

Tor-Geir Myhrer

# KVALITET I ETTERFORSKNINGEN

Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning

Delrapport i «Etterforskningsprosjektet»



PHS Forskning 2015: 1

Tor-Geir Myhrer

# Kvalitet i etterforskningen

Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning

---

Delrapport i «Etterforskningsprosjektet»

© Politihøgskolen, Oslo 2015

PHS Forskning 2015: 1  
ISBN 978-82-7808-114-3 (trykt utgave)  
ISBN 978-82-7808-115-0 (elektronisk utgave)

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen  
Forskningsavdelingen  
Slemdalsvn. 5  
Postboks 5027, Majorstuen  
0301 Oslo  
[www.phs.no](http://www.phs.no)

Omslag: Tor Berglie Grafisk Design  
Sats og layout: Eileen Schreiner Berglie, PHS  
Trykk: [www.WJ.no](http://www.WJ.no)

# Forord

Foreliggende rapport er en delrapport i «Etterforskningsprosjektet» som i tiden 2008-2013 har pågått ved Politihøgskolens forskningsavdeling. Den var fra min hånd i det alt vesentlige ferdig på forsommeren 2014. Andre halvdel av 2014 har blitt benyttet til ulike former for kvalitetssikring.

Jeg har ved fire anledninger presentert hele eller deler av rapporten i foredrag: Ved politisjefsmøtet i Bergen, påtalemøtet i Vestfold og Telemark statsadvokatdistrikt, fellesparole for påtalejurister i Oslo politidistrikt og ved Politihøgskolens etterforskningsseminar. Spørsmål og kommentarer fra tilhørerne ved disse anledninger har ledet til visse justeringer og tydeliggjøringer.

To personer må takkes særskilt: Runa har på vanlig møte lest korrektur og rettet ortografiske og grammatikalske feil. Hun satte dessuten spørsmålstegn hvor budskapet var uklart formidlet, samt sørget for at punktum er blitt benyttet oftere. Politiadvokat Kai Spurkland har i en travel hverdag tatt seg tid til å lese språklig og innholdsmessig korrektur.

Disse tilbakemeldinger har bedret kvaliteten på rapporten, men ansvaret for eventuelle fortsatte feil, mangler eller uklarheter er selvsagt utelukkende mitt.

Politihøgskolen  
Forskningsavdelingen, desember 2014

*Tor-Geir Myhrer*

# Innhold

<b>Summary</b>	<b>9</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>11</b>
1.1 Etterforskningsprosjektet – bakgrunn og innhold	11
1.2 Oversikt	13
1.3 Hva er etterforskning?	14
1.4 Hva er kvalitet?	17
<b>2 Kvalitetskravene for etterforskningen</b>	<b>21</b>
2.1 Innledning	21
2.2 Hvor finner vi kravene?	21
2.2.1 Et tilbakeblikk	21
2.2.2 Kvalitetskravenes forankring i dag.	24
2.2.3 Oversikt og kritikk	26
2.2.3.1 Oversikt	26
2.2.3.2 Kritikk av riksadvokatens kvalitetskrav	31
2.2.3.3 En tenkt tabellarisk modell for angivelse av kvaliteten	32
2.3 Bli de riktige sakene etterforsket? («Etterforskningsplikten»)	34
2.3.1 Utgangspunkter	34
2.3.2 Prioriteringsbestemmelser	36
2.3.3 Ytterrammen for oppportunitetsvurderingen	39
2.3.4 Menneskerettslige krav om etterforskning	46
2.4 Etterforskning av skyldspørsmålet (oppløring)	51
2.4.1 Innledning	51
2.4.2 Hva må bevises og hvem har ansvaret?	53
2.4.3 Hva er tilstrekkelig bevis? (Beviskravet)	56
2.4.3.1 Hva er «terskelverdien» - hvilken grad av sikkerhet kreves?	56
2.4.3.2 Er terskelverdien alltid den samme?	58
2.4.4 Hvordan kan skyldspørsmålet bevises? (Taktisk og teknisk etterforskning)	64
2.4.5 Oppklaringsprosent, effektivitet og kvalitet	67

2.5	Etterforskning av reaksjonsspørsmålet (straffespørsmålet)	72
2.5.1	Innledning	72
2.5.2	Bevisbyrde og beviskrav ved reaksjonsspørsmålet generelt	74
2.5.2.1	Bevisbyrden	74
2.5.2.2	Beviskravet	75
2.5.3	Særskilte beviskrav til bevistemaer under reaksjonsfastsettelsen	75
2.5.3.1	Innledning	75
2.5.3.2	Straffutmålingsmomenter med grenseflate til straffbarhetsvilkårene	76
2.5.3.3	Formildende momenter som sverter fornærmede eller tredjeperson	77
2.5.3.4	Inndragning av utbytte	78
2.6	Kvalitetskrav knyttet til prosessuelle forhold under etterforskningen	80
2.6.1	Innledende oversikt	80
2.6.1.1	Dimensjonerings- og disposisjonsutfordringer	80
2.6.1.2	Er kvalitetsstandardene ved etterforskningen, påtaleavgjørelsen eller iretteføringen de samme?	81
2.6.2	Prosessforutsetninger	83
2.6.3	Innhenting av forklaringer	84
2.6.3.1	Oversikt	84
2.6.3.2	Forklaringsforbud	85
2.6.3.3	Taushetsretten – lure noen til å forklare seg	86
2.6.3.4	Taushetsretten – lokke noen til å avgi forklaring	91
2.6.3.5	Taushetsretten – tvinge noen til å avgi forklaring.	94
2.6.4	Innhenting av bevis ved bruk av etterforskningsmetoder og (tvangs)-midler	95
2.6.4.1	Utgangspunkter	95
2.6.4.2	Tiltaleprovokasjon	96
2.6.4.3	Materielle vilkår ved bruk av etterforskningsmetoder og tvangsmidler	97
2.6.4.4	Prosessuelle vilkår ved bruk av etterforskningsmetoder og tvangsmidler	100

2.7	Informasjon og objektivitet	101
2.7.1	Innledende oversikt	101
2.7.2	Forholdet til fornærmede og etterlatte	102
2.7.3	Informasjon til allmennheten via media	105
2.7.4	Objektivitet	107
2.8	Tempo og framdrift (saksbehandlingstiden)	109
2.8.1	Hva er saksbehandlingstiden og betydningen av den?	109
2.8.2	Fastsatte standarder for tempo og framdrift	110
2.8.3	Er saksbehandlingstiden en hensiktsmessig kvalitetsstandard?	113
2.9	Dokumentorden og tilgjengelighet	114
<b>3</b>	<b>Påtalemyndighetens rolle og ansvar</b>	<b>117</b>
3.1	Innledning	117
3.1.1	Oversikt	117
3.1.2	Rollebesetningen	117
3.1.3	Historisk tilbakeblikk	119
3.1.3.1	1890-1975	119
3.1.3.2	1975-1990	120
3.1.3.3	1990-2014	122
3.2	Det rettslige grunnlaget for påtalemyndighetens rolle og ansvar	123
3.2.1	Innledning	123
3.2.2	Straffeprosessloven § 225, 1. ledd	123
3.2.3	Påtaleinstruksen 7-5, 2. ledd.	125
3.2.4	Tvangsmidlene – straffeprosesslovens fjerde del	126
3.2.5	Rundskriv fra riksadvokaten	128
3.2.6	Budsjettproposisjoner – Direktiv fra Kongen i Statsråd	130
3.3	Innholdet i påtalemyndighetens rolle under etterforskningen	131
3.3.1	Begreper og ledelsesnivåer	131
3.3.2	Beslutning om og i hvilken utstrekning saken skal etterforskes.	132
3.3.3	Veiledning under etterforskningen	134
3.3.3.1	Veiledning om de rettslig relevante krav og opplysninger knyttet til avgjørelse av skyldspørsmålet	135
3.3.3.2	Veiledning om relevante opplysninger knyttet til reaksjonsspørsmålet	137
3.3.3.3	Veiledning om rammene for bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder	139

