtte lovendringene og arbeidsgivers skjermingstiltak skal være effektive.

17.6 Hensynet til andre offentlig ansatte

Utvalget ble nedsatt for å utrede behovet for identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Mange av spørsmålene utredningen har reist, gjelder imidlertid også andre offentlig ansatte. Også ansatte i andre offentlige etater er regelmessig utsatt for vold, trusler, hets og sjikane som følge av sitt arbeidsforhold. At dette er et generelt problem, illustreres av at den svenske regjeringen våren 2022 ga en utreder i oppdrag å vurdere lovendringer for å minske *alle* offentlig ansattes utsatthet for vold, trusler og trakassering.¹⁸

Utvalget har, i tråd med mandatet, bare utredet behovet for identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Utvalgets konklusjoner kan imidlertid ikke tas til inntekt for at ikke andre grupper offentlig ansatte kan ha tilsvarende behov. Etter utvalgets syn er det behov for oppfølging av forslaget i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov § 47 andre ledd, som vil gi adgang til å skjerme offentlig ansattes navn i vedtak hvis tungtveiende grunner taler for det. Det er også behov for å utrede om det bør gis regler om skjerming av identiteten til andre offentlig ansatte tilsvarende de utvalget har foreslått for ansatte i politiet og kriminalomsorgen.

¹⁶ Branchearbeidsmiljøudvalget (2017), se vedlegg 2.

¹⁷ Se blant annet Politiet (2018) på s. 12 og Kriminalomsorgs-direktoratet (2020b) s. 13.

¹⁸ Se Dir. 2022:31.

Del VI
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 18

Økonomiske og administrative konsekvenser

Av mandatet fremgår det at utvalget «[...] skal så vidt mulig [redegjøre] for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene». Lovforslagene er av prosessuell karakter og gir et visst spillerom for å skjerme identiteten til ansatte i politiet. For ansatte i kriminalomsorgen gis det et klarere hjemmelsgrunnlag for en etablert praksis. Samtidig foreslås det endringer i adgangen til anonym vitneførsel.

Utvalget antar at endringene i seg selv ikke medfører økonomiske konsekvenser. Men ved gjennomføring av skjerming av identiteten er det nærliggende at det må foretas endringer i datasystemer som sikrer at skjermingen effektivt kan gjennomføres. Det må også etableres et system for bruk av tjenestenummer, som sikrer notoritet om hvem som har brukt et bestemt nummer i det enkelte tilfelle, og for utskiftning av tjenestenummer der dette er blitt eksponert. Dette kan

medføre utviklingskostnader. Det er vanskelig for utvalget å ha oppfatninger om størrelsen på slike omkostninger.

Utvalget forutsetter for øvrig at det foretas en gjennomgang av HMS-tiltak som kan bidra til å skjerme ansatte, for eksempel ved å utarbeide informasjon mv. til de ansatte i etatene. Utvalget viser til informasjonen som kriminalomsorgen i Danmark har utarbeidet til sine ansatte. Dette er en kostnad som hører til arbeidsgivers ansvar for å ivareta de ansattes sikkerhet, og må antas å dekkes innenfor eksisterende budsjettammer.

Et mer bevisst forhold til og bruk av avvikssystemer kan også generere flere anmeldelser for straffbare handlinger rettet mot ansatte i politiet og kriminalomsorgen. Håndtering av et økende antall anmeldelser må også antas å bli dekket innenfor eksisterende budsjettammer.

Del VII
Lovutkast og merknader til de
enkelte bestemmelsene

Kapittel 19

Merknader til de enkelte bestemmelsene

19.1 Politiloven

Til politiloven § 29 b:

Paragrafen er ny og lovfester at navnet til den som har utformet en rapport eller andre saksdokumenter, som hovedregel skal fremgå av dokumentet. Bestemmelsen gir adgang til å bruke tjenestenummer i stedet for navn på visse vilkår. Med «tjenestenummer» mener utvalget et nummer som ikke identifiserer den ansatte utad, men som kan knyttes til den ansatte i etatenes egne systemer. For at den ansatte skal kunne oppnå skjerming ved bruk av tjenestenummer kreves det at dagens bruk av tjenestenummer tilpasses, slik at det for eksempel sørges for utskiftning av tjenestenummer der identiteten bak et bestemt nummer har blitt eksponert. Bestemmelsen åpner kun for at det kan brukes tjenestenummer i stedet for navn – det skal aldri brukes fiktive navn.

Bestemmelsen gir ingen tidsmessige begrensninger for når navn kan erstattes med tjenestenummer. Dersom det etter at et dokument er utarbeidet, oppstår en situasjon som gjør at vilkårene for å bruke tjenestenummer er oppfylt, kan det på dette tidspunktet besluttes at navnet kan erstattes med tjenestenummer. Tilsvarende skal tjenestenummer erstattes med navn dersom det ikke lenger foreligger tungtveiende grunner eller anses forsvarlig.

Første ledd første punktum gir uttrykk for en generell hovedregel om at rapporter og andre saksdokumenter skal identifisere den ansatte som har utarbeidet dokumentet. Bestemmelsen er likelydende med forslaget til ny bestemmelse i straffeprosessloven § 230 a første ledd.

Et sentralt formål er å sikre åpenhet, notoritet og dokumentasjon for ettertiden. At dokumentet skal «opplyse» om den ansattes navn, innebærer at det må fremgå hvem som er forfatter av innholdet. Bestemmelsen innebærer en videreføring og lovfesting av det utvalget oppfatter som en etablert praksis.

Bestemmelsen gjelder for rapporter og andre saksdokumenter. «Andre saksdokumenter» kan blant annet være notat, brev, vedlegg til sak og registreringer i politiets registre i den grad det kan gis innsyn i disse, jf. politiregisterforskriften del 11.

Dokumentet må bare opplyse om navn dersom det «utarbeides» av en ansatt. Dette innebærer blant annet at automatisk genererte dokumenter ikke trenger å opplyse om den ansattes navn.

Første ledd andre punktum gjør unntak fra hovedregelen om at det skal opplyses om navn i dokumentet.

For at den ansatte skal kunne bruke tjenestenummer i stedet for navn, må det foreligge «tungtveiende grunner» som taler for det. Kriteriet tungtveiende grunner er utformet etter inspirasjon fra Forvaltningslovutvalgets forslag til bestemmelse om vedtak i ny forvaltningslov § 47 og innspillene som kom i høringsrunden til denne bestemmelsen. Se nærmere i punkt 4.2.4 og NOU 2019: 5 s. 603.

Ved vurderingen av om det foreligger «tungtveiende grunner» må det ses hen til om det er grunn til å frykte at den ansatte eller dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet blir kjent. Både alvor og konsekvensene og sannsynligheten for at de inntreffer vil være relevant. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller en subjektiv frykt for at den ansatte eller vedkommendes nærmeste blir utsatt for vold, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan være omstendigheter ved saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at det er fremsatt trusler eller utøvd vold i forbindelse med den aktuelle saken, at vedkommende tidligere er dømt for vold og/eller trusler mot offentlig tjenesteperson eller at vedkommende har tilknytning til organiserte kriminelle nettverk med voldspotensial.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende grunner, må bruk av tjenestenummer «anses forsvarlig». Forsvarlighetsvurderingen legger opp til en avveining av hensynet til åpenhet og kontroll mot konsekvensene av at det gis innsyn i den ansattes navn. Til forskjell fra vedtak, er ikke rapporter og andre saksdokumenter bestemmende for enkeltpersoner. De kan likevel danne grunnlag for senere beslutninger. En parts mulighet til kontradiksjon og habilitetsinnsigelser, er dermed momenter som må inngå i vurderingen av om det kan anses forsvarlig å bruke tjenestenummer i stedet for navn.

Det er den ansattes overordnede som vurderer og beslutter om det foreligger tungtveiende grunner som taler for skjerming og om skjerming anses forsvarlig. Den enkelte virksomhet bør ha en viss frihet ved plasseringen av denne beslutningskompetansen, men det forutsettes at kompetansen legges på et forsvarlig nivå. Den overordnede har særlig plikt til å vurdere habiliteten til den ansatte og betydningen av at retten til kontradiksjon innskrenkes.

Første ledd tredje punktum angir at på samme måte som dokumentforfatteren, kan øvrige ansatte som omtales i dokumentet identifiseres med tjenestenummer. Dette forutsetter at vilkårene i første ledd andre punktum er oppfylt for disse ansatte, og at behovet for skjerming vurderes og besluttes av en overordnet. Ansatte som omtales i dokumentet kan identifiseres med tjenestenummer uten at dokumentforfatteren identifiseres med tjenestenummer.

Første ledd fjerde punktum fastslår at bruk av tjenestenummer i det enkelte dokument etter bestemmelsens første ledd ikke gjelder for ansatte i politiet når det er innledet etterforskning etter straffeprosessloven. Da må bruk av tjenestenummer i stedet besluttes med hjemmel i forslaget til straffeprosessloven § 230 a.

Andre ledd fastslår at begrunnelsen for beslutningen om bruk av tjenestenummer og hvem som har truffet beslutningen, skal nedtegnes i et internt notat. Det må fremgå hvorfor tungtveiende grunner for å skjerme den ansattes navn foreligger og hvorfor det anses forsvarlig at navnet skjermes. Det må dessuten fremgå av notatet at den ansattes habilitet er vurdert. Notatet skal sikre at det gjøres en konkret vurdering av behovet for og forsvarligheten av skjerming i det enkelte dokumentet, i tillegg til å sikre notoritet og dokumentasjon for ettertiden.

Notatet regnes som organinternt etter forvaltningsloven § 18 a og offentleglova § 14, og er dermed unntatt fra innsyn.

Tredje ledd gir Kongen hjemmel til å fastsette regler om bruk av tjenestenummer for særskilte ansatte i politiet. Det kan fastsettes regler som gir bestemte ansatte en generell mulighet til å bruke tjenestenummer i stedet for navn, og uten at det gjøres en konkret vurdering for det enkelte dokument eller i den enkelte sak.

Bruken av tjenestenummer må være «påkrevd» av hensyn til de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk. At det må være «påkrevd», innebærer at det ikke finnes andre effektive måter å ivareta de aktuelle hensynene på. Terskelen for å fastsette regler om bruk av tjenestenummer er dermed høyere enn terskelen for å beslutte bruk av tjenestenummer i et konkret dokument etter bestemmelsens første ledd. Behovet for skjerming må vurderes ut fra risikoen ved arbeidets art og karakter, og den enkeltes arbeidssituasjon. Behovet kan være kortvarig eller langvarig, men må gå utover behovet for vern i et bestemt dokument eller en enkelt sak. I slike tilfeller må skjermingsadgangen søkes i bestemmelsens første ledd eller straffeprosessloven § 230 a. Det kreves ikke at offentlighet rundt identiteten til de ansatte faktisk har fått konsekvenser for metodebruken, sikkerheten eller den operative virksomheten til politiet, men det må antas å ville skje hvis det ikke brukes tjenestenummer i stedet for navn.

Hensynet til de «ansattes sikkerhet» kan tilsi at personer i enheter som regelmessig arbeider med miljøer som anses å utgjøre en konstant risiko for de ansattes eller deres nærmestes liv og helse, gis adgang til å identifisere seg med tjenestenummer. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle for enheter som driver etterretning og etterforskning knyttet til organiserte kriminelle miljøer med voldspotensial. Adgangen er imidlertid ikke begrenset til personer eller enheter som jobber med organisert kriminalitet, også andre former for kriminalitet kan innebære slik konstant risiko.

Også hensynet til politiets «operative virksomhet» kan tilsi at personer eller enheter gis en generell adgang til å bruke tjenestenummer. Det kan gjelde enheter som har behov for å kunne operere uten å bli gjenkjent eller som har særskilt kompetanse for å ivareta landets beredskap, slik som for eksempel personer som tjenestegjør i Beredskapstroppen.

Videre vil hensynet til politiets «metodebruk» kunne begrunne en generell bruk av tjenestenummer for enkelte ansatte. Det gjelder for det første der muligheten for en person til å arbeide skjult blir vanskeliggjort dersom identiteten blir kjent. Det vil være tilfellet for eksempelvis undercover-

operatører eller -agenter som infiltrerer kriminelle miljøer eller nærmer seg mistenkte personer for å få informasjon som er relevant for etterforskningen av straffbare forhold. Slike ansatte er avhengige av å holde sin identitet skjult ikke bare for å beskytte seg selv mot represalier, men også for å kunne brukes på nytt i andre saker. Det kan også være personell som deltar i organiseringen av metodebruken, som for eksempel teknisk personell eller informantbehandlere og veiledere.

Adgangen til å bruke tjenestenummer i medhold av politiloven § 29 b tredje ledd, kan også gjelde for rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides i etterforskningen av en straffesak.

Kongen kan delegere beslutningsmyndigheten i tredje ledd til departementet.

Fjerde ledd pålegger politiet å føre et internt register over tjenestenumre. I dette skal det fremgå hvilken ansatt som har brukt det enkelte tjenestenummeret og til hvilken tid. Registeret skal sikre notoritet og gjøre det mulig å føre intern kontroll over bruken av tjenestenumre. Det må dessuten sørges for gode rutiner for å bytte tjenestenummer der identiteten bak et bestemt nummer har blitt eksponert. Den praktiske gjennomføringen av dette, vil ligge til den som er ansvarlig for registerføringen. Kongen kan gi nærmere regler om føringen av slikt register.

Femte ledd pålegger taushetsplikt om opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent, og fastsetter at det ikke skal gis innsyn i slike opplysninger så lenge skjermingsbehovet består. Det må dermed foretas en ny vurdering av om vilkårene for bruk av tjenestenummer fortsatt er oppfylt på tidspunktet for innsynsbejæringen. Dersom vilkårene for skjerming er oppfylt, innebærer bestemmelsen at det ikke kan kreves innsyn i navnet til personen bak et tjenestenummer etter reglene i forvaltningsloven, offentleglova eller politiregisterloven.

Taushetsplikten innebærer dessuten at opplysningene er underlagt bevisforbud etter tvisteloven § 22-3 første ledd. En ansatt som har brukt tjenestenummer etter politiloven § 29 b, kan bare føres som vitne dersom departementet samtykker eller retten bestemmer at beviset likevel skal føres, se tvisteloven § 22-3 andre og tredje ledd. Det samme gjelder ved bejæring om bevissikring utenfor rettssak etter tvisteloven kapittel 28.

Til politiloven § 29 c:

Bestemmelsen er ny og fastslår at skriftlige vedtak som politiet treffer, skal være signert og opplyse om saksbehandlerens navn. Bestemmelsen

gir imidlertid adgang til å bruke tjenestenummer i stedet for navn på visse vilkår. På samme måte som etter forslaget til § 29 b, skal det aldri brukes fiktive navn.

Vilkåret om tungtveiende grunner, at navnet til en overordnet skal fremgå av vedtaket og at det skal utformes et internt notat, er inspirert av Forvaltningslovutvalgets forslag og vurderinger til bestemmelsen om vedtak i ny forvaltningslov § 47 og innspillene som kom i høringsrunden. Se nærmere i punkt 4.2.4 og NOU 2019: 5 s. 603.

Bestemmelsen gir ingen tidsmessige begrensninger for når navn kan erstattes med tjenestenummer. Dersom det etter at et vedtak er truffet, oppstår en situasjon som gjør at vilkårene for å bruke tjenestenummer i stedet for navn er oppfylt, kan det på dette tidspunktet besluttes at navnet kan erstattes med tjenestenummer. Tilsvarende skal tjenestenummer erstattes med navn dersom det ikke lenger foreligger tungtveiende grunner eller anses forsvarlig.

Første ledd første punktum fastslår at skriftlige vedtak som hovedregel skal være signert og opplyse om hvem som har truffet vedtaket. Innenfor politiets virksomhet kan vedtak treffes muntlig. Slike vedtak faller utenfor bestemmelsen. Skriftlige vedtak kan signeres med elektronisk signatur eller andre alminnelig brukte sikre autentiseringsmetoder, jf. lov om elektroniske tillitstjenester. Opplysning om hvem som har truffet vedtaket kan blant annet være viktig for å avdekke eventuell inhabilitet, og for å gi informasjon om hvem parten kan ta kontakt med ved spørsmål.

Første ledd andre punktum fastslår at hvis «tungtveiende grunner» taler for det, kan navnet på den som har truffet vedtaket erstattes med et tjenestenummer.

Tungtveiende grunner vil for eksempel foreligge dersom det er grunn til å frykte at den ansatte som har truffet vedtaket eller vedkommendes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet fremgår av vedtaket. Både alvorret av konsekvensene og sannsynligheten for at de inntreffer vil være relevant. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller en subjektiv frykt for at den ansatte eller dennes nære blir utsatt for vold, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan være omstendigheter ved saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at det er fremsatt trusler eller utøvd vold i forbindelse med den aktuelle saken, at vedkommende tidligere er dømt for vold og/eller

trusler mot offentlig tjenesteperson, eller at vedkommende har tilknytning til organiserte kriminelle nettverk med voldspotensial.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende grunner, må det «anses forsvarlig» at den som fatter vedtaket bruker tjenestenummer i stedet for navn. I dette ligger det at det må gjøres en vurdering av hensynet til åpenhet og etterprøvbarhet mot de negative konsekvensene undertegning med navn vil kunne få for den ansatte. Den overordnede må derfor vurdere om det er forsvarlig at den ansattes navn utelates av hensyn til en parts rett til kontradiksjon og mulighet til å fremme inhabilitetsinnsigelse. Den overordnede har også en plikt til å vurdere habiliteten til den ansatte.

