

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
Ra 00-25
635.0

Rundskriv nr. 2/2000
Oslo, 26. april 2000

VEDERLAG TIL POLITIETS KILDER OG PROVOKASJON SOM ETTERFORSKINGSMETODE

I. INNLEDNING

Ved lov av 3. desember 1999 nr. 82 ble det fastsatt nye regler om adgangen til å gjennomføre kommunikasjonskontroll, utsette underretning om ransaking, beslag og utleveringspålegg, og til å foreta teknisk sporing av personer og gods. Forarbeidene til lovendringene er NOU 1997:15 "Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet", Ot.prp. nr. 64 (1998-99) og Innst. O. nr. 3 (1999-2000).

Også etterforskningsmetodene "vederlag til kilder" og "provokasjon" er omhandlet i forarbeidene og ble berørt under Stortingets behandling. Vilkårene for å bruke disse metodene er ikke lovfestet. På anmodning fra Justiskomiteen redegjorde riksadvokaten nærmere for adgangen til å yte kilder vederlag for opplysninger og å bruke provokasjon som etterforskningsmiddel. Redegjørelsene var i det vesentlige basert på tidligere retningslinjer og praksis. De synes å ha fått alminnelig tilslutning ved behandlingen i Justiskomiteen og i Odelstinget og gjengis her i bearbeidet form

II. VEDERLAG TIL POLITIETS KILDER

1. Grunnkrav

Å gi kilder vederlag for opplysninger er en lovlig etterforskningsmetode som har vært brukt i mange år. Metoden reiser særlige rettssikkerhetsproblemer. Ønsket om å oppnå vederlag kan ikke bare påvirke viljen til å gi politiet opplysninger, men også sannhetsgehalten. Politiet og påtalemyndigheten må derfor grundig og kritisk vurdere både kildens motiv for å gi informasjon og innholdet i opplysningene. Det er også maktpåliggende at de tjenestemenn som har kontakt med kilder, opptrer slik at det ikke kan stilles spørsmål ved deres integritet.

Retningslinjene kan hensiktsmessig deles i tre: Ved hvilken kriminalitet kan metoden benyttes, hva kan vederlaget bestå i, og hvilke prosedyreregler skal følges?

2. Bruksområde

Med de rettssikkerhetsmessige betenkeligheter som er knyttet til metoden, kan vederlag til kilder bare tillates brukt når det fremstår som åpenbart at nødvendige opplysninger ikke kan fremskaffes på ordinær måte, og hvor bruk av metoden fremstår som forholdsmessig vurdert mot det samfunnsønske den aktuelle kriminalitet representerer. Som ved provokasjon (se nedenfor), er det ikke hensiktsmessig å instruksfeste i detalj ved hvilke konkrete typer straffbar virksomhet det er adgang til å gi vederlag for opplysninger. Bedømmes kriminaliteten som et alvorlig samfunnsønske, på grunn av omfang eller karakter, kan metoden benyttes, forutsatt at vederlaget holdes innenfor de

rammer som er angitt nedenfor i pkt. 3, og de prosessuelle vilkår beskrevet i pkt. 4 er oppfylt.

3. Vederlag

Straffbare forhold skal ikke henlegges eller nedsubsummeres som vederlag for informasjon. Den ordinære strafferettslige belønningsform er å påstå redusert straff begrunnet i at siktede har gitt viktig bistand under etterforskingen. Er kildens eget straffbare forhold mindre alvorlig, kan det også være aktuelt med et bøteforelegg istedenfor tiltale. Bagatellmessige forhold kan med den samme begrunnelse avgjøres med påtaleunntatelse.

Løslatelse fra varetekt eller opphevelse av restriksjoner kan ikke benyttes som vederlag for opplysninger.

Inndragning av førerkort har sin begrunnelse i trafikksikkerhet. Unnlatt iverksettelse av slike tiltak kan følgelig ikke benyttes som vederlag for opplysninger.

Det kan som tidligere foretas utbetalinger for å dekke tap eller utgifter kilden har hatt som følge av bistanden til politiet uten at det er nødvendig å kreve nøyaktig dokumentasjon for utgiftene. I ekstraordinære tilfeller – både hva sakens karakter og opplysningens viktighet angår – aksepteres også at det betales for informasjonen med beløp som ikke skal overstige 50 000 kroner¹.

4. Prosessuelle vilkår

Det er en samfunnsplikt å bidra med opplysninger av betydning for etterforskingen av straffesaker. Blir bebudede forslag om adgang til anonym vitneførsel – herunder anonyme kilder – vedtatt, er forholdene lagt til rette for at den enkelte i visse situasjoner kan oppfylle denne plikt uten urimelige personlige belastninger. At politiet betaler for informasjon skal fortsatt være et ekstraordinært etterforskningsmiddel som man skal være tilbakeholden med å benytte.