3.3.4	Beslutning om og kontroll med bruk av tvangsmidler	140
3.3.5	Kontroll av framdrift, objektivitet og notoritet.	142
3.3.5.1	Framdrift	142
3.3.5.2	Objektivitet	144
3.3.5.3	Notoritet	145
<b>4</b>	<b>Påvirker god påtalemessige ledelse kvaliteten i etterforskningen?</b>	<b>147</b>
4.1	Innledning	147
4.2	Forskning, statistikk og erfaring	148
4.3	Hva er det som viser at «all erfaring viser»?	151
4.3.1	Fra «leder» til «integret påtalemessig ledelse»	151
4.3.2	Uttalelser om og vurdering av den påtalemessige ledelsen	153
4.3.3	Hva er det vi vet?	158
4.4	Erfaringer og uttalelser fra andre land.	159
4.4.1	Innledning	159
4.4.2	Sverige	160
4.4.3	England og Wales	163
4.4.3.1	Etableringen av CPS	163
4.4.3.2	De første 20 år (1986-2006).	163
4.4.3.3	CPS rolle i dag.	164
4.4.3.4	Statistikk	167
4.5	Avslutning	169
<b>5</b>	<b>Forutsetninger for påtalemessige ledelse</b>	<b>171</b>
5.1	Innledning	171
5.2	Tid og mulighet (lokalisering)	172
5.3	Evne (kunnskap) og vilje	176
5.4	Aksept og etterspørsel	181
<b>6</b>	<b>Påtalemessig ledelse i praksis – Spørreundersøkelsen</b>	<b>185</b>
6.1	Innledning	185
6.1.1	Utgangspunktet	185
6.1.2	Metoden	185
6.2	Bakgrunnsdata	187
6.3	Hvor ofte gis det påtalemessige direktiver i enkeltsaker?	190
6.4	Hvilke typer veiledning og kontroll gjennomføres?	193



6.5	Kvaliteten på den påtalemessige ledelse og kontroll	198
6.5.1	Hvilke avgjørelser resulterer den påtalemessige ledelse i?	198
6.5.2	Hvor nøye er den påtalemessige kontroll av etterforskningen?	200
6.6	Forutsetningene for å utføre påtalemessig ledelse og kontroll	202
<b>7</b>	<b>Avslutning</b>	<b>207</b>
	<b>Kilder</b>	<b>209</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>213</b>

## Summary

### «Quality of investigation – The role and responsibilities of the police prosecutor»

This report is one of three from the research programme «Quality of investigations» carried out at the Norwegian Police University College. The report discusses the role of the police prosecutors and responsibilities during criminal investigations.<sup>1</sup>

First, «quality» is defined as «an activity, which is conducted according to certain agreed standards». It is argued that the most relevant standards during investigations are: Do the police investigate the right cases? Does the investigation contain all relevant elements within the procedural term «proving the question of guilt» and thus clear up the case? Is relevant information for imposing a correct sentence obtained? Is the investigation conducted according to procedural law and standards and carried out objectively? Has the investigation been done as quickly as possibly and have the aggrieved persons and the public been satisfactory informed? The last standard is listed as whether the document file is satisfactory and that seized objects are secured and stored properly. The standards have different weight in the overall assessment of investigation quality. The report argues that the most important standard is how the question of guilt is investigated, and that it is done objectively and according to procedural law.

The main part of the report contains a more detailed discussion of the different standards, focusing on the role of the police prosecutors in the

---

<sup>1</sup> In Norway the police prosecutor is the first level of the prosecuting authority and it is an integrated part of the police force.

investigation (chapter 2). Chapter 3 outlines the legal basis for the police prosecutors' responsibilities and leading role in the investigation. Chapter 4 discusses what we actually know about the importance of the police prosecutors' role for the quality of the investigation. It is concluded that it is more based on common sense than scientifically proved data. The pre-conditions for the police prosecutors leading role in the investigation is discussed in chapter 5. The importance of having sufficient time to lead and direct, being located close to the investigators, having relevant legal knowledge and legitimacy with the investigators is discussed. Finally, results from a survey among police prosecutors on how they carry out their job are presented. The main findings are that the police prosecutors on a regular basis do take a leading, advisory and controlling role in the investigations. Their focus is on whether the investigation reveals all relevant information for deciding on the question of guilt (clear-up of the case) and for imposing a correct sentence, and also whether the investigation is conducted as speedily as possible. They have little focus on whether the investigations are done procedurally correct and objectively, even though they see this as important when asked.

# 1 Innledning

## 1.1 Etterforskningsprosjektet – bakgrunn og innhold

Utfallet av Fritz Moen-sakene<sup>2</sup> satte fokus på kvaliteten av politiets etterforskning, herunder behovet for forskning om etterforskningsvirksomheten. I rapporten «Forskning og forskningsbehov i lys av Fritz Moen-sakene (politidepartementet, 2007) side 5 heter det:

«Etter gjenopptakelsene og frifinnelse i drapssakene mot Fritz Moen er fokus på forskning ett av tre initiativ. De to andre initiativene er gransking (NOU 2007:7) samt aktiv bevisstgjøring i landets politidistrikter og statsadvokatembeter. De tre initiativene kan ikke sees uavhengig av hverandre. Granskingsutvalgets rapport utgjør også et grunnlag for å si noe om forskningsbehov.»

Som et ledd i å følge opp forskningsinitiativet avholdt Politihøgskolen sammen med Justisdepartementet et idéseminar i mars 2007, hvor pågående og planlagt forskning innen etterforskningsfeltet ble presentert. Her ble prosjektet «Kvalitet i etterforskningen», senere kalt «Etterforskningsprosjektet», presentert. Justisdepartementet bevilget senere kr. 750.000 til prosjektet, som formelt kom i gang ved årsskiftet 2008/2009. Av ulike grunner, bl.a. problemer med tilgang til STRASAK og andre oppgaver av pålagt og prioritert art, har gjennomføringen av prosjektet trukket i langdrag.

Prosjektet har vært tredelt, og prosjektgruppens deltakere, professorene Johannes Knutsson og Tor-Geir Myhrer, stipendiat, senere førsteamanuensis/politiinspektør Trond Myklebust, har hatt ansvaret for hver sin del. Johannes Knutsson sin del er gjennomført og publisert i PHS-forskning

---

<sup>2</sup> Fritz Moen, som var døv og med store problemer med å kommunisere med omverdenen, ble i 1978 og 1981 dømt for drap på to unge kvinner forøvet i henholdsvis 1977 og 1976. Vel 20 år senere ble sakene gjenopptatt og endte med frifinnelse i 2004 og 2006.