At både ny bestemmelse i politiloven §§ 29 b og 29 c oppstiller krav om tungtveiende grunner og at bruk av tjenestenummer må være forsvarlig, betyr ikke at terskelen for skjerming nødvendigvis vil være den samme etter begge bestemmelsene. Det skal mer til for at utelatelse av navn i et vedtak anses forsvarlig enn at det brukes tjenestenummer i en rapport. Vedtak har direkte betydning for en parts rettigheter og plikter, og hensynet til åpenhet og kontroll gjør seg derfor gjeldende i større grad enn for rapporter og andre saksdokumenter.

Dersom det foreligger tungtveiende grunner og det anses forsvarlig å bruke tjenestenummer, skal tjenestenummeret fremgå av vedtaket i stedet for navnet.

Første ledd tredje punktum angir at dersom det besluttes bruk av tjenestenummer, skal navnet til den overordnede fremgå av vedtaket. Initiativet til bruk av tjenestenummer kan komme fra den ansatte selv, men det er den overordnede som treffer endelig beslutning om dette. Den enkelte virksomhet bør ha en viss frihet ved plasseringen av denne beslutningskompetansen, men det forutsettes at kompetansen legges på et forsvarlig nivå. Hvilken overordnet som signerer vedtaket, kan vurderes konkret i den enkelte sak eller innenfor den enkelte avdeling. Dersom angivelse av den overordnedes navn vil kunne forflytte trusselsituasjonen fra den enkelte ansatte til den overordnede, kan det vurderes om forvaltningsorganets leder, som uansett vil være offentlig kjent, bør underskrive vedtaket.

Hvis saksbehandlingen og vedtaket fattes etter en helautomatisert prosess, skal dette etter *første ledd siste punktum* fremgå av vedtaket i stedet for at det oppgis et navn.

Andre ledd gir politiloven § 29 b andre, fjerde og femte ledd tilsvarende anvendelse. Dermed må det utformes et internt notat dersom det besluttes

bruk av tjenestenummer i stedet for navn hvor begrunnelsen for beslutningen fremgår, og det må føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer. Videre er opplysninger om identiteten til brukeren av et tjenestenummer underlagt taushetsplikt, og det skal ikke gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent med mindre vilkårene for å bruke tjenestenummer ikke lenger er oppfylt. Det vises til merknadene til politiloven § 29 b andre, fjerde og femte ledd over.

19.2 Straffeprosessloven

Til straffeprosessloven § 28:

Utvalget foreslår en endring i straffeprosessloven § 28 fjerde ledd ved at det innføres et nytt *sjette punktum*. Endringen medfører at det i en avsluttet straffesak ikke kan gis utskrift av dokumenter som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til en ansatt som har brukt tjenestenummer i medhold av forslaget til straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, blir kjent. Dermed kan identiteten til ansatte i politiet også skjermes etter at straffesaken er avsluttet, med mindre vilkårene for skjerming ikke lenger er oppfylt. Det må altså foretas en ny vurdering av om vilkårene for bruk av tjenestenummer fortsatt er oppfylt på tidspunktet for innsynsbegjæringen.

Til straffeprosessloven § 72:

Endringen i *første ledd andre punktum* innebærer at påtalemyndigheten gis adgang til å innstille en forfølgning der det foreligger en rettskraftig avgjørelse om ikke å ta en begjæring om anonym vitneførsel etter straffeprosessloven §§ 130 a og 234 a, til følge.

Til straffeprosessloven § 130 a:

Utvalget forslår at virkeområdet for anonym vitneførsel endres slik at det ikke lenger er begrenset til bestemte sakstyper. Om begrunnelsen vises det til punkt 17.4.1.9 over. Det gjøres dessuten endringer i vilkårene som stilles i første ledd bokstav b, og det inntas et nytt mulig tiltak for skjerming av vitnet i tredje ledd.

For at anonym vitneførsel etter *første ledd bokstav a* kan besluttes, må det være «grunn til å frykte» et alvorlig lovbrudd som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller en av dennes nærstående. Dette er ment å være en noe lavere terskel enn det tidligere vilkåret «kan være fare».

For at det skal være «grunn til å frykte» må det likevel foreligge konkrete holdepunkter i den aktuelle saken for at vitnet kan utsettes for et alvorlig lovbrudd som krenker livet, helsen eller friheten, og det er ikke tilstrekkelig at det er en generell mulighet eller en subjektiv frykt for et slikt lovbrudd. I denne vurderingen kan det for eksempel ses hen til om noen av partene i saken har tilknytning til organiserte kriminelle nettverk med voldspotensial eller tidligere er dømt for motarbeiding av rettsvesenet eller vold mot offentlig tjenesteperson. Fremsettelse av trusler eller utøvelse av vold i forbindelse med saken kan også gi grunn til å frykte nytt alvorlig lovbrudd mot vitnet. Mer subtile trusler i form av for eksempel blomster på døren, at biler med tilknytning til den mistenkte kjører i nabolaget, eller at vitnet fotfølges kan etter omstendighetene også gi grunnlag for å iverksette anonym vitneførsel. Det kan dessuten ses hen til vitnets rolle i saken. Både alvoret av den straffbare handlingen og sannsynligheten for at den inntreffer vil være relevant ved vurderingen.

Det kan også besluttes anonym vitneførsel etter *første ledd bokstav b* hvis det, dersom vitnets identitet blir kjent, er «grunn til å frykte» at vitnets mulighet til å delta i etterforskningen av andre saker vil bli vesentlig vanskeliggjort. Bestemmelsen er dermed ikke lenger avgrenset mot skjult etterforskning, men omfatter etterforskning i sin helhet. Etter bokstav b kan det dessuten besluttes anonym vitneførsel for et vitne dersom det, om vitnets identitet blir kjent, er grunn til å frykte at det vil vesentlig vanskeliggjøre politiets forebyggende eller operative virksomhet. Dermed kan anonym vitneførsel i større grad begrunnes i polititaktiske hensyn.

Som en form for anonymisering etter bestemmelsen kan ansatte i politiet og kriminalomsorgen etter *tredje ledd bokstav c* oppgi tjenestenummer i stedet for navn.

Det foretas ingen endringer i de øvrige delene av bestemmelsen. Anonym vitneførsel må fremdeles være strengt nødvendig og ikke medføre vesentlige betenkeligheter av hensyn til den siktedes forsvar, jf. andre ledd. Det kan diskuteres om det er hensiktsmessig å kvalifiseringskravet: Enten er noe nødvendig eller så er det unødvendig. Nødvendighetsvurderingen blir alltid foretatt i en gitt kontekst. Bestemmelsen ble på dette punkt utformet i lys av praksis fra EMD, og utvalget finner derfor ikke grunn til å endre den. I praksis vil det neppe ha betydning om loven kvalifiserer kravet til nødvendighet.

Utvalget minner om at det vil bli oppnevnt forsvarer etter straffeprosessloven § 100 a dersom

det er tale om en rettslig prøving i forbindelse med anonym vitneførsel for politiet eller retten, jf. straffeprosessloven § 130 a tredje ledd andre punktum, jf. § 234 a fjerde ledd første punktum.

Til straffeprosessloven § 230 a:

Straffeprosessloven § 230 a er ny og lovfester at skriftlige rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av en ansatt i politiet under etterforskningen, skal opplyse om den ansattes navn. Politimesteren eller visepolitimesteren kan likevel beslutte at den ansatte kan bruke tjenestenummer i stedet for navn hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig. En slik beslutning vil gjelde for den enkelte sak.

Bestemmelsen gir ingen tidsmessig begrensning for når navn kan erstattes med tjenestenummer. Dersom politiet på et senere tidspunkt i etterforskningen, etter at et dokument er utarbeidet, blir kjent med at vilkårene for å bruke tjenestenummer i stedet for navn er oppfylt, kan dette besluttes og navnet kan erstattes med tjenestenummer. Og dersom det ikke lenger foreligger tungtveiende grunner og det anses forsvarlig, skal den ansattes tjenestenummer erstattes med navn.

Regler om bruk av tjenestenummer for særskilte ansatte i politiet som er vedtatt i medhold av politiloven § 29 b tredje ledd, vil også kunne gi adgang til bruk av tjenestenummer ved utforming av rapporter og andre saksdokumenter under etterforskningen av en straffesak. Dersom for eksempel ansatte som etterforsker organiserte kriminelle miljøer er gitt adgang til å bruke tjenestenummer i medhold av politiloven § 29 b tredje ledd, vil denne adgangen også gjelde når disse skriver rapporter som inngår i en straffesak.

Første ledd første punktum er likelydende med politiloven § 29 b første ledd første punktum, og angir en generell hovedregel om at rapporter og andre saksdokumenter skal opplyse om navnet til den som har utarbeidet dokumentet. Et sentralt formål er å sikre åpenhet, notoritet og dokumentasjon for ettertiden. At dokumentet skal «opplyse» om den ansattes navn, innebærer at det må fremgå hvem som er forfatter av innholdet. Det anses i all hovedsak å være en lovfesting av det utvalget oppfatter som etablert praksis.

«Rapporter og andre saksdokumenter» kan være alle typer skriftlig dokumentasjon som utarbeides i forbindelse med etterforskningen og som utgjør en del av sakens dokumenter. Dette kan være egenrapporter, registerføringer, avhørsrapporter, underretninger, påtegninger og beslutninger. Beslutninger kan for eksempel være

beslutninger om bruk av tvangsmidler, slik som beslag, ransaking eller pågripelse, eller påtalebeslutninger, slik som beslutninger om tiltale, påtaleunntatelse, forelegg eller henleggelse.

Dokumentet må bare opplyse om navn dersom det «utarbeides» av en ansatt. Dette innebærer blant annet at automatisk genererte dokumenter ikke trenger å opplyse om den ansattes navn.

Første ledd andre punktum gir politimesteren eller visepolitimesteren adgang til å beslutte at politiansatte kan bruke tjenestenummer i stedet for navn i en bestemt sak, når det foreligger «tungtveiende grunner» og det «anses forsvarlig». At beslutningen om bruk av tjenestenummer i stedet for navn kan treffes i en bestemt sak innebærer at det ikke må treffes en beslutning for hvert enkelt dokument som utarbeides i saken. Det er tilstrekkelig at det er truffet én beslutning om bruk av tjenestenummer for alle dokumenter en bestemt ansatt utarbeider i en konkret sak.

Ved vurderingen av om det foreligger «tungtveiende grunner» må det ses hen til om det er grunn til å frykte at den ansatte eller dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet blir kjent. Både alvoret av konsekvensene og sannsynligheten for at de inntreffer vil være relevant. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller en subjektiv frykt for at den ansatte eller dennes nære blir utsatt for vold, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan være omstendigheter i saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at det er fremsatt trusler eller utøvd vold i forbindelse med den aktuelle saken, at vedkommende tidligere er dømt for vold og/eller trusler mot offentlig tjenesteperson eller at vedkommende har tilknytning til organiserte kriminelle nettverk med voldspotensial.

Hvis en politiansatt for eksempel skriver en rapport om pågripelse av en mistenkt i et kapabelt kriminelt miljø, må det vurderes om den mistenkte eller noen i dennes miljø vil kunne utsette den ansatte selv eller en av dennes nærmeste for lovbrudd mot liv eller helse. Det samme må gjøres dersom mistenkte har opptrådt truende i den aktuelle saken. Også subtile trusler, som for eksempel blomster på døren eller at biler med tilknytning til den mistenkte kjører i nabolaget, kan regnes som truende atferd. Det er imidlertid ikke alene tilstrekkelig at den mistenkte har vært utagerende hvis det ikke er grunn til å frykte at det kan føre til skade eller fare for den ansatte eller dennes nærstående i etterkant.

Tungtveiende grunner vil også kunne foreligge dersom hensynet til politimetoders effektivitet og politiets operative virksomhet tilsier bruk av tjenestenummer. Ofte vil politiansatte som er involvert i slik virksomhet allerede ha adgang til å bruke tjenestenummer etter politiloven § 29 b tredje ledd. En beslutning etter straffeprosessloven § 230 a første ledd andre punktum kan likevel være aktuelt for politiansatte som ikke regelmessig deltar i skjult etterforskning eller operativ virksomhet der det er behov for å opptre skjult. Det kan også være tilfellet dersom utenlandske tjenestepersoner opptrer på vegne av norsk politi i enkeltsaker.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende grunner, må bruk av tjenestenummer i stedet for navn «anses forsvarlig». Forsvarlighetsvurderingen legger opp til en avveining av hensynet til siktedes rett til rettferdig rettergang, åpenhet og kontriksjon mot konsekvensene av at det gis innsyn i den ansattes navn. Det vises til siktedes rett til rettferdig rettergang etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6, se punkt 3.5. Det må dermed foretas en vurdering av siktedes mulighet til å imøtegå anklagene mot seg, forberede sitt forsvar og belyse bevisene i saken, påvirkes av manglende kunnskap om politiansattes navn. I hvilken grad det «anses forsvarlig» å bruke tjenestenummer i stedet for navn kan stille seg ulikt på de forskjellige stadiene i etterforskningen. Hvilke typer dokumenter den ansatte utarbeider er også av betydning for om bruk av tjenestenummer i stedet for navn «anses forsvarlig». For eksempel er det vanskelig å forestille seg at forsvarlighetsvilkåret vil være oppfylt for ulike påtalebeslutninger, som for eksempel tiltalebeslutning, påtaleunntatelse, forelegg eller henleggelse.

Første ledd tredje punktum angir at andre ansatte som omtales i dokumentene også kan identifiseres med tjenestenummer. Vilkårene i første ledd andre punktum må i så fall være oppfylt for disse ansatte. Ansatte som omtales i dokumentet kan identifiseres med tjenestenummer uten at dokumentforfatteren identifiseres med tjenestenummer.

Andre ledd fastslår at begrunnelsen for beslutningen om bruk av tjenestenummer og hvem som har truffet beslutningen, skal nedtegnes i et internt notat. Det må fremgå hvorfor det foreligger tungtveiende grunner for å skjerme den ansattes navn og hvorfor det anses forsvarlig at navnet skjermes. Det må dessuten fremgå av notatet at den ansattes habilitet er vurdert. Notatet skal sikre at det gjøres en konkret vurdering av behovet for og forsvarligheten av skjerming i den

enkelte sak, i tillegg til å sikre notoritet og dokumentasjon for ettertiden.

Fjerde ledd pålegger politiet å føre interne registre over bruken av tjenestenumre. I et slikt register skal det fremgå hvilken ansatt som har brukt et tjenestenummer og til hvilken tid. Registeret skal sikre notoritet og gjøre det mulig med intern kontroll over bruken av tjenestenumre. Det må dessuten sørges for gode rutiner for å bytte tjenestenummer der identiteten bak et bestemt nummer har blitt eksponert. Den praktiske gjennomføringen av dette, vil ligge til den som er ansvarlig for registerføringen. Med henvisning til politiloven § 29 b fjerde ledd andre punktum, kan Kongen gi nærmere regler om føringen av et slikt register også under etterforskningen.

Femte ledd pålegger taushetsplikt om opplysninger som kan røpe den skjermedes identitet, og fastsetter at det ikke skal gis innsyn i slike opplysninger så lenge skjermingsbehovet består. Det må dermed foretas en ny vurdering av om vilkårene for bruk av tjenestenummer fortsatt er oppfylt på tidspunktet for innsynsbejæringen.

Til straffeprosessloven § 234 a:

Andre ledd er nytt. Bestemmelsen er inntatt for å sikre at den ansattes skjermingsbehov ivaretas på alle stadier i etterforskningen. Etter utvalgets syn bør ikke adgangen til skjerming avhenge av om en ansatt i politiet eller kriminalomsorgen skriver en rapport eller blir avhørt i et politiavhør.

Endringen gir retten adgang til å beslutte anonym vitneførsel i politiavhør for ansatte i politiet og kriminalomsorgen når det foreligger «tungtveiende grunner» og det «anses forsvarlig». Vilråene er de samme som for bruk av tjenestenummer i rapporter og andre saksdokumenter i utkastet til straffeprosessloven § 230 a første ledd andre punktum, og skal forstås på samme måte. Det vises derfor til merknadene i denne bestemmelsen. Dermed sikrer bestemmelsen at mistenkte ikke kan få kjennskap til identiteten til en ansatt som tidligere har brukt tjenestenummer i stedet for navn i rapporter eller andre saksdokumenter, ved å begjære politiavhør av vedkommende. På samme måte kan ansatte som ikke har skrevet rapporter eller andre saksdokumenter, også skjermes i politiavhør.

Som ved anonyme politiavhør etter første ledd, må bejæringen om anonyme politiavhør av ansatte i politiet og kriminalomsorgen fremsettes av politimesteren, og beslutningen må treffes av retten ved kjennelse.

Tredje ledd ny bokstav c fastslår at anonym vitneførsel kan gå ut på at ansatte i politiet og kriminalomsorgen oppgir tjenestenummer istedenfor navn.

Endringen i *femte ledd første punktum* innebærer at henvisningen til andre ledd endres til tredje ledd, og er en konsekvens av at det foreslås inntatt et nytt andre ledd.

Endringen i *femte ledd nytt andre punktum* medfører at et anonymt politiavhør etter tredje ledd bokstav c, ikke kan brukes som bevis i retten med mindre retten finner at vilkårene for anonym vitneførsel i straffeprosessloven § 130 a første og andre ledd er oppfylt.

Utvalget minner om at det vil bli oppnevnt forsvarer etter straffeprosessloven § 100 a dersom det er tale om en rettslig prøving i forbindelse med anonym vitneførsel for politiet eller retten, jf. straffeprosessloven § 130 a tredje ledd andre punktum, jf. § 234 a fjerde ledd første punktum.