Avgjørelsen av om politiet skal motta informasjon fra kilder på det vilkår at det ytes vederlag utover dekning av tap og utgifter skal som hovedregel treffes av politimester. Beslutningskompetansen kan legges på lavere nivå innen påtalemyndigheten i politiet ved særskilt instruks fra politimesteren. Det understrekes at avgjørelsen ikke skal treffes av den polititjenestemann som har den direkte kontakt med kilden. I tilfeller hvor vederlaget vil bestå i påstand om en mildere reaksjon, må samtykke innhentes fra statsadvokaten dersom saken skal aktoreres av ham.

Det må sørges for god notoritet om politiets kontakt med kilden, slik at det i ettertid som et minimum kan dokumenteres hvem som har hatt kontakt med kilden, hvordan og på hvilket grunnlag politiet har vurdert kildens troverdighet og motiv for å gi opplysninger (generelt og i den konkrete sak), hvilket vederlag kilden er gitt eller lovet og hvilke opplysninger som er mottatt.

Politimestrene bør vurdere å gi en alminnelig instruks for behandling av kilder.

¹ Justert 1. august 2017

III. PROVOKASJON

1. Utgangspunkter

Provokasjon kan sies å foreligge når politiet ved infiltrasjon eller ved bruk av personer påvirker straffbare handlinger som andre foretar, for å bedre sin kunnskap om eller kontroll med et hendelsesforløp. Dersom hendelsesforløpet ikke påvirkes, men politiet samler informasjon ved å være til stede uten å gi seg til kjenne, foreligger infiltrasjon. Yttergrensene for politiets adgang til infiltrasjon er vesentlig videre enn for provokasjon, jf. bl.a. avgjørelsen i Rt 1994 side 319. (Det tilføyes at riksadvokaten i samråd med politiet senere vil vurdere å utgi et gradert internt rundskriv om polititjenestemenns opptreden under infiltrasjon.)

En provokasjon kan ha flere siktemål: Det kan være å fremskaffe bevis til bruk i en straffeforfølging (etterforskningsmiddel), forebygge eller avverge straffbare handlinger, eller skaffe politiet kontroll over stjalne gjenstander ("redningsaksjon"). Vilkårene for å bruke provokasjon som politimetode er ikke de samme ved forskjellige formål. De strengeste vilkår gjelder hvor provokasjon brukes som etterforskningsmiddel for å avklare mulig straffeskyld, jf. straffeprosessloven § 226. Fremstillingen nedenfor konsentreres om disse tilfeller.

2. Provokasjon som etterforskningsmiddel

2.1. Innledning

Gjennom rettspraksis de siste 15 år er det fastsatt flere vilkår som må være oppfylt for at provokasjon skal være et lovlig etterforskningsmiddel. Vilkårene er i stor grad utledet av de alminnelige prosessuelle grunnkrav. Prosessreglene skal være utformet slik at de fremmer rettssikkerhet, dvs. at riktige avgjørelser treffes. Videre må prosessen være hensynsfull overfor de involverte og tillitvekkende, også i forhold til allmennheten. I dette ligger i tillegg et krav om forholdsmessighet mellom de midler som anvendes og det som kan oppnås. De krav som stilles til bruk av provokasjon kan deles i tre. Det første vilkår – som gjerne benevnes som "grunnvilkåret" – går i hovedtrekk ut på at politiet gjennom provokasjonshandlingen ikke må gi foranledning til en straffbar handling som ellers ikke ville blitt begått. I tillegg kan provokasjon bare benyttes ved alvorlige straffbare handlinger og nærmere angitte prosessuelle vilkår som må være oppfylt.

2.2. Grunnvilkåret

Grunnvilkåret ble formulert av Høyesterett i avgjørelsen inntatt i Rt 1984 side 1076. Det fastsettes her at det ikke kan "aksepteres at politiet fremkaller en straffbar handling som ellers ikke ville ha blitt begått". På den annen side er det godtatt at politiet forårsaker visse endringer i tid, sted og utførelse. Den nærmere grense er vanskelig å trekke på generelt grunnlag, men to forhold er av sentral betydning:

- *Hvem tar initiativet* til handlingen? Er det politiet som (direkte eller indirekte) tar initiativet til handlingen, taler det mot at grunnkravet er oppfylt, jf. avgjørelsen i Rt 1993 side 473.
- Det må eksistere "*et marked*" for den straffbare handling, for eksempel omsetning av tyvegods, salg av narkotika eller omsetning av barnepornografi. Dette krav er særlig kommet til uttrykk i avgjørelsen i Rt 1998 side 407. Selv om initiativet til helerihandlingen kom fra tiltalte, var det politiets inntreden som skapte den eneste aktuelle avsetningsmulighet for tyvegodet (Munchs maleri

”Skrik”). Tenkte en seg politiets aksjon borte, gav Høyesterett uttrykk for at det var ”helt uklart når og hvorledes en tilbakelevering mot en løsesum i tilfelle kunne vært gjennomført” og anså derfor provokasjonen for å være i strid med grunnkravet.