2013:3: Måling av effektivitet i etterforskning (Knutsson, 2013). Han ser her på om sammenlikning av tallene for saksbehandlingstid og oppklaringsprosent mellom ulike politidistrikter sier noe om effektiviteten i etterforskningen. I introduksjonen (side 8) framgår det bl.a.:

«I denne studien undersøkes det i hvilken grad slike sammenfattende verdier kan si noe om hvordan virksomheten arter seg og om de kan gjenspeile substansielle forskjeller mellom distrikter slik at man kan si hvorvidt de bedriver en effektiv virksomhet eller ikke. Hypotesen er at denne type verdier kun formidler begrenset informasjon som dessuten kan være misvisende. For å kunne besvare forskningsspørsmålet benyttes data om anmeldte lovbrudd hentet fra STRASAK. I dette systemet registreres bl.a. anmeldelser av lovbrudd og henleggelse av disse.»

Førsteamanuensis Trond Myklebust sitt prosjekt, som i stor utstrekning er gjennomført sammen med førsteamanuensis Cato Bjørkli, Psykologisk institutt, UiO, har bestått i en gjennomføring av SWOT-analyser i samtlige politidistrikter. Arbeidet er under publisering (Myklebust og Bjørkli, 2014), men en foreløpig og kortfattet omtale av prosjektet og funnene er inntatt i Politidirektoratets rapport «Etterforskningen i politiet 2013» side 33-42. Om selve prosjektet anføres det på side 33 bl.a. at

«Arbeidet er basert på en undersøkelse gjort gjennom intervju av et utvalg representanter i samtlige 27 politidistrikt i Norge. De 90 intervjuede respondentene arbeider på tre ulike nivå i politiet; 1) politimester/kriminalsjef, 2) avdelingsleder/enhetsleder, 3) etterforsker.

Representanter fra om lag halvparten av politidistriktene ble intervjuet før «terrorhandlingene 22. juli 2011» og den siste halvparten noen måneder etter. Samtlige intervju var gjort før Gjørsv-kommisjonen startet sitt analysearbeid.

De intervjuende har fått fri anledning til å reflektere over sine erfaringer og vurderinger av styrker (S), svakheter (W), muligheter (O), og trusler (T) i etterforskningsarbeidet i sitt eget politidistrikt. Ut over de fire åpne SWOT spørsmålene blir det i intervjuene kun stilt spørsmål for å utdype de svarene respondentene alt har gitt.»

Det er den tredje del av «Etterforskningsprosjektet» som presenteres her.<sup>3</sup>

---

3 En kort omtale er også inntatt i Politidirektoratets rapport «Etterforskningen i politiet 2013» side 42-47.

Emnet for denne delen av prosjektet er først en nærmere analyse av hva som ligger i begrepet «kvalitet» og kravet om «høy kvalitet». Dernest behandles om og i hvilken utstrekning påtaleansvarlig for saken øver innflytelse på kvaliteten av etterforskningen. Herunder både hvilke kontroll- og veiledningsoppgaver påtalemyndigheten har under etterforskningen, om disse har noen innvirkning på kvaliteten av etterforskningen, og i hvilken grad den påtaleansvarlige rent faktisk utfører disse oppgavene.

## 1.2 Oversikt

Temaet «Kvalitet i etterforskning – Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning» fordrer først en avgrensning av hvilken del av straffesakskjeden som behandles og hvilke hovedaktører som opptrer på dette stadiet, jf. pkt. 1.3. Det er deretter nødvendig med en definisjon av hva som menes med «kvalitet», og noen refleksjoner omkring i hvilken grad det egentlig er mulig å måle kvaliteten, jf. pkt. 1.4. En sentral del av fremstillingen omfatter hvilke kvalitetskrav som stilles til politiets etterforskning, kapittel 2. Herunder hvor kravene er fastsatt, men først og fremst hva kravene går ut på.

Når kvalitetskravene for etterforskningsvirksomheten er fastlagt, er det naturlig å se om lovgivningen krever at den påtaleansvarlige skal søke å påvirke kvaliteten, og deretter hva innholdet i en slik plikt er, jf. kapittel 3.

Det neste spørsmålet som oppstår er i hvilken utstrekning en slik påtalemessig ledelse av etterforskningen påvirker kvaliteten av etterforskningen i positiv retning. Dette er temaet for kapittel 4. Det er meget sparsomt med empirisk materiale om dette spørsmålet, og det er også begrenset hva som kan leses ut av statistikken. I mangel av empiri, er det naturlig å redegjøre for undersøkelser og utredninger som uttaler seg om, og eventuelt

fremmer forslag om en (sterkere) påtalemessig ledelse, både nasjonalt i Norge, og i andre land (Sverige og England & Wales).

Legges det til grunn at den påtaleansvarlige har som oppgave kontrollere og veilede under etterforskningen, og at dette har en positiv innvirkning på kvaliteten av etterforskningen i den konkrete saken, er det naturlig å se på hvilke forutsetninger som må være til stede for at en slik påtalemessig ledelse rent faktisk kan bli utført, jf. kapittel 5.

I kapittel 6 redegjøres det for en spørreundersøkelse blant politiadvokater i 12 politidistrikter gjennomført i årsskiftet 2012/2013, med et lite supplement i 2014.

### 1.3 Hva er etterforskning?

En straffesak har mange stadier. Man operer gjerne med (anmeldelses- og)<sup>4</sup> etterforskningsstadiet, påtalestadiet, pådømmelsesstadiet, fullbyringsstadiet og arkivstadiet. Det er i denne fremstillingen ikke nødvendig å gå inn på hva de ulike stadiene inneholder og hvordan de avgrenses. Derfor foretas det heller ikke noen inngående behandling av hva som regnes som etterforskning. Dette er behandlet i Rundskriv fra Riksadvokaten nr. 3/1999 – Etterforskning, avsnitt II, og av *Myhrer: Etterforskningsbegrepet* (Tor-Geir Myhrer, 2001). Etterforskning er en formålsbestemt innsamling av informasjon for å avklare om det er grunnlag for å reagere strafferettslig mot noen for en utvist atferd. Denne nedre avgrensningen innebærer at også undersøkelser som foregår i det skjulte og kanskje ennå ikke er rettet mot noen bestemt (e) person(er), er å regne som etterforskning. For et par tiår tilbake, var det nok den rådende oppfatning at dette var å regne som «etterretning» og ansett som et forstadium til etterforskningen, og som ikke var omfattet av påtalemyndighetens ledelse og kontroll (Hatlem,

---

4 Anmeldelsesstadiet regnes gjerne som en del av etterforskningsstadiet. Det betegner den korte perioden fra en anmeldelse mottas til det er avgjort om etterforskning skal iverksettes. Beslutes ikke etterforskning iverksatt går saken direkte til påtalestadiet for henleggelse. Som det fremgår særlig av kapittel 3, er avgjørelsen på anmeldelsesstadiet i utgangspunktet en oppgave for den påtaleansvarlige.