Til straffeprosessloven § 242:

I *første ledd nytt andre punktum* innføres et nytt unntak som innebærer at at det ikke skal gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent, dersom det er besluttet bruk av tjenestenummer i medhold av forslagene til straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, så lenge vilkårene for skjerming er oppfylt. Det må dermed foretas en ny vurdering av om vilkårene for bruk av tjenestenummer fortsatt er oppfylt på tidspunktet for innsynsbejæringen. Endringen svarer til forslagene i straffeprosessloven §§ 28 fjerde ledd, 230 a fjerde ledd, 264 sjette ledd og 264 a fjerde ledd.

Påtalemyndigheten skal ikke selv foreta en vurdering av om det er grunnlag for å nekte innsyn i den ansattes navn. Det er beslutningen om bruk av tjenestenummer i medhold av forslagene til straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, som er avgjørende for om det skal gis innsyn.

Endringen i *tredje ledd* er av lovteknisk karakter. Det må antas å bero på en feil at denne bestemmelsen ikke ble endret i forbindelse med lovendring 7. mars 2008 som trådte ikraft fra 1. juli 2008. På samme måte som for mistenkte og fornærmede, bør etterlatte i lovbestemt rekkefølge ikke få innsyn i opplysninger som kan føre til at et anonymt vitnes identitet blir kjent. Endringen innebærer at identiteten til anonyme vitner blir tilstrekkelig skjernet overfor alle berørte parter.

Til straffeprosessloven § 264:

Endringene i § 264 består i at det innføres et nytt unntak i *sjette ledd siste punktum*. Endringene svarer til straffeprosessloven §§ 28 fjerde ledd, 230 a fjerde ledd andre punktum, 242 første ledd og 264 a fjerde ledd. Bestemmelsen innebærer at det ikke skal gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte som har brukt tjenestenummer blir kjent, så lenge vilkårene for skjerming er oppfylt. Det må dermed foretas en ny vurdering av om vilkårene for bruk av tjenestenummer fortsatt er oppfylt på tidspunktet for innsynsbejæringen.

Til straffeprosessloven § 264 a:

Nytt *fjerde ledd* svarer til straffeprosessloven §§ 28 fjerde ledd, 230 a fjerde ledd andre punktum, 242 første ledd og 264 sjette ledd. Bestemmelsen innebærer at det ikke skal gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte som har brukt tjenestenummer blir kjent, så lenge vilkårene for skjerming er oppfylt. Det må dermed foretas en ny vurdering av om vilkårene for bruk av tjenestenummer fortsatt er oppfylt på tidspunktet for innsynsbejæringen.

Nytt *femte ledd* svarer til straffeprosessloven § 242 tredje ledd. Endringen sørger for at opplysninger om anonyme vitners identitet heller ikke blir gjort kjent for fornærmede og etterlatte etter at det er tatt ut tiltale. Det må antas at det beror på en feil at denne bestemmelsen ikke er justert i forbindelse med lovendring 7. mars 2008 som trådte ikraft fra 1. juli 2008. Utvalget foreslår derfor at dette endres slik at anonyme vitners identitet også er skjermet etter at det er tatt ut tiltale. Utformingen av bestemmelsen er basert på straffeprosessloven § 242 tredje ledd.

19.3 Straffegjennomføringsloven

Til straffegjennomføringsloven § 7 c:

Bestemmelsen er ny, og innebærer en delvis lovfesting av Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11. Rundskrivet gir ansatte i kriminalomsorgen anledning til å bruke tjenestenummer i stedet for navn ved utarbeiding av rapporter, notater og vedlegg mv.

Bestemmelsen gir ingen tidsmessige begrensninger for når navn kan erstattes med tjenestenummer. Dersom det etter at et dokument er utarbeidet, oppstår en situasjon som gjør at vilkårene for å bruke tjenestenummer i stedet for navn er

oppfylt, kan det på dette tidspunktet besluttes at navnet kan erstattes med tjenestenummer. Tilsvarende skal tjenestenummer erstattes med navn dersom det ikke lenger foreligger tungtveiende grunner.

Første ledd første punktum angir som hovedregel at ansatte i fengsler eller overgangsboliger kan oppgi tjenestenummer i stedet for navn når de skriver rapporter eller andre saksdokumenter.

Med ansatte i «fengsel eller overgangsbolig» menes fengselsbetjenter og andre ansatte som daglig omgås eller arbeider tett på innsatte/domfelte i institusjoner, herunder jurister. «Andre saksdokumenter» kan være notater, brev, vedlegg til sak og registreringer i registre.

Begrunnelsen for denne hovedregelen er at ansatte i fengsel eller overgangsboliger jobber tett på de innsatte og domfelte i lengre perioder, og dermed er utsatt for større og mer vedvarende risiko for vold og andre krenkelses. Lovteksten er imidlertid utformet som en *kan*-regel, til forskjell fra rundskrivet som fastslår at de ansatte *skal* oppgi tjenestenummer. Dermed vil det være opp til den enkelte ansatte om dokumentet skal angi tjenestenummeret i stedet for navn. Det skal aldri brukes fiktive navn.

Første ledd andre punktum angir at på samme måte som dokumentforfatteren, kan ansatte i fengsel og overgangsbolig som omtales i dokumentet identifiseres med tjenestenummer. Ansatte som omtales i dokumentet kan identifiseres med tjenestenummer uten at dokumentforfatteren identifiseres med tjenestenummer.

Andre ledd første punktum fastslår hovedregelen om at rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av andre ansatte enn de som er nevnt i første ledd, skal opplyse om den ansattes navn. Et sentralt formål er å sikre åpenhet, notoritet og dokumentasjon for ettertiden. At dokumentet skal «opplyse» om den ansattes navn, innebærer at det må fremgå hvem som er forfatter av innholdet. Dokumentet må bare opplyse om navn dersom det «utarbeides» av en ansatt. Dette innebærer blant annet at automatisk genererte dokumenter ikke trenger å opplyse om den ansattes navn.

I *andre ledd andre punktum* gis det en adgang for den ansattes overordnede til å beslutte bruk av tjenestenummer hvis «tungtveiende grunner» taler for det og det anses «forsvarlig».

Kravet om tungtveiende grunner er inspirert av Forvaltningslovutvalgets forslag til bestemmelse om vedtak i ny forvaltningslov § 47 og innspillene som kom i høringsrunden til dette forslaget. Se nærmere i punkt 4.2.4 og NOU 2019: 5

s. 603. Ved vurderingen av om det foreligger «tungtveiende grunner» må det ses hen til om det er grunn til å frykte at den ansatte eller dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet blir kjent. Både alvoret av konsekvensene og sannsynligheten for at de inntreffer vil være relevant. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller en subjektiv frykt for at den ansatte eller dennes nære blir utsatt for vold, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan være omstendighetene i saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at vedkommende tidligere er dømt for vold og trusler mot offentlig tjenesteperson, har tilknytning til kriminelle nettverk med voldspotensial eller at det er fremsatt trusler eller utøvd vold i forbindelse med den aktuelle saken.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende grunner, må bruk av tjenestenummer «anses forsvarlig». Forsvarlighetsvurderingen legger opp til en avveining av hensynet til åpenhet og kontroll mot konsekvensene av at den ansattes navn nedtegnes. Til forskjell fra vedtak er ikke rapporter og andre saksdokumenter bestemmende for enkeltpersoner, men de kan danne grunnlag for senere beslutninger. En parts mulighet til kontradiksjon og habilitetsinnsigelser, er dermed momenter som må inngå i vurderingen av om det kan anses forsvarlig å bruke tjenestenummer i stedet for navn.

Initiativet til bruk av tjenestenummer kan komme fra den ansatte selv, men det er den overordnede som vurderer og beslutter om det foreligger «tungtveiende grunner» og anses «forsvarlig» å bruke tjenestenummer. Den enkelte virksomhet bør ha en viss frihet ved plasseringen av denne beslutningskompetansen, men det forutsettes at kompetansen legges på et forsvarlig nivå.

Etter *andre ledd tredje punktum* kan andre ansatte som omtales i dokumentene identifiseres med tjenestenummer på samme måte som dokumentforfatteren. Behovet for skjerming skal vurderes og besluttes av en overordnet. Vilråene i andre ledd første punktum må i så fall være oppfylt for disse ansatte. Ansatte som omtales i dokumentet kan identifiseres med tjenestenummer uten at dokumentforfatter identifiseres med tjenestenummer.

Tredje ledd fastslår at begrunnelsen for beslutningen om bruk av tjenestenummer og hvem som har truffet beslutningen, skal nedtegnes i et internt notat. Det må fremgå hvorfor det foreligger tungtveiende grunner for å skjermene den

ansattes navn og hvorfor det anses forsvarlig. Det må dessuten fremgå av notatet at den ansattes habilitet er vurdert. Notatet skal sikre at det gjøres en konkret vurdering av behovet for og forsvarligheten av skjerming i det enkelte dokumentet, i tillegg til å sikre notoritet og dokumentasjon for ettertiden.

Notatet regnes som organinternt etter forvaltningsloven § 18 a og offentleglova § 14, og er dermed unntatt innsyn.

Fjerde ledd pålegger kriminalomsorgen å føre et internt register over tjenestenumre. I dette skal det fremgå hvilken ansatt som har brukt det enkelte tjenestenummeret og til hvilken tid. Registeret skal sikre notoritet og gjøre det mulig å føre intern kontroll over bruken av tjenestenumre. Det må dessuten sørges for gode rutiner for å bytte tjenestenummer der identiteten bak et bestemt nummer er eksponert. Den praktiske gjennomføringen av dette, vil ligge til den som er ansvarlig for registerføringen. Kongen kan gi nærmere regler om føringen av slikt register.

Femte ledd første og andre punktum pålegger taushetsplikt om opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent, og fastsetter at det ikke skal gis innsyn i slike opplysninger så lenge skjermingsbehovet består. Det må dermed foretas en ny vurdering av om vilråene for bruk av tjenestenummer fortsatt er oppfylt på tidspunktet for innsynsbegjæringen. Dersom vilråene for skjerming er oppfylt, innebærer bestemmelsen at det ikke kan kreves innsyn i navnet til personen bak et tjenestenummer etter reglene i forvaltningsloven, offentleglova eller straffegjennomføringen.

Taushetsplikten innebærer dessuten at opplysningene er underlagt bevisforbud etter tvisteloven § 22-3 første ledd. En ansatt som har brukt tjenestenummer etter straffegjennomføringsloven § 7 c, kan bare føres som vitne dersom departementet samtykker i eller retten bestemmer at beviset likevel skal føres, se tvisteloven § 22-3 andre og tredje ledd. Det samme gjelder ved begjæring om bevissikring etter tvisteloven kapittel 28.

Femte ledd tredje punktum åpner for at det kan gis innsyn i navnet til en ansatt i fengsel eller overgangsbolig som har brukt tjenestenummer i en rapport eller annet saksdokument etter første ledd. Bestemmelsen er ment å fungere som en sikkerhetsventil for de tilfellene der angivelse av navn anses «nødvendig» for å ivareta den innsattes eller domfeltes interesser. Ved denne vurderingen må det blant annet ses hen til innholdet i dokumentet og betydningen dette har for den innsattes/domfeltes soningsforhold, den innsattes/

domfeltes mulighet til å imøtegå innholdet i dokumentet og den innsattes/domfeltes behov for å kunne komme med habilitetsinnsigelser.

Til straffegjennomføringsloven § 7 d:

Bestemmelsen er ny, og gir regler for bruk av navn eller tjenestenummer når det fattes skriftlige vedtak. Dette innebærer en utvidelse sammenliknet med Kriminaldirektoratets rundskriv KDI-2020-11. Bestemmelsen fastslår at skriftlige vedtak som kriminalomsorgen treffer, skal være signert og opplyse om saksbehandlerens navn. Bestemmelsen gir imidlertid adgang til å bruke tjenestenummer i stedet for navn på visse vilkår. På samme måte som etter straffegjennomføringsloven § 7 c skal det aldri brukes fiktive navn.

Vilkåret om tungtveiende grunner for å unnta navn, at navnet til en overordnet skal fremgå av vedtaket og at det skal utformes et internt notat, bygger på Forvaltningslovutvalgets forslag og merknader til bestemmelse om vedtak i ny forvaltningslov § 47 og innspillene som kom i høringsrunden til denne bestemmelsen. Se nærmere i punkt 4.2.4 og NOU 2019: 5 s. 603.

Bestemmelsen gir ingen tidsmessige begrensninger for når navn kan erstattes med tjenestenummer. Dersom det etter at et dokument er utarbeidet, oppstår en situasjon som gjør at vilkårene for å bruke tjenestenummer i stedet for navn er oppfylt, kan det på dette tidspunktet besluttes at navnet kan erstattes med tjenestenummer. Tilsvarende skal tjenestenummer erstattes med navn dersom det ikke lenger foreligger tungtveiende grunner.

Første ledd første punktum fastslår at skriftlige vedtak som hovedregel skal være signert og opplyse om hvem som har truffet vedtaket. Innenfor kriminalomsorgens virksomhet kan vedtak treffes muntlig. Slike vedtak faller utenfor bestemmelsen. Skriftlige vedtak kan signeres med elektronisk signatur eller andre alminnelig brukte sikre autentiseringsmetoder, jf. lov om elektroniske tilittstjenester. Opplysning om hvem som har truffet vedtaket kan blant annet være viktig for å avdekke eventuell inhabilitet. Dette gir også opplysning om hvem parten kan ta kontakt med ved spørsmål.

Første ledd andre punktum fastslår at hvis «tungtveiende grunner» taler for det, kan navnet på den som har truffet vedtaket erstattes med et tjenestenummer. Tungtveiende grunner vil for eksempel foreligge dersom det er grunn til å frykte at den som har truffet vedtaket eller en av dennes nærmeste vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet fremgår av vedtaket. Både alvoret av konse-

kvensene og sannsynligheten for at de inntreffer vil være relevant. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller en subjektiv frykt for at den ansatte eller dennes nære blir utsatt for vold, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan være omstendighetene i saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at det er fremsatt trusler eller utøvd vold i forbindelse med den aktuelle saken, at vedkommende tidligere er dømt for vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson eller at vedkommende har tilknytning til kriminelle nettverk med voldspotensial.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende grunner, må det «anses forsvarlig» at den som fatter vedtaket bruker tjenestenummer i stedet for navn. I dette ligger det at det må gjøres en vurdering av hensynet til åpenhet og etterprøvnbarhet mot hensynet til de negative konsekvensene undertegning med navn vil kunne få for den ansatte. Den overordnede må derfor vurdere om det er forsvarlig at den ansattes navn utelates av hensyn til en parts rett til kontradiksjon og mulighet til å fremme inhabilitetsinnsigelse. Den overordnede har også en plikt til å vurdere habiliteten til den ansatte.

At både forslaget til straffegjennomføringsloven §§ 7 c og 7 d oppstiller krav om tungtveiende grunner og at bruk av tjenestenummer må være forsvarlig, betyr ikke at terskelen for skjerming nødvendigvis er den samme etter begge bestemmelsene. Det skal mer til for at utelatelse av navn i et vedtak anses forsvarlig enn i en rapport. Vedtak har direkte betydning for en parts rettigheter og plikter, og hensynet til åpenhet og kontroll gjør seg derfor normalt gjeldende i større grad enn for rapporter, notater og vedlegg.

Dersom det foreligger tungtveiende grunner og det anses forsvarlig å bruke tjenestenummer, skal tjenestenummeret fremgå av vedtaket i stedet for navnet.

Første ledd tredje punktum angir at dersom det besluttes bruk av tjenestenummer, skal navnet til den overordnede fremgå av vedtaket. Initiativet til bruk av tjenestenummer kan komme fra den ansatte selv, men det er den overordnede som treffer endelig beslutning om dette. Den enkelte virksomhet bør ha en viss frihet ved plasseringen av denne beslutningskompetansen, men det forutsettes at kompetansen legges på et forsvarlig nivå. Hvilken overordnet som signerer vedtaket, kan vurderes konkret i den enkelte sak eller innenfor den enkelte avdeling. Dersom angivelse av den overordnedes navn vil kunne forflytte trussel-

situasjonen fra den enkelte ansatte til den overordnede, kan det vurderes om forvaltningsorganets leder, som uansett vil være offentlig kjent, bør underskrive vedtaket.

Hvis saksbehandlingen og vedtaket fattes etter en helautomatisert prosess, skal dette etter *første ledd siste punktum* fremgå av vedtaket i stedet for at det oppgis et navn.

Andre ledd gir straffeprosessloven § 7 c tredje, fjerde og femte ledd tilsvarende anvendelse. Dermed må det utformes et internt notat dersom det besluttes bruk av tjenestenummer i stedet for navn hvor bakgrunnen for beslutningen fremgår, og det må føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer. Videre vil opplysninger om identiteten til brukeren av et tjenestenummer være underlagt taushetsplikt, og det skal ikke gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent. Det vises til merknadene til straffeprosessloven § 7 c tredje, fjerde og femte ledd over.

19.4 Politiinstruksen

Til politiinstruksen 5-4:

Paragrafen omhandler politiets legitimasjonsplikt. Utvalget legger til grunn at det allerede i dag er adgang for ansatte i politiet til å oppgi tjenestenummer i stedet for navn, se politiloven § 20 syvende ledd andre punktum, selv om denne endringen ikke har blitt inntatt i politiinstruksen. Utvalget foreslår at alternativet «tjenestenummer» fremkommer eksplisitt i bestemmelsens *andre punktum* slik at den samsvarer med det som følger av politiloven § 20 syvende ledd andre punktum.

19.5 Påtaleinstruksen

Til påtaleinstruksen § 8-14:

Endringen i *andre ledd andre punktum* fastslår at avhørsrapporten skal angi tjenestenummeret til den ansatte som har opptatt forklaringen, dersom det er besluttet bruk av tjenestenummer i medhold av forslagene til straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd. Endringen skal sørge for at det er sammenheng i regelverket. For reglene om innsyn i den ansattes navn under etterforskningen, etter tiltale og etter avsluttet straffesak gjelder straffeprosessloven §§ 28 fjerde ledd, 242 første ledd, 264 sjette ledd og 264 a fjerde ledd.