Grunnkravet kan oppsummeres slik: Skal det være tillatt for politiet og påtalemyndigheten å påvirke gjennomføringen av en straffbar handling, må initiativet til handlingen tas av siktede, og politiet kan bare tre inn hvor det allerede eksisterer ”et marked” for den aktuelle type straffbar virksomhet. Tilfredsstilles ikke disse vilkår, skal det ikke reises tiltale. Reises tiltale likevel, må tiltalte frifinnes, jf. Rt 1992 side 1088 og Rt 1998 side 407. En ser det da slik at påtalemyndighetens provokasjon fratrar handlingen dens rettsstridige karakter slik at straff ikke kan anvendes.

Grunnvilkåret vil regelmessig være oppfylt hvor provokasjonshandlingen bare tar sikte på å fremskaffe bevis for *allerede begåtte handlinger*. Dette kalles gjerne ”bevisprovokasjon”. Det skaffes for eksempel bevis for at vedkommende er i besittelse av narkotika eller ulovlig skytevåpen. Men heller ikke i slike tilfeller er vilkåret om at politiet ikke må gi foranledning til en straffbar handling som ellers ikke ville blitt begått, uten betydning. Problemstillingen vil særlig være aktuell dersom det går lang tid mellom provokasjonshandlingen og fremskaffelsen av beviset. Den som utsettes for provokasjonen stjeler for eksempel våpnene som en følge av politiets bevisprovokasjon, og tyveriet er dermed foranlediget av tyvens tro på at han har en kjøper. Hvis politiet ikke har tilstrekkelig kontroll over begivenhetene til at en slik utvikling kan utelukkes, skal bevisprovokasjon ikke gjennomføres.

2.3. Bruksområdet

Provokasjon betegnes som et ekstraordinært etterforskningsmiddel bl.a. fordi politi og påtalemyndighet i strid med ordinær fremgangsmåte unnlater å stanse en straffbar virksomhet de kjenner til. I stedet søker man å påvirke det videre hendelsesforløp for å få tilgang til ytterligere informasjon om virksomheten. Selv om grunnkravet søkes etterlevd er det alltid en generell risiko for at dette ikke lykkes. Midlet tillates derfor bare benyttet hvor det fremstår som forholdsmessig, vurdert mot det samfunnsønske den aktuelle kriminalitet representerer.

Allerede i den grunnleggende avgjørelsen i Rt 1984 side 1076 anføres at etterforskningsmetoden bare kan ”aksepteres ved alvorligere lovovertridelser”. I Rt 1993 side 473 utvikles dette ytterligere. Høyesterett uttaler her at ved vurderingen av om ”etterforskningsmetoder av denne art kan aksepteres, bør man nok ikke bare se på strafferammen, men også ta hensyn til den samfunnsmessige betydning av å bekjempe nettopp denne form for kriminalitet”.

Metoden har særlig vært benyttet i alvorlige narkotikasaker, slik tilfellet var i avgjørelsene i Rt 1984 side 1076 og Rt 1992 side 1088. Det følger imidlertid av avgjørelsen i den såkalte ”Skrik-saken” (Rt 1998 side 407) at Høyesterett ikke hadde innvendinger til at metoden også ble benyttet i saker om alvorlig vinningskriminalitet. Om vinningskriminalitet karakteriseres som alvorlig avhenger særlig av omfang, organisering og verdi. Det må også være forenlig med Høyesteretts retningslinjer å benytte provokasjon som etterforskningsmetode for å avsløre seksuelle overgrep mot barn. Dette er en aktuell problemstilling ved provokasjon på Internett. Ut fra samfunnsskadeligheten må provokasjon også kunne benyttes overfor spredning av

barnepornografi. Selv om strafferammen for sistnevnte type forbrytelser er forholdsvis lav, er det særlig viktig med aktiv bekjempelse, fordi det både før og etter selve spredningen kan foreligge alvorlige overgrep mot barn. (Riksadvokaten har trukket opp detaljerte interne retningslinjer for denne form for etterforskning på Internett i forbindelse med et prøveprosjekt i regi av ØKOKRIM, hvor også Kriminalpolitisen deltar.)