1999). Når det er grunn til å fremheve at også denne tidlige fasen av informasjonsinnhenting er å regne som etterforskning, er det fordi det på dette stadiet gjerne gjøres bruk av metoder som har tildeles kompliserte rettslige vilkår. Gripes det feil, kan dette ha avgjørende innflytelse på kvaliteten av etterforskningen, siden konsekvensen kan bli at sentrale deler av bevismaterialet ikke tillates benyttet som bevis, jf. *Torgersen: Ulovlig beviserverv* (Torgersen, 2009) side 254-287

Viktigere er det kanskje å tydeliggjøre avgrensningen mot påtalestadiet. Siden etterforskningsvirksomheten er formålsbestemt, har den langt på vei ingen verdi i seg selv. Den skal fremskaffe data som er nødvendig for å avgjøre om det er eller ikke er grunnlag for å fortsette straffeforfølgningen. I mange sammenhenger vil det derfor være naturlig å slå sammen kvaliteten på selve etterforskningen med kvaliteten på den påtalemessige vurderingen av etterforskningsmaterialet.<sup>5</sup> Fremstillingen her omfatter imidlertid bare den påtalemessige ledelse og kontroll av selve etterforskningen. Med andre ord; arten, omfanget og innholdet av kommunikasjonen mellom etterforsker og påtaleansvarlig, inntil det tidspunkt hvor den påtaleansvarlige beslutter å treffe den «endelige»<sup>6</sup> påtaleavgjørelsen etter straffeprosessloven § 249. Det vil si fram til tidspunktet da det avgjøres om det er grunnlag for å treffe en positiv påtaleavgjørelse<sup>7</sup> eller om saken må henlegges.<sup>8</sup>

Under etterforskningen opptrer det en rekke profesjonelle og ikke-profesjonelle aktører. For problemstillingen som er gjenstand for behandling

---

5 I Ragnar Hatlem: Kvaliteten på politiets etterforskning (PHS Forskning 1999:3)(Hatlem, 2000) inngår også en undersøkelse av hvordan påtalejuristen har vurdert etterforskningsmaterialet. Til tross for tittelen inneholder den derfor også en vurdering av politijuristenes påtalevurderinger.

6 Endelige er her brukt i motsetning til de påtaleavgjørelser som treffes under etterforskningen, for eksempel i form av beslutning om bruk av tvangsmidler, begjære oppnevnt sakkyndig eller nekte innsyn i straffesaksdokumenter. I mange saker er det flere nivåer i påtalemyndigheten som vil se på saken og kanskje komme til andre resultater enn den «endelige» avgjørelse som den påtaleansvarlige i politiet kom til.

7 For eksempel i form av tiltale, pådømmelse som tilståelsesdom, utferdige forelegg, påtaleunntatelse m.m.

8 På grunn av mangel på bevis eller andre forhold.



her, er det imidlertid tre roller som er av særlig betydning:<sup>9</sup> Det er den påtaleansvarlige jurist, som i flertallet av tilfellene vil være en politiadvokat. Vedkommende er ansatt i politidistriktet, og vil i mange tilfeller være organisatorisk tilknyttet en egen funksjonell driftsenhet, gjerne benevnt «Retts- og påtaleenheten (evt. – seksjonen, avhengig av størrelsen) med egen leder. Det varierer imidlertid en del om påtalejuristene sitter samlet, eller om de er plassert ut på de ulike driftsenheter hvor etterforskningen utføres. Som vi senere skal se i kapittel 5 og 6 kan den geografiske plasseringen ha betydning for den påtalemessige ledelsen. Den andre sentrale aktøren er etterforskeren, eller etterforskningslederen hvis saken er av et slikt omfang at det er flere etterforskere involvert. Etterforskerne vil vanligvis være politifaglig utdannet fra Politihøgskolen, og det er disse som utfører det faktiske etterforskningsarbeidet i form av avhør av mistenkte og vitner, foretar ransaking og åstedsundersøkelser, sikrer fysiske og elektroniske spor m.m. Det er denne virksomheten fra etterforskerne som skal være gjenstand for den påtaleansvarliges veiledning og kontroll. Den tredje sentrale aktøren er det vi kan kalle den «politifaglig ansvarlige». Dette er den organisatoriske foresatte til etterforskerne som treffer beslutninger om bruk av ressurser (penger, mannskaper, tid). Ofte vil den politifaglig ansvarlige ikke være foresatt for den påtaleansvarlige. Konsekvensen av dette er at direktiver eller pålegg som den påtaleansvarlige gir, for eksempel med krav om avhør av ytterligere vitner eller mer omfattende åstedsundersøkelser, først blir effektive hvis den politifaglige ansvarlige er villig til å anvende de ressurser som må til. Avhengig av politidistriktets organisering og størrelse, kan dette innebære at ved uenighet må spørsmålet bringes opp på politimesternivå før det kan avgjøres om det er ressurs-hensyn eller påtaleansvarliges faglige pålegg som skal seire i det konkrete tilfellet, jf. *Myhrer: Etterforskningsbegrepet* (Tor-Geir Myhrer, 2001) side 23-30.

---

9 Se nærmere *Myhrer: Etterforskningsbegrepet* (Tor-Geir Myhrer, 2001) pkt. 7, side 23 flg.

## 1.4 Hva er kvalitet?

I dagligtale er ordet «kvalitet» tvetydig. Den viktigste årsaken til dette er at ordet i en del sammenhenger brukes synonymt med «god kvalitet», som når man snakker om et «kvalitetsprodukt». I sammenhengen brukes betegnelsen her - «Kvalitet i etterforskning» - er begrepet nøytralt. Kvaliteten på etterforskningen kan være både god og dårlig eller midt i mellom. En kort definisjon av begrepet «kvalitet» når det brukes slik, vil her være: «I hvilken grad virksomheten er i henhold til standard». Eller mer utfyllende: «*Kvalitet er i hvilken grad virksomheten tilfredsstiller de obligatoriske eller underforståtte krav / forventninger.*» Behandlingen nedenfor i kapittel 2 vil handle om hvilke obligatoriske eller underforståtte krav som stilles til etterforskningen.

Hovedutfordringen med kvalitetsbegrepet er ikke å definere det, men å finne en måte å måle kvaliteten på. Problemene er dels knyttet til at kvalitetskravet består av en rekke ulike komponenter, og det er ikke gitt hvordan disse skal vektas i forhold til hverandre og om noen skal telle mer enn andre. Dessuten beror det stor grad beror på skjønn å avgjøre om de enkelte delkravene i kvalitetsbegrepet er oppfylt. Jeg viser her til *Johannes Knutsson: Måling av effektivitet i etterforskning i PHS-Forskning 2013:2* (Knutsson, 2013), som blant annet viser at måling av oppklaringsprosent og saksbehandlingstid nødvendigvis ikke sier noe om hvor effektivt et politidistrikt utnytter sine etterforskningsressurser. Når det er slike problemer knyttet til bruken av oppklaringsprosent og saksbehandlingstid, som er rene kvantitative størrelser (antall av totalen og antall dager), blir oppgaven enda vanskeligere for det samlede kvalitetsbegrepet, som også vil bestå av rene kvalitative komponenter. Er det en målsetting å måle og rangere kvalitetsnivået på ulike enheters etterforskning kommer en likevel ikke utenom å kvantifisere eller gradere kvalitetsbegrepet. Som fremholdt av Knutsson i artikkelen nevnt ovenfor, må dette skje gjennom en kombinasjon av kvantitative og kvalitative vurderinger.