Åttende ledd andre punktum fastslår at den ansatte som har skrevet avhørsrapporten, kan

undertegne denne med tjenestenummer i stedet for navn, hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer etter straffeprosessloven § 230 a eller i medhold av politiloven § 29 b tredje ledd.

Politiansatte som avhøres kan bruke tjenestenummer i stedet for navn i politiavhør dersom vilkårene i straffeprosessloven § 234 a andre ledd er oppfylt.

Til påtaleinstruksen § 34-6 a:

Paragrafen er ny, og gir adgang til å bruke tjenestenummer i saker som etterforskes av Spesialenheten for politisaker.

Første ledd fastslår at beslutninger om identitetsskjerming tatt i medhold av forslaget til regler i politiloven § 29 b tredje ledd, straffeprosessloven §§ 230 a eller 234 a også bør gjelde i Spesialenhetens etterforskning, med mindre Sjefen for Spesialenheten beslutter at det ikke er forsvarlig av hensyn til fornærmedes eller etterlattes rettigheter.

Etter *andre ledd* kan det også besluttes bruk av tjenestenummer i stedet for navn der politiansatte forklarer seg for Spesialenheten ikke bare som vitner, men også som mistenkt, der tungtveiende grunner tilsier det og det anses forsvarlig. Vilårene tungtveiende grunner og forsvarlig er de samme som for anonymt politiavhør i forslaget i § 234 a.

Tungtveiende grunner vil for eksempel foreligge dersom det er grunn til å frykte at den ansatte vil utsettes for voldelige reaksjoner, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press hvis navnet til den ansatte fremgår. Både alvoret av konsekvensene og sannsynligheten for at de inntreffer vil være relevant. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mulighet eller en subjektiv frykt for at den ansatte eller dennes nære blir utsatt for vold, trusler, grov sjikane eller utilbørlig press – det kreves konkrete holdepunkter i den enkelte sak. Slike holdepunkter kan være omstendighetene i saken eller historikken til den eller de som vil få innsyn i dokumentet, for eksempel at det er frem satt trusler eller utøvd vold i forbindelse med den aktuelle saken, at vedkommende tidligere er dømt for vold og trusler mot offentlig tjenesteperson eller at vedkommende har tilknytning til kriminelle nettverk med voldspotensial.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende grunner, må det «anses forsvarlig». I dette ligger det at det må gjøres en vurdering av hensynet til åpenhet og etterprøvbarehet mot hensynet til de negative konsekvensene undertegning med navn vil kunne få for den ansatte.

Kapittel 20

Utkast til endringer i lov og forskrift

Forslag til lov og forskrift om endringer i politiloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, politiinstruksen og påtaleinstruksen (om identitetsskjerming for ansatte i politiet og kriminalomsorgen)

I

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 29 b skal lyde:

§ 29 b. Rapportert og bruk av tjenestenummer

Rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av ansatte i politiet, skal opplyse om den ansattes navn. Hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig, kan den ansattes overordnede beslutte bruk av tjenestenummer i stedet for navn. På samme måte kan øvrige ansatte som omtales i dokumentet identifiseres med tjenestenummer. I etterforskning gjelder reglene i straffeprosessloven § 230 a.

Bestemmes det bruk av tjenestenummer etter første ledd, skal begrunnelsen for beslutningen og hvem som har truffet den nedtegnes i et internt notat.

Kongen kan gi regler om bruk av tjenestenummer i stedet for navn i rapporter og andre saksdokumenter for særskilte ansatte i politiet når det er påkrevd av hensyn til de ansattes sikkerhet, politiets operative virksomhet eller politiets metodebruk.

Det skal føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer. Kongen kan gi nærmere regler om føring av register.

Den som blir kjent med identiteten til brukeren av et tjenestenummer, plikter å bevare taushet om opplysninger som kan føre til at identiteten blir kjent. Det skal ikke gis innsyn i slike opplysninger med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt.

Ny § 29 c skal lyde:

§ 29 c. Vedtak og bruk av tjenestenummer

Skriftlige vedtak skal være signert og opplyse om hvem som har truffet vedtaket. Hvis tungtvei-

ende grunner taler for det og det anses forsvarlig, kan vedkommendes overordnede beslutte bruk av tjenestenummer i stedet for navn. Beslattes bruk av tjenestenummer, skal navnet til den overordnede fremgå av vedtaket. Hvis vedtaket treffes etter helautomatisert saksbehandling, skal det angis i stedet.

Bestemmelsene i § 29 b andre, fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangen i straffesaker (Straffeprosessloven) gjøres følgende endringer:

§ 28 fjerde ledd nytt sjettest punktum skal lyde:

Det kan ikke gis utskrift av dokumenter som inneholder opplysninger som kan føre til at identiteten til en ansatt som har brukt tjenestenummer etter § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, blir kjent, med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt.

Nåværende fjerde ledd sjettest punktum blir sjuende punktum.

§ 72 andre punktum skal lyde:

Det samme gjelder når en dom er opphevet eller det foreligger rettskraftig avgjørelse om ikke å ta en begjæring etter § 130 a, § 234 a, § 242 a, § 264 sjettest ledd, § 267 første ledd tredje punktum, jf. § 264 sjettest ledd eller § 292 a til følge.

§ 130 a første til tredje ledd skal lyde:

Retten kan etter begjæring fra statsadvokaten ved kjennelse bestemme anonym vitneførsel når det om vitnets identitet blir kjent, kan være grunn til å frykte

- a) et alvorlig lovbrudd som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller til noen vitnet står i et slikt forhold til som nevnt i § 122, eller

- b) *at muligheten for et vitne til å delta i etterforskingen av andre saker eller politiets forebyggende eller operative virksomhet blir vesentlig vanskeliggjort.*

Anonym vitneførsel kan besluttes bare dersom det er strengt nødvendig og det ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til den siktedes forsvar.

Anonym vitneførsel kan gå ut på ett eller flere av følgende tiltak:

- a) at vitnets navn ikke opplyses,
- b) at det ikke gis andre opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent, *eller*
- c) *at ansatte i politiet og kriminalomsorgen oppgir tjenestenummer i stedet for navn,*
- d) at det settes i verk fysiske eller tekniske tiltak for å holde vitnets identitet hemmelig.

Ny § 230 a skal lyde:

§ 230 a.

Rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av en ansatt i politiet skal opplyse om den ansattes navn. Hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig, kan politimesteren eller visepolitimesteren beslutte bruk av tjenestenummer i stedet for navn i saken. På samme måte kan øvrige ansatte som omtales identifiseres med tjenestenummer.

Besluttes det bruk av tjenestenummer etter første ledd, skal begrunnelsen for beslutningen og hvem som har truffet den nedtegnes i et internt notat.

Det skal føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer. Politiloven § 29 b fjerde ledd andre punktum gjelder tilsvarende.

Den som blir kjent med identiteten bak et tjenestenummer, plikter å bevare taushet om opplysninger som kan føre til at identiteten blir kjent. Det skal ikke gis innsyn i slike opplysninger med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt.

§ 234 a skal lyde:

Når vilkårene i § 130 a første og annet ledd er oppfylt, kan retten etter begjæring fra politimesteren ved kjennelse bestemme anonym vitneførsel for politiet. § 216 d annet ledd gjelder tilsvarende så langt det passer.

Ved avhør av en ansatt i politiet eller kriminalomsorgen, kan retten etter begjæring fra politimesteren ved kjennelse bestemme anonym vitneførsel for politiet hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig.

Anonym vitneførsel kan gå ut på

- a) at det ikke opplyses om navnet på en av politiets kilder eller informanter eller gis andre opp-

lysninger som kan føre til at kildens eller informantens identitet blir kjent,

- b) at det ikke opplyses om navnet på en person som har forklart seg for politiet eller gis andre opplysninger som kan føre til at personens identitet blir kjent, *eller*

- c) *at ansatte i politiet og kriminalomsorgen oppgir tjenestenummer i stedet for navn.*

§ 130 a tredje ledd annet og tredje punktum samt fjerde og sjette ledd gjelder tilsvarende når retten behandler en begjæring om bruk av anonyme vitner etter bestemmelsen her.

Et avhør som nevnt i *tredje ledd* bokstav b kan ikke brukes som bevis i retten hvis retten finner at vilkårene i § 130 a første og annet ledd ikke lenger er oppfylt. *Det samme gjelder for et avhør som nevnt i tredje ledd bokstav c hvis retten finner at vilkårene i § 130 a første og annet ledd ikke er oppfylt.* § 130 a tredje ledd annet og tredje punktum og fjerde ledd gjelder tilsvarende så langt de passer dersom avhøret brukes som bevis i retten.

Kongen kan gi nærmere forskrift om bruk av anonyme vitner for politiet, herunder om taushetsplikt og om oppbevaring av opplysningene.

§ 242 første ledd nytt andre punktum skal lyde:

Hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer etter § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, skal det ikke gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent, med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt.

Nåværende første ledd andre til fjerde punktum blir tredje til femte punktum.

§ 242 tredje ledd første punktum skal lyde:

Er det begjært anonym vitneførsel, jf. §§ 130 a eller 234 a, kan mistenkte, fornærmede eller *etterlatte i lovbestemt rekkefølge* ikke få innsyn i opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent.

§ 264 sjette ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer etter § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, skal det ikke gis innsyn i opplysninger som kan føre til at identiteten til den ansatte blir kjent, med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt.

§ 264 a nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer etter § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, skal det ikke gis innsyn i opplysninger som kan føre

til at identiteten til den ansatte blir kjent, med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt.

Er det begjært anonym vitneførsel, jf. § 130 a eller § 234 a, kan fornærmede og etterlatte i lovbestemt rekkefølge ikke få innsyn i opplysninger som kan føre til at vitnets identitet blir kjent. Bistandsadvokaten kan anke et avslag om innsyn etter første punktum på fornærmedes og etterlattes vegne.

Nåværende fjerde ledd blir sjettede ledd.

III

I lov 18. mai 2001 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 7 c skal lyde:

§ 7 c. *Rapporter og bruk av tjenestenummer*

Rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av ansatte i fengsel eller overgangsbolig, kan angi den ansattes tjenestenummer i stedet for navn. På samme måte kan ansatte i fengsel eller overgangsbolig som omtales i dokumentet identifiseres med tjenestenummer.

Rapporter og andre saksdokumenter som utarbeides av andre ansatte enn dem som omfattes av første ledd, skal opplyse om den ansattes navn. Hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig, kan den ansattes overordnede beslutte bruk av tjenestenummer i stedet for navn. På samme måte kan øvrige ansatte som omtales i dokumentet identifiseres med tjenestenummer.

Besluttes det bruk av tjenestenummer etter andre ledd, skal begrunnelsen for beslutningen og hvem som har truffet den nedtegnes i et internt notat.

Det skal føres et register over hvem som har benyttet et bestemt tjenestenummer. Kongen kan gi nærmere regler om føring av register.

Den som blir kjent med identiteten bak et tjenestenummer, plikter å bevare taushet om opplysninger som kan føre til at identiteten blir kjent. Det skal ikke gis innsyn i slike opplysninger med mindre vilkårene for bruk av tjenestenummer ikke lenger er oppfylt. Innsyn i navnet til ansatte som har brukt tjenestenummer etter første ledd gis dersom det er nødvendig for en forsvarlig ivaretagelse av den innsattes eller domfeltes interesser.

Ny § 7 d skal lyde:

§ 7 d. *Vedtak og bruk av tjenestenummer*

Skriftlige vedtak skal være signert og opplyse om hvem som har truffet vedtaket. Hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses forsvarlig, kan

vedkommendes overordnede beslutte bruk av tjenestenummer i stedet for navn. Besluttes bruk av tjenestenummer, skal navnet til den overordnede fremgå av vedtaket. Hvis vedtaket treffes etter helautomatisert saksbehandling, skal det angis i stedet.

Bestemmelsene i § 7 c tredje, fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende.

IV

I forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) gjøres følgende endringer:

§ 5-4 første ledd andre punktum skal lyde:

På forlangende fra den person tjenestehandlingen direkte angår, plikter politimannen å opplyse grad og navn eller tjenestenummer, men bare så langt tjenesteforholdene på stedet tillater dette.

V

I forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) gjøres følgende endringer:

§ 8-14 andre ledd nytt andre punktum skal lyde:

Hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer etter straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, skal rapporten angi den ansattes tjenestenummer i stedet for navn.

Nåværende andre ledd andre til sjettede punktum blir tredje til sjuende punktum.

§ 8-14 åttende ledd nytt andre punktum skal lyde:

Hvis det er besluttet bruk av tjenestenummer etter straffeprosessloven § 230 a eller politiloven § 29 b tredje ledd, skal vedkommende som har skrevet rapporten undertegne denne med tjenestenummer i stedet for navn.

Ny § 34-6 a skal lyde:

§ 34-6 a. *Bruk av tjenestenummer*

Beslutninger om bruk av tjenestenummer i stedet for navn truffet i medhold av politiloven § 29 b tredje ledd, eller straffeprosessloven §§ 230 a eller 234 a, gjelder også i Spesialenhetens etterforskning, med mindre Sjefen for Spesialenheten beslutter at det ikke er forsvarlig av hensyn til ivaretagelsen av fornærmedes eller etterlattes rettigheter.

Ved avhør av en ansatt, kan retten etter begjæring fra Sjefen for Spesialenheten ved kjennelse

bestemme at en ansatt i politiet som er mistenkt skal kunne forklare seg anonymt for politiet hvis tungtveiende grunner taler for det og det anses for-

svarlig. Reglene i straffeprosessloven § 234 a får tilsvarende anvendelse så langt de passer.



Referanseliste

Litteratur

- Arbeidstilsynet (2016) Arbeidstilsynet. *Tilsyn med Kriminalomsorgen – oppsummeringsrapport*. Trondheim: 15. november 2016. <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/2fe781cd9b0e43a4924308b5aaf7f72b/vold-og-trusler-oppsummeringsrapport-tilsyn-kriminalomsorgen.pdf>
- Arbeidstilsynet (2023) Arbeidstilsynet. «Meldte ulykker 84.23 og 84.24 2013-2022.» Mottatt 12. september 2023 fra Arbeidstilsynet per e-post.
- Arbeidstilsynet (u.å.) (a) Arbeidstilsynet. «Melde ulykke.» (u.å.). <https://www.arbeidstilsynet.no/kontakt-oss/melde-ulykke/#Hvamenesmedalvorligskade> hentet 19. desember 2023.
- Arbeidstilsynet (u.å.) (b) Arbeidstilsynet. «Vold og trusler på arbeidsplassen.» (u.å.). <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/vold-og-trusler/> hentet 19. desember 2023.
- Auglend (2016) Auglend, Ragnar L. og Henry John Mæland. *Politirett*. 3. utg., Oslo: Gyldendal Juridisk, 2016.
- Brandt (2023) Brandt, Kristian, Jon Sverdrup Efstad og Hanne Harlem mfl. «Offentleglova: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2023) hentet 12. februar 2024. Å jour per 1. februar 2023.
- Bruce (2018) Bruce, Ingvild og Geir Sunde Haugland. *Skjulte tvangsmidler*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Bøhn (2023) Bøhn, Anders «Domstoloven: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2023) hentet 3. juli 2023. Å jour per 2. mai 2023.
- Eckhoff (2022) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 12. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Europol (2021) Europol. *Serious and Organised Crime Threat Assessment*. EU SOCTA 2021. Luxemburg: 2021. https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf.
- Falkanger (2023) Falkanger, Thor, Hans Flock og Thorleif Waaler m.fl. «Tvangsfullbyrdelsesloven: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2023) hentet 11. februar 2024. Å jour per 22. mai 2023.
- Hjort (2016) Hjort, Maria Astrup. *Tilgang til bevis i sivile saker – Særlig om digitale bevis*, Oslo: Universitetsforlaget, 2016.
- Holmboe (2024) Holmboe, Morten, Guri Lenth og Knut Erik Sæther. «Karnov lovkommentar til politiregisterloven.» I *Lovdata Pro* (2024) hentet 11. februar 2023. Å jour per 8. februar 2024.