Etter riksadvokatens oppfatning er det ikke hensiktsmessig å instruksfeste i detalj ved hvilke typer straffbar virksomhet provokasjon kan benyttes. Bedømmes kriminaliteten som et alvorlig samfunnsproblem på grunn av omfang eller karakter, bør metoden kunne brukes, forutsatt at de prosessuelle vilkår angitt nedenfor i pkt. 2.4 er oppfylt.

2.4. Prosessuelle vilkår

De prosessuelle begrensninger knyttet til provokasjon som etterforskningsmetode kan deles i tre hovedgrupper: Provokasjon skal i utgangspunktet være et sekundært etterforskningsmiddel, metoden må ikke være uforenlig med prosessuelle grunnprinsipper eller regler, og bruk av metoden må besluttes på kompetent nivå og gjennomføres under nødvendig kontroll.

I de nevnte avgjørelsene fra 1984 og 1993 fremholder Høyesterett at provokasjon som etterforskningsmiddel bare kan aksepteres når andre – tradisjonelle – etterforskningsmetoder er utilstrekkelige. Dette innebærer ikke nødvendigvis at politiet i den konkrete sak må ha forsøkt å nå frem på tradisjonelt vis. I noen tilfeller – for eksempel ved spredning av barnepornografi på Internett – vil det allerede fra starten av være klart at tradisjonell etterforskning ikke kan gi resultater.

Vilkåret om at provokasjon som etterforskningsmiddel ikke må stride mot prosessuelle bestemmelser eller grunnprinsipper var sentralt i Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt 1999 side 1269. Her hadde politiet benyttet provokasjon som metode under etterforskningen av en allerede begått forbrytelse, men på en slik måte at det var i strid med retten til taushet. Politiet tok i realiteten et skjult avhør av den siktede, og dette var vanskelig å forene med bestemmelsene i straffeprosessloven § 232 og påtaleinstruksen § 8-1. Avgjørelsen kan ikke forstås som noe generelt forbud mot at politiet ved infiltrasjon, enten ved egne tjenestemenn eller i forståelse med kilder, benytter skjult lydopptak som middel til å sikre bevis og/eller føre kontroll med kilder. Dette kan for eksempel være aktuelt i forbindelse med overlevering av tyvegods eller narkotika, eller ved pågripelse, jf. nå også den nye bestemmelse i § 216 l i straffeprosessloven kap. 16b som vil tre i kraft i løpet av året.

Den siste prosessuelle vilkår som må tilfredsstilles for at provokasjon skal tillates som etterforskningsmiddel, er knyttet til beslutningsnivå. Beslutningen skal treffes av statsadvokaten i distriktet. Politimester eller visepolitimester tar stilling til om statsadvokatens tillatelse til å benytte provokasjon som etterforskningsmiddel skal søkes innhentet. I politimesterens fravær kan slik anmodning fremsettes av hans eller hennes faste stedfortreder. Politimesteren kan, med skriftlig samtykke fra førstestatsadvokaten, bestemme at også andre av påtalemyndighetens tjenestemenn kan fremme slik anmodning. Samtykke fra riksadvokaten kreves ikke lenger i noe tilfelle. Kontrollen herfra vil være etterfølgende ved eventuelle klager, avgjørelse av tiltale spørsmål osv.

Forut for politimesterens anmodning, og overordnet påtalemyndighets avgjørelse, må det alltid være utarbeidet en plan for hvordan provokasjonshandlingen skal utføres. Provokasjonen må gjennomføres slik at politiet har kontroll med og kan dokumentere hva som skjer. I kravet om kontroll ligger også at det ikke kan gjennomføres provokasjonstiltak hvor de involvertes sikkerhet ikke er ivaretatt.

3. Provokasjon som forebyggende eller reddende middel.

Når provokasjonstiltaket ikke skal benyttes som bevis i en straffesak, men bare skal tjene som middel til å forebygge en farlig eller straffbar virksomhet, eller har til formål å bringe stjålet gods tilbake, er begrensningene vesentlig færre. Dette er direkte uttalt i Rt 1998 side 407: ”Som redningsaksjon var politiets handlemåte vellykket, og jeg ser ikke noe ulovlig eller urettmessig ved den som redningsaksjon betraktet”.

Provokasjon med slikt forebyggende eller reddende formål må tilfredsstillende to vilkår: Den må ikke innebære at politiet gir foranledning til en ny eller annen straffbar handling, og virksomheten må være under slik kontroll at den ivaretar de involvertes sikkerhet.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Tor-Geir Myhrer
førstestatsadvokat
(sign)