Hvilke kvalitetskrav som stilles til etterforskningen behandles i detalj nedenfor i kapittel 2, men allerede her kan det være grunn til å si noe om hvilke hovedkomponenter kvalitetsbegrepet består av, og ikke minst hvordan de påvirker hverandre. Den gjensidige påvirkningen mellom de ulike kvalitetskomponentene innebærer at måling av kvaliteten på etterforskningsvirksomheten forutsetter data fra mange komponenter, og fra ulike stadier av saksbehandlingen.

Slik jeg ser det, vil en etterforskningsvirksomhet jevnt over være av god kvalitet hvis den oppfyller følgende krav:

*Det gjennomføres etterforskning i en høy andel av prioriterte saker og saker om alvorlig kriminalitet.*

Både fra sentralt hold (riksadvokaten og Politidirektoratet) er det gitt direktiver om hvilke saker og saksområder som bør prioriteres. Det må anses som en del av kvalitetskravet at det besluttes iverksatt etterforskning i en vesentlig større andel av disse saker, enn i andre saker og saksområder.

*Den gjennomsnittlige etterforskningstiden (fra anmeldelse til endelig påtaleavgjørelse) er kort.*

Som vist av Knutsson: Måling av effektivitet i etterforskning (Knutsson, 2013), er det vanskelig å finne et tall for hvilke antall dager som utgjør en forsvarlig saksbehandlingstid. Hvilken tid etterforskningen tar, varierer både med sakens kompleksitet (for eksempel økonomi og miljølovbrudd), og med bevissituasjonen, kanskje først og fremst om det allerede fra starten av foreligger opplysninger om gjerningsperson. Siden storbyene gjerne har en større andel av kompliserte saker, og fordi det der gjerne er svære sosial kontroll og gjennomsiktighet, er det der også flere saker hvor det ikke finnes opplysninger om mulige gjerningspersoner. Saksbehandlingstiden vil derfor gjerne bli lenger, uten at kan tas som tegn på at etterforskningskvaliteten er dårligere.

*Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten er relativt høy.*

De samme forhold som påvirker saksbehandlingstiden vil også påvirke oppklaringsprosenten, men ikke nødvendigvis i samme retning. Hvis distriktets etterforskningskapasitet er belagt med prioriterte og alvorlige saker, men det også er et stort antall ordinære saker uten opplysninger om gjerningsperson (tyvsforbrytelser), vil den siste kategorien gjerne bli henlagt uten at etterforskning iverksettes. Dette gjør saksbehandlingstiden kort i et stort volum av saksporføljen, men bidrar selvsagt også til at oppklaringsprosenten blir lav. Hvilken oppklaringsprosent som gir uttrykk for kvalitativt god etterforskningen lar seg derfor heller ikke fastsette uten å ta hensyn til kriminalitetens sammensetning, jf. også her Knutsson: Måling av effektivitet i etterforskning.

*Restansevolumet er forholdsvis lavt.*

Saksbehandlingstid og oppklaringsprosent måles først når det treffes (endelig) påtaleavgjørelse i saken, dvs. for ferdig etterforskede saker. Et distrikt som satser en betydelig del av sine etterforskningsressurser på alvorlige voldssaker (med kjent gjerningsperson), narkotikasaker og alvorlig trafikkriminalitet, vil gjerne oppnå både en høy oppklaringsprosent og kort saksbehandlingstid, dersom alle andre saker blir liggende uavgjort. Uten å ta hensyn til volum på restanser, vil derfor verken saksbehandlingstid eller oppklaringsprosent gi noen indikasjon på kvaliteten og effektiviteten på etterforskningsvirksomheten. (Det sier imidlertid noe om kvaliteten på etterforskningen i de sakene som er satt ut til etterforskning.)

*Domfellelsesprosenten er høy.*

Om en sak er statistisk sett skal regnes som oppklart, er i bunn og grunn opp til den enkelte påtaleansvarlige. Foreslår den påtaleansvarlige tiltale, pådømmelse som tilståelsesak, utferdige fore-

legg eller gi påtaleunntatelse, regnes saken som oppklart uavhengig av hvordan det senere går med saken. Om den påtaleansvarlige «aksepterer» en mangelfull etterforskning, tar ut tiltale og håper på at behandlingen i retten kan kompensere for bevismessige eller prosessuelle mangler, regnes saken som oppklart. Dette selv om påtaleansvarliges forhåpninger ikke slår til, men tvert i mot ender med frifinnelse og med bemerkninger fra retten om at tiltale aldri skulle vært tatt ut på et så mangelfullt grunnlag. Det samme gjelder utferdiggede forelegg som ikke vedtas, fremmes for retten og ender med frifinnelse. (Hvis derimot påtalemyndigheten trekker forelegget og henlegger saken av bevismessige (eller kapasitetsmessige) grunner, går den derimot over fra å være oppklart til ikke oppklart.)

*Etterforskningsmaterialet gir grunnlag for en adekvat reaksjon i en stor andel av sakene.*

Ved siden av at etterforskningen skal skaffe informasjon til avgjørelsen av om det skal tas ut tiltale i saken eller ikke, skal den også tjene som forberedelse til behandlingen i retten, herunder fastsettning av en adekvat reaksjon. I en ganske stor andel av sakene som fremmes for domstolene til avgjørelse, er ikke hovedspørsmålet om siktede er skyldig, men hvilken reaksjon som er passende. Det vil derfor også være et mål for kvaliteten på etterforskningen at den også har innhentet informasjon som gjør at partene og domstolen har tilgang på informasjon som er relevant for reaksjonsfastsettelsen.

Siden fremstillingen her først og fremst handler om kvaliteten i den enkelte sak og ikke etterforskningsvirksomheten, vil det være sider av kvalitetsbegrepet, som for eksempel restansevolumet og domfellelsesprosenten, som ikke behandles.

## 2 Kvalitetskravene for etterforskningen

### 2.1 Innledning

Allerede avslutningsvis i kapittel 1 ble viktige komponenter i kvalitetskravene for etterforskningsvirksomheten behandlet. I dette kapitlet vil jeg se nærmere på hvor kvalitetskravene er forankret (pkt. 2.2), samt analysere mer inngående hva som ligger i de enkelte kravene (pkt.2.3. - 2.9). Behandlingen vil omfatte flere, eller i alle fall mer detaljerte komponenter enn det som nevnt i pkt. 1.3. Min del av prosjektet har som nevnt i pkt.1.1 vært et særlig fokus på påtaleansvarliges rolle og ansvar for kvaliteten i etterforskningen. Fremstillingen vil derfor først og fremst omhandle kvalitetskravene i den enkelte sak, og i noe mindre grad kvaliteten i etterforskningsvirksomheten generelt. Som nevnt foran kommer jeg ikke nærmere inn på restansevolum og domfellellesprosenten.