- Justis- og beredskapsdepartementet (u.å.) Justis- og beredskapsdepartementet. *Tildelingsbrev 2022 – Politiet*. (u.å.) <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-politiet-2022.pdf>.
- Justisdepartementets lovavdeling (2000) Justisdepartementets lovavdeling. *Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*. Oslo: 2000. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>.
- Keiserud (2023a) Keiserud, Erik, Knut Erik Sæther og Morten Holmboe mfl. «Straffeprosessloven: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2023) hentet 12. februar 2024. Å jour per 1. juli 2023.
- Keiserud (2023b) Keiserud, Erik, Knut Erik Sæther og Morten Holmboe mfl. «Politieregisterloven: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2023) hentet 12. februar 2024. Å jour per 15. mai 2023.
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2020b) Kriminalomsorgsdirektoratet. *Yrkesetiske retningslinjer for kriminalomsorgen*. Lillestrøm: juni 2020. <https://www.kriminalomsorgen.no/retningslinjer.237912.no.html>.
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2023a) Kriminalomsorgsdirektoratet. «Fremskaffelse av dokumentasjon til ID- skjermingsutvalget fra Kriminalomsorgsdirektoratet» datert 8. august 2023, mottatt 15. august 2023 fra Kriminalomsorgsdirektoratet per e-post.
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2023b) Kriminalomsorgsdirektoratet. «Utvikling årsverk fengsel og samfunn 2014–2023 (004).» Mottatt 18. november 2023 fra Kriminalomsorgsdepartementet per e-post.
- KRIPOS (2022a) KRIPOS. *Politiets trusselvurdering 2022*. Februar 2022. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2022.pdf>.
- KRIPOS (2022b) KRIPOS. *Vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser*. November 2022. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/vold/vold-begatt-av-personer-med-alvorlige-psykiske-lidelser2.pdf>.
- KRIPOS (2023) KRIPOS. *Politiets trusselvurdering 2023*. 2023. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2023.pdf>.
- Marx (1988) Marx, Gary T. *Undercover: Police Surveillance in America*. California: University of California Press, 1988.
- Matningsdal (2023) Matningsdal, Magnus «Straffeloven 2005: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2023) hentet 13. februar 2023. Å jour per 1. juli 2023.
- Medietilsynet (2021) Medietilsynet. *Undersøkelse om kritisk medieforståelse i den norske befolkningen*. Fredrikstad: 27. april 2021. <https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/2021-kritisk-medieforstaelse/210427-kmf-2021-delrapport-2-sjikane-og-hat.pdf>.
- Medietilsynet (2022) Medietilsynet. *Man må ha tykk hud eller unngå å være på nettet – en undersøkelse om unges erfaringer med hatefulle ytringer*. Fredrikstad: 8. februar 2022. <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/kritisk-medieforstaelse/2022-rapport-hatefulle-ytringer.pdf>.
- Myhrer (2007) Myhrer, Tor-Geir. *Skjermet identitet*. PHS Forskning 2007:5. Oslo: 2007. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/175042/skjermetidentitet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- Myhrer (2022) Myhrer, Tor-Geir. «Politi-loven: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2022) hentet 11. februar 2024. Å jour per 13. juni 2022.
Kommentar til politi-loven
- NRK (2021) Sundby, Jens Christian og Intisaar Ali. «To personer siktet etter angrep på politi-patrolje.» *NRK*, 10. august 2021. https://www.nrk.no/stor-oslo/politiet-i-oslo-ble-angrepet-av-20_30-ungdommer-under-en-pagripelse-1.15605258 hentet 19. desember 2023.
- NRK (2022) Øverbø, Solfrid Leirgul og Mette Stensholt Schau. «Innsatt angrep fengselsbetjent med kokende olje.» *NRK*, 6. august 2022. <https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/innsatt-angrep-fengselsbetjent-i-skien-med-kokende-olje-1.16059400> hentet 19. desember 2023.
- NRK (2023a) Strøm, Petter. «Politiet mener de ikke får gjort jobben sin: – Min plikt å si ifra» *NRK*, 23. oktober 2023. <https://www.nrk.no/nordland/politioverbetjent-tar-et-oppgjor-mot-hvordan-bade-politi-og-helse-er-organisert-1.16593735> hentet 19. desember 2023.
- NRK (2023b) Zondag, Martin H. W., Bjørne Østrem Djukastein og Helge Carlsen. «Politikvinnen hadde spedbarnet på armen – da kom de kriminelle.» *NRK*, 23. august 2023. https://www.nrk.no/norge/vil-skjerme-politifolks-identitet_-_jeg-skal-drepe-deg-og-familien-din-1.16508971 hentet 19. desember 2023.
- NRK (2023c) Strøm, Petter, Lars-Petter Kalkenberg og Alexander Kjønso Karlsen mfl. «Politiet må håndtere flere psykisk syke: – Egentlig helsetjenestens ansvar» *NRK*, 20. mars 2023. https://www.nrk.no/nordland/politiet-bruker-store-ressurser-pa-afrakte-psykiatriske-pasienter_-_onsker-endring-1.16339108. Hentet 18. februar 2024.
- Ose (2017) Ose, Solveig Osborg, Solfrid Lilleeng og Ivar Pettersen mfl. «Risk of violence among patients in psychiatric treatment: results from a national census.» *Nordic Journal of Psychiatry* vol 71, nr. 8 (2017) s. 551–560. <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/08039488.2017.1352024?needAccess=true>.
- Politidirektoratet (2021) Politidirektoratet. *Politiets trusselvurdering 2021*. Februar 2021. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/2021-02-12-o-ptv-2021.pdf>.
- Politidirektoratet (2022a) Politidirektoratet. *Mandat arbeid med vold og trusler*, 1. mars 2022.
- Politidirektoratet (2022b) Politidirektoratet. *Overordnet risikovurdering – Vold og trusler – Versjon 0.9*, 22. desember 2022.
- Politidirektoratet (2023a) Politidirektoratet. «Vold og trusler – Spørreundersøkelse politijurister 2023 – UTKAST», oktober 2023. Oversendt på e-post 1. november 2023.
- Politidirektoratet (2023b) Politidirektoratet. *HMS-årsrapport 2022*, 26. mai 2023.
- Politidirektoratet (2023c) Politidirektoratet. «Anmeldt vold, trusler mot politi, forulemping og hindring av politi, 2005-2023 (2023-10-17).» Mottatt 23. oktober 2023 fra Politidirektoratet per e-post.
- Politiet (2018) Politiet. *Etiske retningslinjer for politiet*. POD publikasjon 2018/05. 2018. <https://www.politiet.no/globalassets/om-politiet/job-i-politiet/job-hos-oss/etiske-retningslinjer-for-politiet.pdf>.
- Politiet (2022) Politiet. «Medarbeiderundersøkelse 2022», 2022.

- Politiet (u.å.) (a) Politiet. «Kvitteringsordning – Hva skjer når jeg får en kvittering.» (u.å.) <https://www.politiet.no/om-politiet/organisasjonen/politidistrikter/oslo/kvitteringsordning/#hva-skjer-naar-jeg-faar-en-kvittering-button> hentet 11. februar 2024.
- Politiet (u.å.) (b) Politiet. «Årsverk i politiet per år og måned.» <https://www.politiet.no/om-politiet/tall-og-fakta/bemanning/> hentet 19. februar 2024.
- Politiets Fellesforbund (2019) Politiets Fellesforbund. «Spørreundersøkelse: Trusler etter arbeidstid», 2019.
- Politiets Fellesforbund (2021) Politiets Fellesforbund. *Prosjekt identitetsskjerming*. Oslo: 2. juni 2021.
- Politiets Fellesforbund (2022) Politiets Fellesforbund. «Spørreundersøkelse om identitetsskjerming for politi-ansatte», 2022.
- Politiforum (2021) Aarseth, Oda. «Markant økning i psykiatrioppdrag.» *Politiforum*, 30. mars 2021. <https://www.politiforum.no/psykiatri-psykiatrioppdrag/markant-okning-i-psykiatrioppdrag/212372> hentet 14. februar 2024.
- Poulsen (2021) Poulsen, Thomas Chr. «Kommentar til straffeprosessloven.» I *Rettsdata.no* (2021) hentet 16. februar 2024. Å jour per 16. april 2021.
- PST (2023) PST. *Nasjonal trusselvurdering 2023*. 2023. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2023/>.
- Rambøll (2020) Rambøll. «Medarbeiderundersøkelsen 2020 – Politi og lensmannsetaten – Strategisk innsiktsrapport», 2020.
- Rambøll (2022) Rambøll. «Medarbeiderundersøkelsen 2022 – Kriminalomsorgen», 2022.
- Rambøll Management Consulting (2023) Rambøll Management Consulting. *Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen*, Oslo: september 2023 <https://img3.custompublish.com/getfile.php/5208374.823.wlj7qjwmjm7zqj/Ramb%C3%B8ll+rapport++Kartlegging+av+psykiske+belastningsreaksjoner+blant+ansatte+i+kriminalomsorgen.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no>.
- Rudkjoebing (2020) Rudkjoebing, L. A., A. B. Bungum og E. M. Flachs mfl. «Work-related exposure to violence or threats and risk of mental disorders and symptoms: a systematic review and meta-analysis.» *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 46(4) (2020) s. 339–349. https://www.sjweh.fi/show_abstract.php?abstract_id=3877
- Schei (2023) Schei, Tore, Arnfinn Bårdsen og Dag Bugge Nordén mfl. «Tvisteloven: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2023) hentet 5. desember 2023. Å jour per 1. september 2023.
- Spurkland (2014) Spurkland, Kai. «'Vi kjører han inn for en sjekk' – Når skal politiets maktbruk i ordenstjeneste hjemles i straffeprosessloven og når skal den hjemles i politi-loven?» *Tidsskrift for strafferett* årg. 14, nr 1. (2014) s. 61–84. [Lest i *Juridika.no*].
- SSB kildetabell 08484 (2023) Statistisk sentralbyrå. Anmeldte lovbrudd og ofre: 08484: «Anmeldte lovbrudd, etter statistikkvariabel, lovbruddstype og år.» Statistikkbanken: SSB; 30. mai 2023 (sist lastet ned 14. februar 2024).
- SSB kildetabell 09405 (2023) Statistisk sentralbyrå. Etterforskede lovbrudd: 09405: «Lovbrudd etterforsket, etter politiets avgjørelse, statistikkvariabel, år og lovbruddstype.» Statistikkbanken: SSB; 28. september 2023 (sist lastet ned 14. februar 2024).

- SSB kildetabell 10477 (2020) Statistisk sentralbyrå. Arbeidsmiljø, levekårsundersøkelsen: 10477: «Psykososialt arbeidsmiljø. Hjelp og tilbakemelding, samarbeid, verdsetting, vold og trakassering (prosent), etter yrke, statistikkvariabel, år og type problem.» Statistikkbanken: SSB; 29. juni 2020 (sist lastet ned 12. februar 2024).
- SSB kildetabell 14031 (2023) Statistisk sentralbyrå. Bruk av IKT i husholdningene: 14031: «Støtt på fiendtlige eller nedverdiggende meldinger overfor menneskegrupper eller enkeltpersoner på nett de siste 3 måneder (prosent), etter alder, statistikkvariabel, år og kjønn.» Statistikkbanken: SSB; 22. september 2023 (sist lastet ned 18. februar 2024).
- SSB kildetabell 14131 (2023) Statistisk sentralbyrå. Arbeidsmiljø, levekårsundersøkelsen: 14131: «Vold, trusler og seksuell trakassering, etter yrke, statistikkvariabel, år og type problem.» Statistikkbanken: SSB; 18. desember 2023 (sist lastet ned 12. februar 2024).
- Statens arbeidsmiljøinstitutt (u.å.) Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). «Opplevd skaderisiko.» (u.å.). <https://noa.stami.no/helse-og-fravaer/opplevd-skaderisiko/> hentet 19. desember 2023.
- Statistisk sentralbyrå (2022) Statistisk sentralbyrå. *Norsk mediebarometer 2022*, 21. april 2022. https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/tids-og-mediebruk/artikler/norsk-mediebarometer-2022/_/attachment/inline/4ad399af-6682-4541-be85-1f459b611c10:9e1b953273ade9df9901d8690c46331531cc3f8b/SA172-rettet230124.pdf.
- Svendsen (2023) Svendsen, Vegard G., Marianne Riksheim Stavseth og Torbjørn Skardhamar mfl. *Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons, 2010–2019: a register-based study*. BMC Psychiatry 23:390. 2023. <https://bmcp psychiatry.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12888-023-04886-7>.
- Thomassen og Strype (2023) Thomassen, Gunnar og Jon Strype. «Vurdering av spørreundersøkelser om identitetsskjerming blant politiansatte», oversendt på e-post 10. oktober 2023.
- Øyen (2019) Øyen, Ørnulf. *Straffeprosess*. 2. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2019.
- Aall (2021) Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter 2 – Statens plikt til å effektiv og betryggende straffefølgning*. Bergen: Fagbokforlaget, 2021.
- Aarli (2021) Aarli, Ragna. *Dokumentoffentlighet i straffesaker – En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet*. Universitetet i Bergen. Bergen: 28. februar 2021. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3f44915b42ed421db5061f7737b16b5d/dokumentoffentlighet-i-straffesaker-2021.pdf>.

Lover

- 1814 Lov 17. mai 2018 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- 1915 Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1969 Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven).
- 1981 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangssåten i straffesaker (Straffeprosessloven).
- 1992 Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven).
- 1995 Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 1999 Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven).
- 2001 Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven).
- 2005 Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- 2006 Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- 2010 Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).
- 2016 Lov 9. desember 2016 om folkeregistrering (folkeregisterloven).
- 2018 Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).
- 2018 Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).
- 2018 Lov 15. juni 2018 nr. 40 om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven).
- 2018 Lov 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester).

Forskrifter og instruksjer

- 1972 Instruks 17. mars 1972 nr. 3352 for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen).
- 1985 Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen).
- 1985 Forskrift 15. november 1985 nr. 1910 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak.
- 1990 Forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).
- 2002 Forskrift 22. februar 2002 nr. 183 om straffegjennomføring.
- 2008 Forskrift 10. oktober 2008 nr. 1100 om program mot ruspåvirket kjøring.
- 2013 Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften).
- 2015 Forskrift 2. juli 2015 nr. 1088 Våpeninstruks for politiet.
- 2017 Forskrift 20. oktober 2017 nr. 1650 om narkotikaprogram med domstolskontroll.

Forarbeider

- Innst.O. nr. 37 (1980–81) *Innstilling frå justiskomiteen om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven).*
- Innst. S. nr. 127 (2003–2004) *Innstilling fra justiskomiteen om kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll.*
- Innst. 609 L (2020–2021) *Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.).*
- Justis- og politidepartementet (2006) Justis- og politidepartementet. *Høring – Forslag til endringer i straffeprosessloven mv. (begrenset dokumentinnsyn og skjermet identitet).* [Høringsbrev], 2006. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-straffepr/id437051/>.
- Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling (2019) Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. *Høring – Endringer i personopplysningsloven mv. (unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet, forholdet til offentleglova, anvendelse for Svalbard).* [Høringsnotat], 2019, <https://www.ub.uio.no/skrive-publisere/referere/fag/rettsvitenskap.html>.
- Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden.*
- NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet.*
- NOU 1984: 27 *Ny påtaleinstruks.*
- NOU 1999: 27 *Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100.*
- NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov.*
- NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen kontroll – Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker.*
- NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen.*
- NOU 2017: 9 *Politi og bevæpning – Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet.*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*
- NOU 2020: 4 *Straffelovrådets utredning nr. 1 – Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper.*
- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning.*
- Ot.prp. nr. 3 (1976–77) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.).*
- Ot.prp. nr. 35 (1978–79) *Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesakloven).*
- Ot.prp. nr. 4 (1994–95) *Om lov om endringer i straffeloven m.m.*
- Ot.prp. nr. 22 (1994–95) *Om lov om politiet (politiloven).*
- Ot.prp. nr. 55 (1997–98) *Om lov om endringer i rettergangslovene m.m (kildevern og offentlighet i rettspleien).*
- Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for å beskytte aktørene i straffesaker mot trusler og represalier mv.).*

- Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel).*
- Ot.prp. nr. 61 (2003–2004) *Om lov om endringer i politiloven (vurdering av helsetilstanden ved innsetting i arrest, politimyndighet, Politihøgskolen mv.).*
- Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).*
- Ot.prp. nr. 65 (2005–2006) *Om lov om endringer i psykisk helsevernloven og pasientrettighetsloven m.v.*
- Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).*
- Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).*
- Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).*
- Prop. 147 L (2012–2013) *Endringer i straffeprosessloven mv. (behandling og beskyttelse av informasjon).*
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).*
- Prop. 164 L (2015–2016) *Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven).*
- Prop. 66 L (2019–2020) *Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangs-ekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.).*
- Prop. 146 L (2020–2021) *Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.).*
- St.meld. nr. 32 (1997–98) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.*
- St.meld. nr. 46 (2002–2003) *Kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll.*
- St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver.*
- St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn – (kriminalomsorgsmelding).*

Rettspraksis

Rt. 1907 s. 238	Rt. 2011 s. 570
Rt. 1918 s. 43	Rt. 2013 s. 374
Rt. 1938 s. 453	Rt. 2013 s. 1529
Rt. 1971 s. 882	Rt. 2013 s. 488
Rt. 1981 s. 1133	Rt. 2014 s. 1045
Rt. 1982 s. 1138	Rt. 2015 s. 1467
Rt. 1983 s. 652	Rt. 2015 s. 93
Rt. 1984 s. 686	HR-2017-1179-U
Rt. 1986 s. 393	HR-2019-1379-U
Rt. 1987 s. 844	HR-2019-568-A
Rt. 1990 s. 1008	HR-2021-1246-A
Rt. 1997 s. 1170	HR-2021-526-A
Rt. 1997 s. 1302	HR-2020-239-J
Rt. 1998 s. 1853	HR-2020-2472-P
Rt. 1999 s. 240	HR-2023-2392-A
Rt. 2003 s. 593	RG-2008-18
Rt. 2004 s. 1308	LA-2019-82777
Rt. 2005 s. 54	LB-2018-14453
Rt. 2007 s. 518	LB-2018-20815
Rt. 2007 s. 828	LF-2019-732
Rt. 2007 s. 828	LA-2019-82777
Rt. 2008 s. 605	LB-2019-111926-1
Rt. 2010 s. 1404	Hordaland tingretts dom av 2. januar 2024, i sak
Rt. 2010 s. 774	23-001320TVI-THOD/TVIS.

Rundskriv, veiledere og forvaltningspraksis

Dokument 16 (2011–2012)	Menneskerettighetsutvalget. Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011. https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf
Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1984)	Forbruker- og administrasjonsdepartementet. <i>Reglement for departementets organisasjon og saksbehandling</i> , 30. november 1984. https://www.regjeringen.no/contentassets/841bc1f5eee448c9abdfa61c4299e5bd/no/pdfs/reglement-for-departementenes-organisasjon-og-saks.pdf .
Helsedirektoratet (2012)	Helsedirektoratet. <i>Helsetjenestens og politiets ansvar for personer med psykisk lidelse – oppgaver og samarbeid</i> , 1. april 2012. https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsetjenestens-og-politiets-ansvar-for-personer-med-psykisk-lidelse
Justis- og politidepartementets rundskriv KSF-02/2005	Justis- og politidepartementet. <i>INFOFLYT – særskilt saksbehandlingsinstruks</i> , 13. april 2005. Dokumentnummer KSF-02/2005. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-ksf-022005/id109474/ .
Justis- og politidepartementets veileder G-2009-419 (G-0419)	Justis- og politidepartementet. <i>Rettleiar til offentleglova</i> , desember 2009. Dokumentnummer G-2009-419 (G-0419) [Lest i Lovdata Pro].
Justis- og beredskapsdepartementet (2023)	Justis- og beredskapsdepartementet. <i>Klage på Politidirektoratets delvise avslag på krav om innsyn</i> , 30. oktober 2023. Dokumentnummer 22/4148 – JHE.