### 2.2 Hvor finner vi kravene?

#### 2.2.1 Et tilbakeblikk

Oppmerksomheten omkring kvaliteten på etterforskningen av straffesaker er av forholdsvis ny dato. Årsaken til dette er nok sammensatt. Dels skyldes det at straffeforfølgning i likhet med annen offentlige myndighetsutøvelse er blitt gjenstand for allmenhetens og massemedienes kritiske oppmerksomhet, dels at det i noen tilfeller er blitt avdekket at etterforskningen ikke har holdt den nødvendige kvalitet. Til tider også med dramatiske følger for siktede, slik Fritz Moen-sakene er eksempler på. Men forklaringen er kanskje først og fremst at kriminalitetsøkningen har medført en slik manko på etterforskningsressurser at kvalitetskravene settes under press.

Etterforskningsvirksomheten er gammel. I alle fall fra 1890, da straffeprosessloven av 1887<sup>10</sup> trådte i kraft har politiet og påtalemyndigheten hatt ansvaret for den virksomhet som vi i dag kjenner som etterforskning. Med en så lang historie skulle en tro at de obligatoriske eller underforståtte krav (jf. pkt.1.3 foran) til etterforskningsvirksomheten allerede lenge hadde vært fastlagt forholdsvis detaljert. Slik er det likevel ikke.

I straffeprosessloven av 1887 var det forholdsvis få regler om etterforskningen. I lovens § 264, 1. ledd var det fastsatt at «formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å avgjøre om rettslig forfølgning skal innledes mot noen bestemt person» og i det opprinnelige andre ledd het det at «videre blir å innhente de ytterligere opplysninger som måtte trenge til forberedelse av bevisførslen både fra påtales og fra forsvarers side». Ved senere lovendringer ble det i første ledd, annet punktum bestemt at etterforskningen også burde «tilveiebringe slike opplysninger om siktedes livsførsel og øvrige personlige forhold som kan antas å ha betydning for straffeutmålingen og for å beslutte andre forholdsregler enn straff», og det ble gitt en nytt annet ledd om personundersøkelse. Ellers var innholdet i etterforskningsvirksomheten i liten utstrekning regulert i loven, men i stor grad overlatt til nærmere bestemmelser i påtaleinstruksen, jf. Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker (1969) side 94. På det tidspunkt straffeprosessloven av 1887 trådte i kraft var politiets etterforskningsressurser små og etterforskningskompetansen forholdsvis liten, og i alle fall varierende. Slik var nok situasjonen fram til ca. midten av 1900-tallet, jf. nærmere nedenfor i pkt. 3.1.3. Loven bestemte derfor at i alvorligere straffesaker skulle den avsluttende og kontrollerende del av etterforskningen skje i form av såkalt «rettslig forundersøkelse», under ledelse av domstolen, jf. lovens §§ 271 flg. Men selv om det overordnede siktemålet med å den rettslige forundersøkelse var å sikre at etterforskningen holdt den nødvendige kvalitet, er det heller ikke i lovens kapittel 22

---

10 Lov 1. Juli 1887 nr. 5 om rettergangsmåden i straffesaker.

om den rettslige forundersøkelse fastsatt nærmere kvalitetskrav. I § 274, 1. ledd heter det at «Forundersøgelsens Øiemed er at tilveiebringe de fornødne Oplysninger til Afgjørelse af, om Tiltale bør reises», og for øvrig vises det til bestemmelsen om etterforskning i lovens §264.

Som nevnt overlot straffeprosessloven av 1887 i stor grad den nærmere reguleringen av etterforskningen til bestemmelser i Forskrift med regler om ordning av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) fastsatt med hjemmel i lovens § 82. Slike regler ble først fastsatt ved Kgl. Res av 6. februar 1920, og revidert og gitt i ny versjon ved Kronprinsregentens resolusjon av 14. desember 1934. I begge disse regelverkene var etterforskningen nærmere regulert i kap. II om hvordan avhør skal skje, og i kap. III som først og fremt inneholdt bestemmelser om etterforskningens ledelse, iverksetting og avslutning. Noen nærmere regulering av hvilke formål eller kvalitetskrav etterforskningen skulle fylle, gis ikke i den forholdsvis omfattende reguleringen som teller tjue paragrafer over ca. 12 sider.

Hvis vi i denne omgang ser bort fra at nærmere presisering av kvalitetskrav på enkelte områder kunne være fastsatt i eldre Rundskriv fra Riksadvokaten, besto de generelle og formelle krav til etterforskningen i de første knappe 100 år fra 1890 til 1986<sup>11</sup> av følgende:

- Tilveiebringe de nødvendige opplysninger for å avgjøre om rettslig forfølging skal innledes mot noen bestemt person (gml. strpl. §§ 264, 1. ledd og 274, 1.ledd. I dette måtte det ligge i alle fall følgende delkrav:
  - At etterforskningen hadde avdekket hvem som var rett person å holde ansvarlig for handlingen.
  - At det var tilstrekkelig bevis for at de fire straffbarhetsvilkårene var oppfylt (at handlingen rammes av straffebudet, at det ikke foreligger rettsstridsutelukkende omstendigheter, at gjerningspersonen er tilregnelig og har utvist nødvendig skyld).

---

<sup>11</sup> Da ny straffeprosesslov og påtaleinstruks trådte i kraft.



- Tilveiebringe slike opplysninger om siktedes livsførsel og øvrige personlige forhold som kan antas å ha betydning for straffeutmålingen og for å beslutte andre forholdsregler enn straff (gml. strpl. § 264, 1. ledd, 2. pkt)
- Dernest var det bestemt at etterforskningen skulle innhente opplysninger som var nødvendig til forberedelse av bevisførselen både fra påtalens og fra forsvarers side. (§ 264, 2. ledd (senere 3. ledd)). Dette er strengt tatt ikke noe krav om objektivitet, men snarere er krav om at etterforskningsapparatet skulle innhente informasjon som forsvareren var interessert i.
- I § 264 3. ledd (senere 4. ledd) var det fastsatt at bevis som kunne gå tapt eller ikke egnet seg for bevisførsel for en eventuell dømmende rett skulle «optages», dvs. sikres på en slik måte at de kunne presenteres for retten.

Selv om nye krav er kommet til, og de gamle er blitt mer detaljerte, vil kravene angitt ovenfor utgjøre kjernepunktene i kvalitetsvurderingen også i dag. Årsaken er at etterforskningens hovedøyemed hele tiden har vært det samme: Nemlig med lovlige midler å fremskaffe materiale for den riktige avgjørelse; dvs. at de som med tilstrekkelig sikkerhet er skyldig, straffes, og de øvrige frifinnes eller får sine saker henlagt.

### 2.2.2 Kvalitetskravenes forankring i dag.

Det skjedde ikke noen dramatisk endring i angivelsen av kvalitetskravene for etterforskningsvirksomheten ved ikrafttreddelsen av ny straffeprosesslov<sup>12</sup> og påtaleinstruks<sup>13</sup> i 1986. Bestemmelsene i strpl. § 224 og § 226 og påtaleinstruksen § 7-5 og § 7-6 gir imidlertid en mer detaljert regulering både av når etterforskning skal eller bør iverksettes, og av noen av de delkrav som må oppfylles for at etterforskningen skal holde en tilfredsstillende kvalitet.

---

12 Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

13 Forskrift av 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen).

Den store endringen knyttet til angivelse av kvalitetskrav i etterforskningen kom imidlertid 15 år senere, omkring årtusenskiftet. Riksadvokaten er den øverste leder av påtalemyndigheten og har etter strpl. § 225, 1. ledd det overordnede ansvaret for den etterforskningen som politiet iverksetter og utfører, jf. strpl. § 56, 2. ledd. I tillegg fastsettes det i § 225, 2. ledd at riksadvokaten kan gi pålegg om å iverksette etterforskning og om hvordan den skal utføres. Denne posisjonen har riksadvokaten benyttet til å gi generelle bestemmelser om hvordan etterforskningsvirksomheten skal utføres. Dette gjøres gjerne gjennom formelle «Rundskriv fra Riksadvokaten» (RfR) som nummereres for hvert år (for eksempel RfR nr. 2/2012), og er elektronisk tilgjengelig på embetets hjemmeside.<sup>14</sup> Fra 1999 begynte riksadvokaten å gi årlige rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen, som gjerne har nr. 1 for hvert år. I 1999 ble det også gitt et eget rundskriv om «Etterforskning»<sup>15</sup>, som bl.a. regulerer vilkårene for å iverksette etterforskning, og i et rundskriv fra 2012 er det gitt bestemmelser om «Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene».<sup>16</sup> Gjennom disse rundskrivene er det fastsatt forholdsvis omfattende og detaljerte kriterier og krav til etterforskningsvirksomheten; både når den *kan* iverksettes, i hvilke saker det *skal* skje hvis vilkårene er tilstede (prioriteringer), samt hvilke nærmere krav knyttet til tempo og resultat som stilles til etterforskningsvirksomheten generelt og til etterforskningen i enkelte sakstyper spesielt.

Med de delnormer som finnes i dag, er det en forholdsvis enkel oppgave å avgjøre om etterforskningen i den enkelte saker holder en tilfredsstillende kvalitet. Å trekke en tilsvarende konklusjon for etterforskningsvirksomheten som helhet, er vesentlig vanskeligere. Årsaken er delkravene som inngår i kvalitetsbegrepet ofte er vanskelig å oppfylle samtidig og kan også være direkte uforenlige. I den enkelte sak er det imidlertid enklere å avgjøre

---

<sup>14</sup> <http://riksadvokaten.no/no/dokumenter/rundskriv/>

<sup>15</sup> RfR nr. 3/1999.

<sup>16</sup> RfR nr. 2/2012.

hvilke delkrav som må ha forrang. I en alvorlig drapssak er det lett å se at en robust oppklaring (jf. pkt. 2.4.3.2.) av saken må ha prioritet framfor rask avgjørelse. Det er vanskeligere å avgjøre hvilken prioritet etterforskningen av drapet skal ha i konkurranse med en rekke alvorlige ran, jf. nærmere Knutsson: Måling av effektivitet i etterforskning (Knutsson, 2013).

## **2.2.3 Oversikt og kritikk**

### **2.2.3.1 Oversikt**

En detaljert gjennomgang av hvilke krav som inngår i kvalitetsstandarden for etterforskning, er gjenstand for behandlingen nedenfor i pkt. 2.3. Men siden normene er forholdsvis fragmenterte, har ulike trinnhøyde og har blitt til på ulike tider, kan det være hensiktsmessig med en kort innledende oversikt over hva som finnes hvor. Jeg vil i fremstillingen her operere med åtte spesifikke kvalitetsområder for etterforskningsvirksomheten.

#### **(1) Etterforskningsplikten**

Det er en viktig side av kvalitetskravet at etterforskningen gjennomføres når den skal. Etterforskningsadgangen og etterforskningsplikten er regulert både i straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen § 7-5. Dette kvalitetskravet har to sider: Dels at det blir gjennomført etterforskning når det skal, men av rettssikkerhetshensyn er det også viktig at noen ikke blir utsatt for etterforskning når vilkårene for dette ikke er til stede. Hovedkriteriet er angitt i § 224 1. ledd, nemlig at etterforskning skal gjennomføres når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold. Annet til fjerde ledd angir når det kan etterforskes selv om det ikke er mistanke om straffbart forhold.

Hva som ligger i «rimelig grunn» er nærmere regulert i RfR nr. 3/1999 forhold. om «Etterforskning». Strl. § 224 kan gi inntrykk av at alle saker hvor det foreligger slik rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold rent faktisk vil bli etterforsket. Det har lenge vært slik

at politiets etterforskningsressurser ikke er tilstrekkelig til dette. For etterforskningsvirksomheten vil det da være et kvalitetskrav at ressursene brukes på de riktige sakene. Dette er nærmere regulert i de årlige Rundskriv fra Riksadvokaten om «Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen». I RfR nr 1/2014 er bestemmelsene om dette inntatt i avsnitt V.

### (2) Straffbart forhold / straffeskyld (oppklaring)

Av strpl. § 224 1. ledd (og av unntakene i 2. og 3. ledd) følger indirekte at hovedoppgaven for etterforskningen er å avklare om det foreligger straffbart forhold. For at det skal foreligge straffbart forhold må de fire straffbarhetsvilkårene være oppfylt: Handlingen må rammes av et straffebud, det må ikke foreligge rettsstridsutlukkende omstendigheter, gjerningspersonen må være tilregnelig og det må være utvist tilstrekkelig straffeskyld. Dette kravet har også kommet til uttrykk i strpl. § 226, 1. ledd bokstav a og b. Om det kan tas ut tiltale eller ikke avhenger jo av om straffbart forhold er bevist. Når etterforskningen har vist at straffbart forhold foreligger og straffeskylden kan knyttes til en eller flere indentifiserte personer, vil saken være oppklart. Riksadvokatens krav om «høy oppklaring» både i RfR nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen og i de årlige mål- og prioriteringsrundskrivet, er derfor en nærmere normering av etterforskningens mest sentrale delmål, nemlig å fremskaffe bevis for straffbart forhold. Men kvalitetskomponenten er ikke bare knyttet til oppklaringsprosenten. Den vil i like stor grad være knyttet til hvordan skyldspørsmålet er etterforsket. For eksempel hvilke avhør som er foretatt og hvilke andre undersøkelser som er gjort for å avklare om den mistenkte har utvist nødvendig skyld. Dette innebærer at denne kvalitetskomponenten kan gis høyeste skår selv om saken ender med henleggelse.

### (3) Reaksjonsspørsmålet

Mer eller mindre eksplisitt stiller strpl. § 226 også krav om at etterforskningen skal fremskaffe informasjon av betydning for reaksjonsspørsmålet.