- Kriminalomsorgens sentrale forvaltningsrundskriv KSF-2008-9001
Kriminalomsorgens sentrale forvaltningsveileder KSF-2001-9002
Kriminalomsorgsdirektoratet (2020a)
Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2020-11
Lovavdelingen uttalelse JDLOV-2010-7696
Politidirektoratets rundskriv RPOD-2010-7
Politidirektoratets rundskriv RPOD-2018-11
Politidirektoratet (2023d)
Riksadvokatens rundskriv RA-2017-3-S
Riksadvokatens rundskriv RA-2018-3
Sivilombudsmannens uttalelse (2008)
Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2014-2291
Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2017-1135
Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2020-2197
Sivilombudets uttalelse SOM-2022-1057
Sivilombudets uttalelse SOM-2022-1067
Sivilombudets uttalelse SOM-2022-1333
Sivilombudets uttalelse SOM-2022-5490
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. *Retningslinjer til straffegjennomføringsloven*, 27. oktober 2008. Dokumentnummer KSF-2008-9001 [Lest i Lovdata Pro].
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. *Veiledning om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven § 7*, 12. januar 2001. Dokumentnummer KSF-2001-9002 [Lest i Lovdata Pro].
- Kriminalomsorgsdirektoratet. *Generell tjenesteinstruks for ansatte i kriminalomsorgen*, 19. juni 2020. <https://img3.custompublish.com/getfile.php/4722916.823.pwszwsawpwzkti/Generell+tjenesteinstruks+kriminalomsorgen+19.06.20.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no>.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. *Innføring av tjenestenummer i kriminalomsorgen*, 1. juli 2020. Dokumentnummer KDI-2020-11 [Lest i Lovdata Pro].
- Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. *Taushetsplikt knyttet til opplysninger om tilbakekall av autorisasjon som helsepersonell*, 19. januar 2011. Dokumentnummer JDLOV-2010-7696 [Lest i Lovdata Pro].
- Politidirektoratet. *Behandling av beslag i straffesaker*, 1. oktober 2010. Dokumentnummer RPOD-2010-7 [Lest i Lovdata Pro].
- Politidirektoratet. *Instruks for bruk av politiets arrester (arrestinstruksen)*, 9. november 2018. Dokumentnummer RPOD-2018-11 [Lest i Lovdata Pro].
- Politidirektoratet. *Klage på delvis avslag på krav om innsyn – unntak for navn på polititjenestepersoner i sammenstilling av navn på ansatte i politiet som har fått trukket medlemskap til NNPF fra lønnen i årene 2009-2019*, 26. september 2023. Dokumentnummer 23/116678 – 2.
- Riksadvokaten. *Veileder – Innsyn i straffesakdokumenter for andre enn sakens parter*, 3. oktober 2017. Dokumentnummer RA-2017-3-S [Lest i Lovdata Pro].
- Riksadvokaten. *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*, 8. november 2018. Dokumentnummer RA-2018-3 [Lest i Lovdata Pro].
- Sivilombudsmannen. *Innsyn i dokumenter i INFOFLYT*, 1. september 2008. [Lest i Sivilombudet.no].
- Sivilombudsmannen. *Innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra politiets straffesaksregister (STRASAK) – antall drapssaker i Norge fordelt på politidistrikt*, 11. februar 2015. Dokumentnummer 2014/2291 [Lest i Sivilombudet.no].
- Sivilombudsmannen. *Vedtak uten saksbehandlers navn*, 27. november 2017. Dokumentnummer 2017/1135 [Lest i Sivilombudet.no].
- Sivilombudsmannen. *Innsyn i opplysninger i valutaregisteret*, 1. desember 2020. Dokumentnummer 2020/2197. [Lest i Sivilombudet.no].
- Sivilombudet. *Innsyn i oversikt over ansatte i Utlendingsdirektoratet*, 27. juni 2022. Dokumentnummer 2022/1057 [Lest i Sivilombudet.no].
- Sivilombudet. *Unnlatelse av å opplyse om saksbehandlers navn i innsynssaker*, 26. juni 2022. Dokumentnummer 2022/1068 [Lest i Sivilombudet.no].
- Sivilombudet. *Innsyn i opplysninger om offentlig ansattes ansiennitet*, 23. mars 2022. Dokumentnummer 2022/1333. [Lest i Sivilombudet.no].
- Sivilombudet. *Underskrift og navn i vedtak fra sosialtjenesten i Oslo kommune*, 4. mai 2023. Dokumentnummer 2022/5490 [Lest i Sivilombudet.no].

Andre kilder

- Personlig kommunikasjon per e-post med Maja Karoline Breiby, seksjonssjef i Kriminalomsorgsdirektoratet, 23. oktober 2023.
- Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet, 2. juni 2023. Dokumentnummer 21/5326.
- Brev fra Sivilombudet til Justis- og beredskapsdepartementet, 3. juli 2023. Dokumentnummer 2023/1575.
- Personlig kommunikasjon per e-post med Cecilie Heggelund, etterrettingsseksjonen KRIPOS, 16. januar 2024.
- Udatert intern rutine for håndtering av trusler mot ansatte i politiet oversendt per e-post fra Carsten Busch, seniorrådgiver i Politidirektoratet, 21. august 2023.
- Udatert internt skriv med tiltaksversikt for håndtering av trusler mot ansatte i politiet oversendt per e-post fra Carsten Busch, seniorrådgiver i Politidirektoratet, 21. august 2023.
- Skriv datert 8. august 2023 oversendt per e-post fra Mette Salicath, rådgiver i Kriminalomsorgsdirektoratet, 15. august 2023.

Internasjonale rettskilder

Konvensjoner og anbefalinger

- EMK *Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende frihet*, Roma 4. november 1950. [Norsk oversettelse].
- SP *Internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter*, 16. desember 1966. [Norsk oversettelse].
- EU-charteret *Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR)*, 18. desember 2000.
- Tromsø-konvensjonen (2009) *Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter – CETS 205*, Tromsø 18. juni 2009. [Norsk oversettelse].
- EUs personvernforordning *Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [PVF, GDPR]*, 27. april 2016.
- Europarådet (1997) *Europarådet. Recommendation No. R (97) 13 Concerning Intimidation of Witnesses and the Rights of the Defence*, 10 September 1997.
- Europarådet (2001) *Europarådet. Recommendation Rec (2001) 10 on the European Code of Police Ethics*. 19. September 2001.
- Europarådet (2003) *Europarådet. Recommendation Rec (2003) 13 on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings*, 10. juli 2003.

Dommer fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

A og B mot Romania	<i>A og B mot Romania</i> , saksnummer 48442/16 og 48831/16, 2. juni 2020.
Al-Khawaja og Tahery mot Storbritannia	<i>Al-Khawaja og Tahery mot Storbritannia</i> , saksnummer 26766/05 og 22228/06, 15. desember 2011.
Armani da Silva mot Storbritannia	<i>Armani da Silva mot Storbritannia</i> , saksnummer 5878/08, 30. mars 2016.
Axel Springer AG mot Tyskland	<i>Axel Springer AG mot Tyskland</i> , saksnummer 39954/08, 7. februar 2012.
Barovov mot Russland	<i>Barovov mot Russland</i> , saksnummer 9183/09, 15. september 2021.
Bédat mot Switzerland	<i>Bédat mot Switzerland</i> , saksnummer 56925/08, 29. mars 2016.
BILD GMBH & CO. KG mot Tyskland	<i>BILD GMBH & CO. KG mot Tyskland</i> , saksnummer 9602/18, 31. oktober 2023.
Campbell og Fell mot Storbritannia	<i>Campbell og Fell mot Storbritannia</i> , saksnummer 7819/77 og 7878/77, 12. mai 1982.
Centre for Democracy and The Rule of Law mot Ukraina	<i>Centre for Democracy and The Rule of Law mot Ukraina</i> , saksnummer 10090/16, 26. juli 2020.
Ciechońska mot Polen	<i>Ciechońska mot Polen</i> , saksnummer 19776/04, 14. juni 2011.
Couderc og Hachette Filipacchi Associés mot Frankrike	<i>Couderc og Hachette Filipacchi Associés mot Frankrike</i> , saksnummer 40454/07, 10. november 2015.
Delfi AS mot Estland	<i>Delfi AS mot Estland</i> , saksnummer 64569/09, 16. juni 2015.
Deweere mot Belgia	<i>Deweere mot Belgia</i> , saksnummer 6903/75, 27. februar 1980.
Donohoe mot Irland	<i>Donohoe mot Irland</i> , saksnummer 19165/08, 14. april 2014.
Doorson mot Nederland	<i>Doorson mot Nederland</i> , saksnummer 20524/92, 26. mars 1996.
Edwards mot Storbritannia	<i>Edwards mot Storbritannia</i> , saksnummer 13071/87, 16. desember 1992.
Ellis, Simms og Martin mot Storbritannia	<i>Ellis, Simms og Martin mot Storbritannia</i> , saksnummer 46099/06 og 46699/06, 10. april 2012.
Evans mot Storbritannia	<i>Evans mot Storbritannia</i> , saksnummer 6339/05, 10. april 2008
Gaskin mot Storbritannia	<i>Gaskin mot Storbritannia</i> , saksnummer 10454/83, 7. juli 1989.
Güleç mot Tyrkia	<i>Güleç mot Tyrkia</i> , saksnummer 54/1997/838/1044, 27. juli 1998.
Hugh Jordan mot Storbritannia	<i>Hugh Jordan mot Storbritannia</i> , saksnummer 24746/94, 4. august 2001.
Kostovoski mot Nederland	<i>Kostovoski mot Nederland</i> , saksnummer 11454/85, 20. november 1989.
KU mot Finland	<i>KU mot Finland</i> , saksnummer 2872/02, 2. desember 2008.
König mot Tyskland	<i>König mot Tyskland</i> , saksnummer 6232/73, 10. mars 1980.
Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn	<i>Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn</i> , saksnummer 18030/11, 8. november 2016.

- Maiorani med fler mot Italia *Maiorani med fler mot Italia*, saksnummer 28634/06, 15. desember 2009.
- McShane mot Storbritannia *McShane mot Storbritannia*, saksnummer 43290/98, 28. august 2002.
- Morel mot Frankrike *Morel mot Frankrike*, saksnummer 34130/96, 18. oktober 2000.
- Odievre mot Frankrike *Odievre mot Frankrike*, saksnummer 42326/98, 13. februar 2003.
- Opuz mot Tyrkia *Opuz mot Tyrkia*, saksnummer 33401/02, 9. september 2009.
- Osman mot Storbritannia *Osman mot Storbritannia*, saksnummer 23452/94, 28. oktober 1998.
- Papadakis mot Nord-Makedonia *Papadakis mot Nord-Makedonia*, saksnummer 50254/07, 26. mai 2013.
- Peck mot Storbritannia *Peck mot Storbritannia*, saksnummer 44647/98, 28. april 2003.
- Pesukic mot Sveits *Pesukic mot Sveits*, saksnummer 25088/07, 6. mars 2013.
- Pretty mot Storbritannia *Pretty mot Storbritannia*, saksnummer 2346/02, 29. april 2002.
- R.R. med fler mot Ungarn *R.R. med fler mot Ungarn*, saksnummer 19400/11, 4. desember 2012.
- Ramsahai mfl. mot Nederland *Ramsahai mfl. mot Nederland*, saksnummer 52391/99, 15. mai 2007.
- Rovshan Hajiyev mot Aserbajdsjan *Rovshan Hajiyev mot Aserbajdsjan*, saksnummer 19925/12 og 47532/13, 9. mars 2022.
- Rowe og Davis mot Storbritannia *Rowe og Davis mot Storbritannia*, saksnummer 28901/95, 16. februar 2000.
- S. og Marper mot Storbritannia *S. og Marper mot Storbritannia*, saksnummer 30562/04 og 30566/04, 4. desember 2008.
- Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mot Finland *Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mot Finland*, saksnummer 931/13, 27. juni 2017.
- Schatschaschwili mot Tyskland *Schatschaschwili mot Tyskland*, saksnummer 9154/10, 15. desember 2015.
- Šeks mot Kroatia *Šeks mot Kroatia*, saksnummer 39325/20, 3. mai 2022.
- Sinfield med fler mot Storbritannia *Sinfield med fler mot Storbritannia*, saksnummer 61332/12, 18. februar 2014.
- The Sunday Times mot The United Kingdom *The Sunday Times mot The United Kingdom*, 6538/74, 26. april 1979.
- Twomey, Cameron og Guthrie mot Storbritannia *Twomey, Cameron og Guthrie mot Storbritannia*, saksnummer 67318/09 og 22226/12, 28. mai 2013.
- Van Colle mot Storbritannia *Van Colle mot Storbritannia*, saksnummer 7678/09, 13. november 2012.
- Van Mechelen mot Nederland *Van Mechelen mot Nederland*, saksnummer 21363/93, 21364/93, 21427/93 og 22056/93, 23. april 1997.
- Van Wesenbeeck mot Belgia *Van Wesenbeeck mot Belgia*, saksnummer 67496/10 og 52936/12, 18. september 2017.
- Visser mot Nederland *Visser mot Nederland*, saksnummer 26668/95, 14. februar 2002.

- Von Hannover mot Tyskland (nr. 2) *Von Hannover mot Tyskland (nr. 2)*, saksnummer 40660/08 og 60641/08, 7. februar 2012.
- Windisch mot Østerrike *Windisch mot Østerrike*, saksnummer 12489/86, 27. september 1990.
- X, Y og Z mot Storbritannia *X, Y og Z mot Storbritannia*, saksnummer 21830/93, 22. april 1997.
- Zwagrun-Baurycza mot Polen *Zwagrun-Baurycza mot Polen*, saksnummer 41187/02, 24. oktober 2006.
- Öğur mot Tyrkia 20 *Öğur mot Tyrkia*, saksnummer 21594/93, 20. mai 1999.
- Danmark*
- 2014 Bekendtgørelse nr. 433 av 22. april 2017 af forvaltningsloven (Forvaltningsloven). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/433>.
- 2020 Bekendtgørelse nr. 145 av 24. februar 2020 af lov om offentlighed i forvaltningen (Offentlighedsloven). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/145>.
- 2022 Bekendtgørelse nr. 1655 av 25. desember 2022 af lov om rettens pleje (Retsplejeloven). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/1655>.
- 2017/1 LSV 158 Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven (Øget beskyttelse af vidner). Vedtatt 17. mai 2018. <https://lovkilden.dk/eli/ft/201713L00158>.
- Betænkning om Efterforskning i straffesager m.v. nr. 622/ 1971 Justisministeriet. *Betænkning om Efterforskning i straffesager m.v.* 16. januar 1968. <https://www.xn--betnknings-c9a.dk/wp-content/uploads/2021/02/622.pdf>.
- Betænkning om Offentlighedsloven nr. 1510/2009, Bind 1 Justisministeriet. *Betænkning om offentlighedsloven Bind I, Betænkning nr. 1510*. København, 2009. https://www.elov.dk/media/betaenkninger/betaenkning_om_offentlighedsloven_del_1.pdf.
- Betænkning om Offentlighedsloven nr. 1510/2009, Bind 2 Justisministeriet. *Betænkning om offentlighedsloven Bind 2, Betænkning nr. 1510*. København 2009. https://www.elov.dk/media/betaenkninger/betaenkning_om_offentlighedsloven_del_2.pdf.
- Branchearbejdsmiljøudvalget (2017) Branchearbejdsmiljøudvalget Service og Turisme. *Guide til ledere og medarbejdere – Forebyggelse af arbejdsrelateret vold uden for arbejdstiden; politi, ansatte i kriminalforsorgen og vagter*. Desember 2017 <https://bfa-service.dk/Files/Billeder/BARservice/pdf/BFA-i-Vold-i-fritiden.pdf>.
- CIR1H 9665 av 1. september 2023 Justisministeriet. *Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Chikane, trusler og vold mod offentligt ansatte mv. (straffelovens §§ 119 – 119 b, 121 mv.)* 1. januar 2022. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9024>.
- CIR1H nr. 9995 av 14/12/2018 Justisministeriet. *Cirkulære om politiets legitimation (politiskilt)*. 14. desember 2018. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9995>.
- CIS nr. 9680 av 23. september 2004 Justisministeriet. *Beskyttelse af politipersonale i visse særlige sager. 23. september 2004*. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2004/9680>.
- Folketingstidende 2001–2002 (2.samling), Tillæg A Folketinget. *F.t.l. vedr. retsplejeloven*. <https://www.folketingstidende.dk/ebog/20012A?s=4036>.

- Folketingstidende 2002–2003, Tillæg A, L 218 som fremsatt
Folketinget. *Forslag til Lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet)*. Frem-satt 23. april 2003 av justisministeren. https://www.folketingstidende.dk/samling/20021/lovforslag/L218/20021_L218_som_fremsat.pdf.
- Folketingstidende 2005–2006, Tillæg A
Folketinget. *F.t.l. vedr. retsplejeloven og forskellige andre love*. <https://www.folketingstidende.dk/ebog/20051A1?s=5414>.
- Folketingstidende 2010–2011 (1. samling), Tillæg A, L124 som fremsatt
Folketinget. *Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven (Udvidet adgang til at anvende anonyme vidner)*. Frem-satt den 27. januar 2011 av justisministeren. https://www.folketingstidende.dk/samling/20101/lovforslag/L124/20101_L124_som_fremsat.pdf.
- Folketingstidende 2012–2013, Tillæg A, L 145 som fremsatt
Folketinget. *Forslag til Lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (Ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen)*. Frem-satt 7. februar av justisministeren. https://www.folketingstidende.dk/samling/20121/lovforslag/L145/20121_L145_som_fremsat.pdf.
- Folketingstidende 2017–2018, Tillæg A, L 158 som fremsatt
Folketinget. *Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Øget beskyttelse af vidner)*. Frem-satt 28. februar 2018 av justisministeren. https://www.folketingstidende.dk/samling/20171/lovforslag/L158/20171_L158_som_fremsat.pdf.
- Folketingstidende 2021–2022, Tillæg A, L 180 som fremsatt
Folketinget. *Forslag til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Opfølgning på flerårssaftalen om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025, herunder leje af fængselspladser i udlandet, revision af disciplinærstraffesystemet, udstationering til eget hjem med fodlænke eller udslusningsfængsel m.v.)*. Frem-satt 27. april 2022 av justisministeren. https://www.folketingstidende.dk/samling/20211/lovforslag/L180/20211_L180_som_fremsat.pdf.
- Justisministeriet (2017)
Justisministeriet. *Tryghed for vidner*. København: 27. november 2017. <https://www.regeringen.dk/media/4446/tryghed-for-vidner.pdf>.
- Justisministeriet (2023)
Forslag til Lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og Forvaltningsloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt), 12. desember 2023, Dok.: 3036785.
- Justisministeriet (2023a)
Justisministeriet. «Regeringen: Vi skal styrke beskyttelsen af offentligt ansatte.» 12. desember 2023. <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/regeringen-vi-skal-styrke-beskyttelsen-af-offentligt-ansatte/hentet-15-februar-2024>.
- Justisministeriet (2023b)
Justisministeriet. *Aftale om bandepakke IV – Trygge nabolag i hele Danmark*. 8. november 2023. <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2023/11/Aftale-om-bandepakke-IV-%E2%80%93-Trygge-nabolag-i-hele-Danmark.pdf>.
- Justisministeriet (2023c)
Justisministeriet. Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen. 19. desember 2013, nr. 9847. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2013/9847>

- Kriminalforsorgen (2020) Kriminalforsorgen, «Veiledning om aktindsigt», saksnummer: 20-111-0113, oktober 2020.
- Rigspolitiet (u.å) Rigspolitiet. «Distinktioner, id og markering». (u.å.) <https://politi.dk/om-politiet/virksomheden/distinktioner-id-og-markering> hentet 6. februar 2024.
- TfK 2016.1245 V
- FOB 2015-24
- FOB-2016-14

Sverige

- 1942 Rättegångsbalk (1942:740) 18. juli 1942. <https://lagen.nu/1942:740>.
- 1947 Förundersökningskungörelse (1947:948) 19. desember 1947. <https://lagen.nu/1947:948>.
- 1949 Tryckfrihetsförordning (1949:105) 5. april 1949. <https://lagen.nu/1949:105>.
- 1962 Brottsbalk (1962:700) 21. desember 1962. <https://lagen.nu/1962:700>.
- 1970 Strafföreläggandekungörelse (1970:60) 27. februar 1970. <https://lagen.nu/1970:60>.
- 1974 Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform 28. februar 1974. <https://lagen.nu/1974:152>.
- 1984 Polislag (1984:387) 7. juni 1984. <https://lagen.nu/1984:387>.
- 1991 Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469) 14. november 1991. <https://lagen.nu/1991:1469>.
- 1991 Folkbokföringslag (1991:481) 30. mai 1991. <https://lagen.nu/1991:481>.
- 1991 Lag (1991:483) om fingerade personuppgifter 30. mai 1991. <https://lagen.nu/1991:483>.
- 2006 Förordning (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. 1. juni 2006. <https://lagen.nu/2006:519>.
- 2006 Lag (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter 8. juni 2006. <https://lagen.nu/2006:939>.
- 2007 Myndighetsförordning (2007:515) 7. juni 2007. <https://lagen.nu/2007:515>.
- 2009 Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 20. mai 2009. <https://lagen.nu/2009:400>.
- 2010 Fängelseförordning (2010:2010) 22. desember 2010. <https://lagen.nu/2010:2010>.
- 2014 Polisförordning (2014:1104) 11. september 2014. <https://lagen.nu/2014:1104>.
- 2017 Förvaltningslag (2017:900) 28. september 2017. <https://lagen.nu/2017:900>.
- Dir. 2022:31 Regeringen. *Kommittédirektiv – Åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet*, 21. april 2022. Dokumentnummer Dir. 2022:31 <https://www.regeringen.se/contentassets/c38ab119ca394f05bb9dc950d928b173/atgarder-for-att-minska-offentliganstalldas-utsatthet-dir.-202231.pdf>.

- Dir. 2023:16 Regeringen. *Kommittédirektiv – Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet (Ju 2022:02)*, 2. februar 2023. Dokumentnummer Dir. 2023:16 <https://www.regeringen.se/contentassets/60539af90e354762a794165cc4747605/tillaggsdirektiv-till-utredningen-om-atgarder-for-att-minska-offentliganstalldas-utsatthet-ju-202202-dir-202316.pdf>.
- Justitiedepartementet Ju2023/02861 Justitiedepartementet. *Stärkt skydd för vissa polisanställda*, desember 2023. Dokumentnummer Ju2023/02861. <https://www.regeringen.se/contentassets/9d0fd57ac67741ddaae47559e27af041/starkt-skydd-for-vissa-polisanstallda.pdf>.
- Justitieombudsmannen JO dnr 3818-2008 Justitieombudsmannen. *Disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn*. Dokumentnummer JO dnr 3818-2008. <https://lagen.nu/avg/jo/3818-2008>.
- Kriminalvården 2018:1 Kriminalvården. *Kriminalvårdens riktlinjer för tjänstedräkt*, 2018. Dokumentnummer 2018:1.
- Kriminalvården 2018:8 Kriminalvården. *Kriminalvårdens riktlinjer för rapportering och utredning av incidenter*, 2018. Dokumentnummer 2018:8.
- Lawline (2021) Lawline. *Är poliser skyldiga att uppge sina namn?*, 22. april 2021. <https://lawline.se/answers/ar-poliser-skyldiga-att-uppge-sina-namn>.
- Polismyndighetens författningssamling PMFS 2022:10 FAP 798-1 Polismyndighetens författningssamling. *Föreskrifter om ändring i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens uniformer*, 28. november 2022. Dokumentnummer PMFS 2022:10 FAP 798-1.
- Prop. 2018/19:155 *Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåjusverksamhet och myndighetsutövning*. <https://lagen.nu/prop/2018/19:155>.
- SOU 2023: 67 *Anonyma vittnen*. <https://www.regeringen.se/contentassets/7b456151bd6b4e80bf819d09b281c545/anonyma-vittnen-sou-202367.pdf>.
- SOU 2024: 1 *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier*. <https://www.regeringen.se/contentassets/8b0c99fc7d524de7b14d0b366e517cd6/ett-starkare-skydd-for-offentliganstallda-mot-vald-hot-och-trakasserier-sou-20241/>.
- Åklagarmyndigheten 2022:26 Åklagarmyndigheten. *Den misstänktes rätt till insyn i en brottsutredning*, august 2022. Dokumentnummer 2022:26. https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/rattspromemorior-och-rattslig-vagledning/rav-2022-26-den-misstanktes-ratt-till-insyn-i-en-brottsutredning.pdf?t_tags=language%3Asv%2Csiteid%3A764c28f6-3ce5-48e7-a8ec-b8f5f22e4245&t_hit.id=Aklagare_Web_Models_Media_PdfFile/_72df0a72-2a5c-496f-b34d-4da748b3645b&t_hit.pos=2.
-

Oppklarte etterforskede lovbrudd, vold og trusler mot offentlig tjenesteperson (2003 til 2022)

Tabell 1.1 Oppklarte etterforskede lovbrudd, vold mot offentlig tjenesteperson, oppklaringsprosent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Alle avgjørelser</i>	876	918	969	1003	948	1030	1216	1118	1234	1391	1542	1575	1584	1673	1435	1515	1733	1903	1859	1759
<i>Oppklarte lovbrudd</i>	804	844	897	916	866	940	1011	1012	1129	1286	1405	1441	1443	1516	1298	1351	1517	1618	1578	1411
Oppklaringsprosent	92 %	92 %	93 %	91 %	91 %	91 %	83 %	91 %	91 %	92 %	91 %	91 %	91 %	91 %	90 %	89 %	88 %	85 %	85 %	80 %

Kilde: SSBs kildetabell 09405 (2023)

Tabell 1.2 Oppklarte etterforskede lovbrudd, trusler mot offentlig tjenesteperson, oppklaringsprosent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Alle avgjørelser</i>	103	353	460	455	430	460	523	584	673	715	740	892	777	1072	995	1118	1242	1333	1097	1191
<i>Oppklarte lovbrudd</i>	88	303	408	412	374	388	458	495	585	618	609	755	648	846	723	858	947	1012	820	838
Oppklaringsprosent	85 %	86 %	89 %	91 %	87 %	84 %	88 %	85 %	87 %	86 %	82 %	85 %	83 %	79 %	73 %	77 %	76 %	76 %	75 %	70 %

Kilde: SSBs kildetabell 09405 (2023)

Tabell 1.3 Oppklarte etterforskede lovbrudd, vold mot offentlig tjenesteperson, henlagt (siktete ikke strafferettslig ansvarlig) og tiltale

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Totalt oppklarte lovbrudd</i>	804	844	897	916	866	940	1011	1012	1129	1286	1405	1441	1443	1516	1298	1351	1517	1618	1578	1411
<i>Antall henlagt, siktete ikke strafferettslig ansvarlig</i>	82	95	93	103	87	89	100	111	129	154	147	162	176	160	197	186	212	270	286	260
Prosentandel henlagt, siktete ikke strafferettslig ansvarlig	10 %	11 %	10 %	11 %	10 %	9 %	10 %	11 %	11 %	12 %	10 %	11 %	12 %	11 %	15 %	14 %	14 %	17 %	18 %	18 %
<i>Antall tiltale</i>	686	707	779	784	760	825	889	874	956	1072	1198	1210	1203	1290	1045	1097	1218	1223	1186	1041
Prosentandel tiltale	85 %	84 %	87 %	86 %	88 %	88 %	88 %	86 %	85 %	83 %	85 %	84 %	83 %	85 %	81 %	81 %	80 %	76 %	75 %	74 %

Kilde: SSBs kildetabell 09405 (2023)

Tabell 1.4 Oppklarte etterforskede lovbrudd, trusler mot offentlig tjenesteperson, henlagt (siktete ikke strafferettslig ansvarlig) og tiltale

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Totalt oppklarte lovbrudd</i>	88	303	408	412	374	388	458	495	585	618	609	755	648	846	723	858	947	1012	820	838
<i>Antall henlagt, siktete ikke strafferettslig ansvarlig</i>	9	38	27	28	22	26	33	46	55	66	51	74	69	90	108	117	115	145	159	133
Prosentandel henlagt, siktete ikke strafferettslig ansvarlig	10 %	13 %	7 %	7 %	6 %	7 %	7 %	9 %	9 %	11 %	8 %	10 %	11 %	11 %	15 %	14 %	12 %	14 %	19 %	16 %
<i>Tiltale</i>	71	242	363	365	337	339	398	432	500	501	515	631	531	694	560	664	767	796	614	625
Prosentandel tiltale	81 %	80 %	89 %	89 %	90 %	87 %	87 %	87 %	85 %	81 %	85 %	84 %	82 %	82 %	77 %	77 %	81 %	79 %	75 %	75 %


Kilde: SSBs kildetabell 09405 (2023)

Vedlegg 2

Forebyggelse af arbejdsrelateret vold uden for arbejdstiden



Figur 2.1

2	FORORD	INDHOLD	3
<h2>FORORD</h2> <p>Denne guide henvender sig til ledere og medarbejdere i politi, kriminalforsorgen og vagttjeneste. Guiden er relevant for de medarbejdere, der er i risiko for at blive udsat for arbejdsrelateret vold i fritiden og for deres ledere.</p> <p>Guiden er udgivet af Brancheudvalget Service Turisme- en del af BFA transport, Service, Turisme og Jord til Bord, i samarbejde med branchens parter.</p> <p>Guiden tager for en stor del udgangspunkt i materiale, der er udarbejdet til brug for projektet "Sikkerhed i fritiden" i 2016 i et samarbejde mellem Kriminalforsorgen og CERTA Intelligence & Security.</p> 	<p>Guiden indeholder et idékatalog med gode råd, som kan bidrage til at forebygge arbejdsrelateret vold uden for arbejdstid.</p> <p>Med udgangspunkt i den enkelte medarbejders arbejdssituation kan ledere og medarbejdere bruge guiden i overvejelserne om medarbejderens mulige og relevante handlemuligheder i fritiden.</p> <p>Anvendelse af uddrag fra guiden må kun ske med kildehenvisning til denne guide.</p>	<h2>INDHOLD</h2> <ul style="list-style-type: none">4 DET SIGER REGLERNE7 TIL DIG SOM ER LEDER ELLER ARBEJDSMILJØREPRÆSENTANT8 IDÉKATALOG FOR MEDARBEJDERES HANDLEMULIGHEDER<ul style="list-style-type: none">8 På vej til og fra arbejde8 I bus og tog10 I bil12 Når du har fri15 Når du er hjemme16 Tekniske foranstaltninger19 Er du let at spore?19 Aktivitet på de sociale medier20 HANDLEMULIGHEDER I EN TRUENDE SITUATION21 Kropssprog22 HÅNTERING EFTER EN EPISODE<ul style="list-style-type: none">- Tjekliste til lederen22 HÅNTERING EFTER EN EPISODE<ul style="list-style-type: none">- Tjekliste til den ramte medarbejder23 VIL DU VIDE MERE	

Figur 2.2

DET SIGER REGLERNE

Ved arbejdsrelateret vold forstås, at borgere, herunder klienter og kunder, udsætter ansatte for angreb mod leget, fremsætter trusler mod ansatte eller udøver anden krænkende adfærd, herunder chikane over for ansatte.

Arbejdsrelateret vold omfatter både risiko for og konkrete episoder med arbejdsrelateret vold.

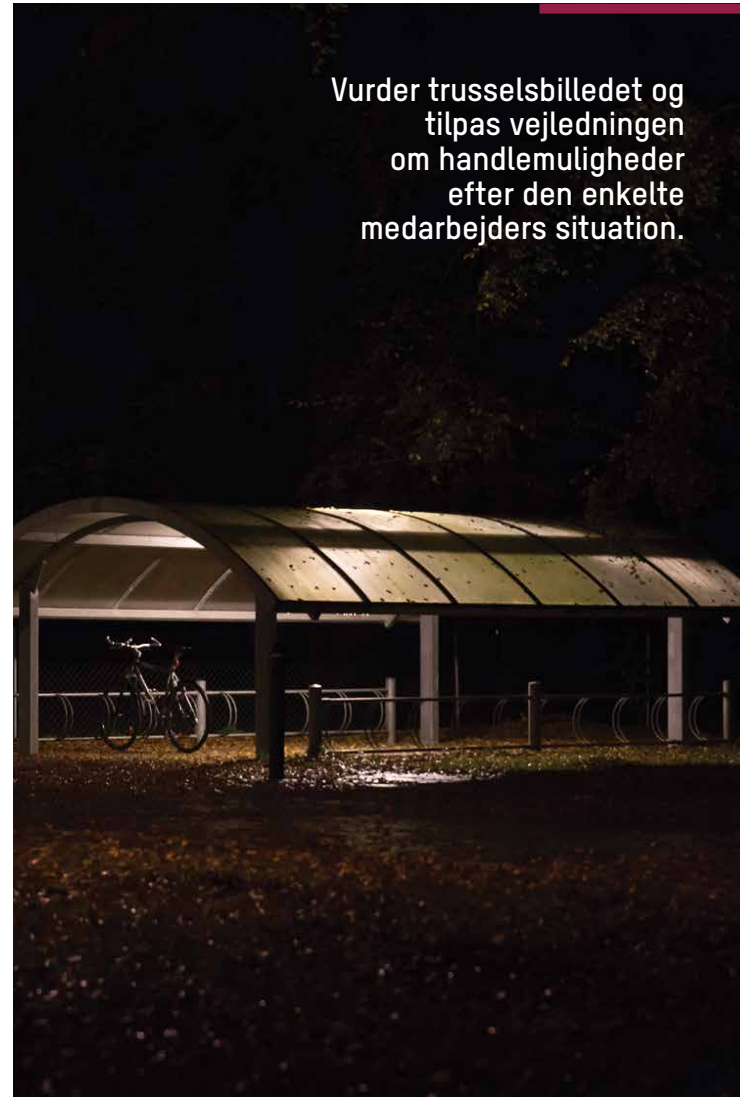
Hvis der er risiko for arbejdsrelateret vold uden for arbejdstid, skal du som arbejdsgiver eller leder sikre, at arbejdet planlægges, tilrettelægges og udføres, så risikoen for arbejdsrelateret vold uden for arbejdstid forebygges. Det kan ske ved den almindelige vurdering af arbejdsmiljøet, f.eks. i APV-arbejdet i samarbejde med arbejdsmiljøorganisationen og i den daglige planlægning og tilrettelæggelse af arbejdet.

Du skal løbende vurdere risikoen for arbejdsrelateret vold uden for arbejdstid. Det betyder blandt andet, at hvis der har været konkrete episoder med vold i eller uden for arbejdstid, skal du revurdere og om nødvendigt justere forebyggelsen af arbejdsrelateret vold - både i og uden for arbejdstid.

SOM ARBEJDSGIVER ELLER LEDER SKAL DU

1. Sikre dig, at arbejdet planlægges og kan udføres, så vold i og uden for arbejdstid forebygges.
2. Fastlægge retningslinjer for og vejlede medarbejdere i, hvordan de hensigtsmæssigt kan håndtere episoder og iværksætte tiltag for at forebygge arbejdsrelateret vold uden for arbejdstiden samt tilløb hertil.
3. Hjælpe medarbejderen med at politianmelde episoden, såfremt medarbejderen ønsker det.

Vurder trusselsbilledet og tilpas vejledningen om handlemuligheder efter den enkelte medarbejders situation.



Figur 2.3



TIL DIG SOM ER LEDER ELLER ARBEJDSMILJØREPRÆSENTANT

- Iværksæt forebyggende tiltag på arbejdet, f.eks. at der ikke bæres navneskilte med fuldt navn, og at medarbejderne instrueres i kun at tale om sine kollegers eller egne gøremål i fritiden, når der ikke er klienter/indsatte/borgere til stede.
- Hav et beredskab til håndtering af episoder med arbejdsrelateret vold.
- Sørg for at relevante medarbejdere instrueres og trænes i:
 - samtaleteknik, konfliktforebyggelse og konfliktnedtrappende kommunikation
 - at se og handle hensigtsmæssigt på advarselssignaler fra potentielt voldelige borgere
- Vejled udsatte medarbejdere i konkrete handlemuligheder.
- Vejled i hensigtsmæssig håndtering af trusler og anden krænkende adfærd, der er fremsat digitalt, f.eks. på sociale medier, i sms, på e-mail eller hjemmesider.
- Vær altid opmærksom på trusselsbilledet for medarbejdere – det kan ændre sig.
- Skab en kultur på arbejdspladsen, hvor der tales åbent om risici i og uden for arbejdstid.
- Lyt til og spørg ind til medarbejdere og kollegers oplevelse af trusselsbilledet.
- Hav en fast struktur for afdækning af arbejdsrelaterede risici uden for arbejdstid.
- Følg op på forebyggende tiltag.

**Tal om de ubehagelige oplevelser
– del erfaringer om forebyggelse og
håndtering af episoder.**

Figur 2.4

IDÉKATALOG FOR MEDARBEJDERES HANDLEMULIGHEDER

Nedenfor gives nogle gode råd til, hvad medarbejderne kan gøre for at øge sikkerheden i fritiden.

PÅ VEJ TIL OG FRA ARBEJDE

- Vær opmærksom på dine omgivelser – særligt de første 500 meter fra du har forladt dit tjenestested.
- Forlad gerne tjenestestedet flere medarbejdere sammen.
- Ankom og forlad tjenestestedet af forskellige udgange og gerne på forskellige tidspunkter hvis muligt.
- Varier gerne din transportform (bil, MC, bus, tog) til og fra tjenestestedet.
- Skal du parkere (cykel, bil, MC) ved tjenestestedet, så benyt de områder, der er udpeget til formålet.
- Husk at klæde dig så civilt som muligt, når du forlader din arbejdsplads.
- Påmind din kollega, hvis du ser, at han eller hun glemmer de gode vaner.

I BUS OG TOG

- Når du benytter bus eller tog, så sid gerne i nærheden af en udgang, så du kan se den. Vær opmærksom på omgivelserne og undlad f.eks. at se film, skrive SMS'er, læse avis etc. Dette gælder særligt, når toget eller bussen står stille, og nye passagerer kommer ind.



Hvis du taler i telefon eller tjekker din mail er du ikke opmærksom på dine omgivelser!

Vær opmærksom på omgivelserne. Undlad f.eks. at se film, skrive SMS'er, læse avis etc, når toget eller bussen står stille.

Figur 2.5

I BIL

- Undlad at køre i biler som er let genkendelige på grund af f.eks. bumper stickers, reklamer, firmanavn, symboler og andet, som kan lette en identifikation.
- Følg trafikmønstret, når du er i bil. Når der gøres holdt, placer da køretøjet i inderste/yderste vognbane, såfremt det er muligt og hold god afstand til bilen foran dig. Så kan du nemmere køre væk, hvis der skulle opstå en farlig situation. Vær opmærksom på personer i bilerne omkring dig - tjek f.eks. i bakspejlet. Køør gerne med låste døre eller lås dørene, hvis du bliver utryg. Du kan styrke bilens sideruder ved at få monteret en indbrudshæmmende film.



Vær opmærksom på personer i bilerne omkring dig. Køør gerne med låste døre eller lås dørene, hvis du bliver utryg.

Vær opmærksom på, hvor du parkerer din bil. Hvis det er mørkt eller bliver mørkt inden afhentning af bilen, så parkér et sted med gadebelysning.

- Vær især opmærksom ved ind- og udstigning, standsning og igangsætning samt ved parkering.
- Vær opmærksom på, hvor du parkerer din bil. Hvis det er muligt, så parker på steder, hvor der er kameradækning (tankstationer, banker, hæveautomat, etc.), hvor der er anden færdsel, og hvor der er gode oversigtsforhold. Hvis det er mørkt eller bliver mørkt inden afhentning af bilen, så parker et sted med gadebelysning.
- Overvej, om der er steder, hvor der er øget risiko for at møde udad reagerende indsatte, klienter eller andre borgere, som du kommer i kontakt med via dit arbejde.

Figur 2.6

NÅR DU HAR FRI

- Lad andet tøj, f.eks. fritidstøj, som viser, hvor du arbejder, blive i skabet, når du har fri.
- Vej dine ord, når du taler om dit arbejde, familie og fritid, når du er ude med vennerne på café, taler i mobil i toget eller i supermarkedet. En oplysning eller fortalelse, der overhøres af forkerte personer, kan øge risikoen for dig selv eller dine kolleger.
- Er du på restaurant, cafe eller lignende, så placer dig, så du ikke kan ses udefra, hvis det er muligt.
- Overvej om det er relevant at have aftaler med familie og nærtstående om, hvad I gør, hvis der skulle opstå en ubehagelig eller truende situation.

Risikovurdér med din leder og tal om der er råd i idékataloget, som er relevante for dig at følge.



Figur 2.7

Husk altid at prioritere din egen og familiens sikkerhed først.

Vær særlig opmærksom, når du nærmer dig de sidste 500 meter inden din bopæl.



NÅR DU ER HJEMME

- Følg aktivt med i, hvad der foregår omkring dit kvarter og vær særlig opmærksom, når du nærmer dig de sidste 500 meter inden din bopæl.
- Når du parkerer ved bopælen, tjek bilen, så der ikke ligger P-tilladelser eller andet, som viser adresser, navne og tilhørsforhold til dit arbejde.
- Lav en beredskabsplan med familien, så alle ved, hvad de skal gøre i en mistænksom eller truende situation.
- Engager dig i Nabohjælp – og se om du kan få dine naboer med.
- Vask og tør dit arbejdstøj, hvor det ikke er synligt for offentligheden.
- Observerer du truende eller andre mistænkelige forhold (biler, personer eller lignende) bring dig selv og din familie i sikkerhed og kontakt straks politiet på 1-1-2.
 - Hvis du kan, uden at du bringer dig selv i fare, så observer så du kan give signalement. Tag om muligt billeder og noter registreringsnumre eller andet.
- Husk altid at prioritere din egen og familiens sikkerhed først.

Figur 2.8

TEKNISKE FORANSTALTNINGER

- Monter gerne en dørspion (eller kamera) i/ved hoveddøren der hjemme. Tjek altid, hvem der står udenfor, inden døren åbnes. Husk at få din familie til at gøre det samme.
- Monter gerne en sikkerhedskæde på hoveddøren.
- Kontroller at alle mekaniske enheder på døre og vinduer fungerer korrekt og forstærk eventuelt låse, hængsler på døre og vinduer i stueplan.
- Bør du i hus, så monter sensorer ved samtlige indgange (også fra haven), så lyset tændes, når personer færdes disse steder.
- Overvej, hvordan du i øvrigt kan sikre din bolig.

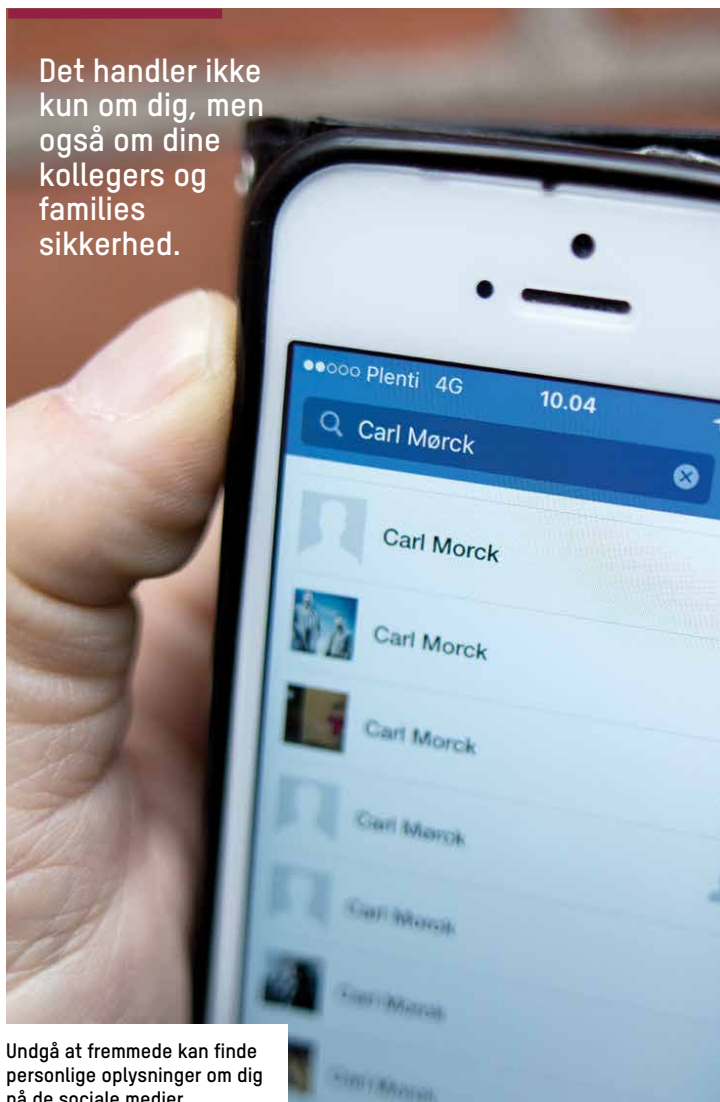


Brug dine sanser
og lyt til din indre
alarmklokke.

Tjek altid, hvem der står udenfor,
inden døren åbnes. Husk at få din
familie til at gøre det samme.

Figur 2.9

Det handler ikke kun om dig, men også om dine kollegers og families sikkerhed.



Undgå at fremmede kan finde personlige oplysninger om dig på de sociale medier.

ER DU LET AT SPORE?

- Tjek op på, hvordan du står registreret i offentligt tilgængelige registre.
- Undlad at gøre dit mobilnummer tilgængeligt via f.eks. krak, de gule sider etc. Kontakt først din egen teleudbyder og derefter 118 og bed om anonymitet. (Vær opmærksom på, at det tager noget tid for søgemaskiner, som f.eks. google har registreret den etablerede anonymitet).
- Hvis du ønsker adressebeskyttelse så læs mere på borger.dk.

AKTIVITET PÅ DE SOCIALE MEDIER

- Du bør generelt beskytte din identitet på sociale medier.
- Undersøg, hvor og hvad der er skrevet om dig på sociale medier.
- Undgå at fremmede kan finde personlige oplysninger om dig på Facebook ved at ændre i privatlivsindstillingerne, så det kun er dine egne Facebook-venner, der kan se din profil.
- Tjek også din samlevers og dine børns profiler og luk disse for uvedkommende.
- Læg ikke billeder ud på nettet, hvor du kan genkendes, og del ikke adresse, telefonnummer og profession med andre end dine venner.

Figur 2.10

HANDLEMULIGHEDER I EN TRUENDE SITUATION

- Sørg for at få dig selv i sikkerhed!
- Hvis du ikke kan komme væk.
 - Tilkald hjælp hvis du kan.
 - Optræd roligt og vær opmærksom på dit kropssprog.
 - Vær klar og konkret i din kommunikation.
 - Undgå at argumentere.
 - Prøv at berolige den truende person.
- Tag din professionelle rolle på dig. Vær hverken for dominerende eller for ydmyg.
- Undgå bevægelser, som kan virke truende eller blive opfattet aggressivt.
- Hold passende afstand. Går du for tæt på eller tager fat i den truende person, kan det virke provokerende. Bliver situationen mindre klemt eller fastlåst, kan du undgå, at situationen udvikler sig til fysisk vold.
- Spil ikke helt. Gør hvad den truende person forlanger, indtil hjælpen når frem, eller til du kan komme væk.

KROPSSPROG

Ret ryggen – det signalerer selvsikkerhed.

Vær opmærksom på, hvor du har dine hænder og håndflader. Nedadvendte håndflader kan somme tider virke beroligende.

Undgå knyttede hænder og pegende fingrer. Det kan virke truende.

Undgå at fastholde øjenkontakt for længe, da det kan virke provokerende.



De fleste, der bliver aggressive, ophidsede og voldelige, har brug for plads.

Figur 2.11

HÅNDTERING EFTER EN EPISODE

TJEKLISTE TIL DEN RAMTE MEDARBEJDER

- Få anmeldt episoden.
- Tal med din leder og kolleger om episoden.
- Aftal eventuelle tiltag med din leder, f.eks. ændrede arbejdsopgaver.
- Tag imod og insister på hjælp til at bearbejde episoden.
- Undervurder ikke den psykiske effekt af hændelsen. En ubearbejdet voldsom oplevelse, kan udvikle sig til Post Traumatisk Stress Syndrom [PTSD].
- Få hjælp øjeblikkeligt hvis reaktionerne er vedvarende, hvis du oplever tegn på PTSD, dvs. søvnløshed, angstanfald, at du er mere irriteret end normalt eller udviser andre adfærdsændringer.

TJEKLISTE TIL LEDEREN

- Følg beredskabsplanen.
- Tag alle henvendelser fra medarbejderne om hændelser på arbejdet og fritiden alvorligt.
- Tag hånd om den ansatte med det samme og sørg for at håndtere hændelsen – også i forhold til kolleger.
- Opfordrer til, at der sker en politi-anmeldelse af episoder med vold og trusler i fritiden – accepter ikke, at hændelsen slås hen som et "grundlæggende vilkår" i branchen.
- Tilbyd hjælp med at foretage anmeldelsen og støt medarbejderen i en eventuel retsproces.
- Lav en risikovurdering – er der et nyt trusselsbillede, skal der ske ændringer i arbejdsopgaver, arbejdsrutiner eller andet?
- Sørg for at følge op på hændelsen, når der er gået et stykke tid – reaktioner hos medarbejderen viser sig ofte først et stykke tid efter hændelsen.

Undervurder ikke den psykiske effekt af hændelsen. Tag imod og insister på hjælp.



VIL DU VIDE MERE

På www.bauservice.dk finder du:

Værktøjskasse om forebyggelse af trusler og vold

Værktøjskasse om forebyggelse af PTSD og andre psykiske skader

At – vejledning om vold

Hvis du har spørgsmål til guiden, kan du henvende dig til CERTA Intelligence & Security.

Figur 2.12

Arbejdsgivere skal sørge for, at arbejdsrelateret vold forebygges, uanset om den forekommer på arbejdet eller i medarbejderens fritid.

Ved at være godt forberedt i forhold til, at ubehagelige og/eller farlige episoder kan opstå i fritiden, kan både risikoen for og alvorligheden af at blive udsat for arbejdsrelateret vold begrænses.

Denne guide handler om, hvad du som leder og medarbejder inden for brancherne, politi, kriminalforsorgen og vagt kan gøre for at forebygge arbejdsrelateret vold, trusler og anden krænkende adfærd, som finder sted i fritiden.

Guiden består af 3 dele:

- **Det siger reglerne**
Dette afsnit henvender sig særligt til arbejdsgivere og ledere.
- **Forebyggelse**
Gode råd til ledere og til medarbejdere, der risikerer at blive udsat for arbejdsrelateret vold uden for arbejdstid.
Gode råd til medarbejderen om handlemuligheder, hvis en truende situation opstår.
- **Det gør I efter en episode**
Tjekliste med råd til ledere og medarbejdere.

BFA Service - Turisme
www.bfa-service.dk

Arbejdsgiversekretariatet
H.C. Andersens Boulevard 18
1787 København V

Arbejdstager sekretariatet
Kampmannsgade 4,
1790 København V

Guide til ledere og medarbejdere
FOREBYGGELSE AF ARBEJDSRELATERET VOLD UDEN FOR ARBEJDSSTIDEN

Udarbejdet af Brancheudvalget Service Turisme – en del af BFA transport, Service, Turisme og Jord til Bord, i samarbejde med branchens parter

Redaktion: Branchearbejdsmiljøudvalget Service og Turisme • Fotos: Tabula Rasa • Layout: Fru Nielsens Tegnestue • Tryk: Grefta Tryk A/S
1. udgave, 1 oplag december 2017 • ISBN: 978-87-970051-4-9

BFA | Transport
Service – Turisme
Jord til Bord

Figur 2.13

Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig

NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid

NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet

NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering

NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig

NOU 2023: 4 Tid for handling

NOU 2023: 5 Den store forskjellen

NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus

NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid

NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid

NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen

NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?

NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve

NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av

akvakultur for bærekraftig verdiskaping

NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser

– Første delutredning

NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert

drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Forsideillustrasjon: Konsis AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2024