Klarest fremgår det av bestemmelsens første ledd bokstav b for saker som behandles i retten, jf. formuleringen «og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon». Indirekte følger et slikt krav også av bestemmelsens første ledd bokstav a. Formuleringen «avgjøre spørsmålet om tiltale» må også omfatte om det skal reageres med en frihetsstraff som krever rettsbehandling, eller om andre reaksjonsformer som forelegg på bot eller påtaleunntatelse kan anvendes. Når straffbart forhold er bevist, vil spørsmålet om det skal tas ut tiltale eller ikke i stor utstrekning bero på hva som, basert på etterforskningsmaterialet fremtrer som den adekvate reaksjonen. Henvisningen i annet ledd til reglene om personundersøkelse, jf. strpl. §§ 161-164, er også et kvalitetskrav som først og fremst er knyttet til reaksjonsspørsmålet. Av første ledd bokstav d fastsettes det dessuten som et krav til etterforskningen at den også frembringer informasjon som er viktig når straff eller andre reaksjoner skal fullbyrdes, for eksempel om den straffede har midler som kan brukes til fullbyrding av boten, og hvor gjenstander som skal inndras befinner seg. Strpl. § 224, 2. og 3. ledd bestemmer at det skal eller kan gjennomføres etterforskning mot personer som er mistenkt for lovbrudd, men som er under den strafferettslige lavalder. Foruten å bevise at vedkommende har foretatt den aktuelle handlingen og utvist nødvendig skyld, vil målet med etterforskningen i disse sakene være å fremskaffe den informasjonen som barnevernet trenger for å behandle saken, jf. strpl. § 226, 1. ledd bokstav d.

I RfR nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen og i det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet stiller riksadvokaten krav om at etterforskningen må gi grunnlag for at det generelt, og i enkelte særskilt nevnte sakstyper spesielt, kan bli utmålt en «adekvat reaksjon». Dette er en nærmere normering av de kvalitetsmessige del-krav knyttet til reaksjonsfastsettelsen som følger av strpl. § 226.

#### (4) Prosessuelt riktig

At etterforskningen skal inneholde opplysninger som leder til at saken opp-

klares og at det ilegges en adekvat reaksjon, sier ikke noe om hvordan politiet og påtalemyndigheten har fremskaffet dette. Det er selvsagt en forutsetning at dette har skjedd med metoder og midler som er lovlige, men dette kvalitetskravet er bare indirekte kommet til uttrykk i lovgivningen. Klarest fremgår det av påtaleinstruksen § 7-5, 2. ledd hvor det fastsettes at «Påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks ...». Riksadvokaten gir også enkelte nærmere retningslinjer om dette i rundskrivet om «Krav til straffesaksbehandlingen» (RfR nr. 2/2012) i pkt. 2 om «høy kvalitet».

#### (5) Tempo /saksbehandlingstid

Strpl. § 226, 4. ledd fastsetter at «etterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe». Overfor unge lovovertridere er saksbehandlingstiden konkretisert i strpl. § 249, 2. ledd. En ytterligere konkretisering og målsetting følger både av riksadvokatens generelle rundskriv om «Krav til saksbehandlingen» (RfR nr. 2/2012) og i det årlige rundskriv om mål og prioriteringer.

#### (6) Objektivitet / upartiskhet

Strpl. § 226, 3. ledd inneholder et krav om objektivitet i etterforskningen. Når etterforskningen er rettet mot en bestemt person, skal det innhentes materiale som både taler mot vedkommende og det som taler til hans eller hennes fordel. Innholdet i dette kravet er i forholdsvis liten grad nærmere utpenslet i riksadvokatens rundskriv, men utgjør vel en viktig del av kravet om at etterforskningen må gjennomføres slik at den «ivaretar hensynet til rettssikkerhet og hensynsfull og rettferdig behandling», jf. RfR nr. 2/2012 pkt. 2. Kravet fremgår indirekte av RfR nr 3/1999 om etterforskning pkt. V, hvor objektiviteten i etterforskningen angis som en av de punktene den påtaleansvarlige har et særlig ansvar for å kontrollere.

#### (7) Informasjon og offentlighet

Informasjon til mistenkt / siktede skjer gjennom retten til dokumentinn-

syn (strpl. § 242) og retten til å være tilstede i rettsmøter under etterforskningen, (strpl. § 86). Begge rettighetene blir gjerne ivaretatt gjennom oppnevning av forsvarer, jf. strpl. §§ 94 flg, og kan henføres under delkravet om at etterforskningen skal skje prosessuelt riktig, jf. ovenfor i (4). Fokus i dette punktet er informasjon til fornærmede/etterlatte og allmennheten.

I løpet av de siste årene er fornærmede eller etterlatte, gitt sterkt utvidede rettigheter ved visse alvorlige forbrytelser, som rett til bistandsadvokat, dokumentinnsyn og rett til å være tilstede i rettsmøter i saken. Ivaretagning av disse rettighetene omfattes selvsagt også av kravet om at etterforskningen skal skje prosessuelt riktig, jf. (4) ovenfor. I tillegg til disse positive rettighetene er det en del av kvalitetskravet til etterforskningen at politiet holder fornærmede (og etterlatte) orientert om utviklingen av saken, jf. strpl. § 93e, 2. ledd og påtaleinstruksen § 7-6, 1. ledd.

Kravet om at allmennheten skal holdes orientert om utviklingen i straffesaker, er ikke positivt lovregulert, men at slik informasjon skal gis har lenge vært forutsatt bl.a. i strpl. § 61c, 1. ledd nr. 9. De reglene som det henvises til i lovbestemmelsen er gitt ved Rundskriv fra Riksadvokaten om «Meddelelser til offentligheten om straffesaker» - RfR nr. 1/1981. Med virkning fra 1. juli 2014 er forutsetningen om at det skal gis informasjon til allmennheten fått en enda sterkere rettslig forankring. Strpl. § 61c 1. ledd nr. 9 er erstattet av politiregisterloven § 34 og sentrale deler av RfR 1/1981 er inntatt i politiregisterforskriften § 9-8.<sup>17</sup> Det gis her føringer for når informasjon til allmennheten (media) bør skje og hvilke vilkår og krav som stilles til slik informasjonsformidling. At slik informasjonsformidling utgjør et kvalitetskrav til etterforskningsvirksomheten er imidlertid klarest kommet til uttrykk i rundskrivet om «Krav til straffesaksbehandlingen» (RfR nr. 2(2012) pkt. 2 hvor det heter: «Det alminnelige inntrykk av arbeidet skapes for en stor del av mediene. Både politiet og statsadvokatene må derfor aktivt

---

17 Lov av 28. 05. 2010 nr. 16 og Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten 20. 09.2013 nr. 1097.

ta del i informasjonsformidlingen og bidra til at de oppfatninger og inntrykk som skapes, baseres på riktig og nyansert informasjon.»

#### (8) Redigering og tilgjengelighet

Etterforskning består i stor grad av å produsere eller sikre materiale som skal brukes av andre. En viktig side av kvalitetskravet er derfor at materialet er nedtegnet og redigert på en slik måte at andre (påtalemyndigheten, forsvarer, bistandsadvokat og domstolen) kan forstå og etterprøve informasjonen som formidles, og at informasjonen – skriftlig og reell - er ordnet og oppbevart slik at andre kan finne den ved behov. I kortform snakker man gjerne om redigering av saker, og sikring og oppbevaring av reelle bevismidler og beslag. At det må stilles krav til dette er delvis forutsatt i påtaleinstruksen § 2-1, men generelle regler er i liten grad gitt. Det hadde heller ikke vært noen ulempe om også gjeldende lov eller påtaleinstruks hadde inneholdt en bestemmelse tilsvarende gamle strpl. § 264, 3. ledd (senere 4. ledd), om at bevis som kunne gå tapt eller ikke egnet seg for bevisførsel for en eventuell dømmende rett skulle «optages», dvs. sikres på en slik måte at de kunne presenteres for retten, jf. ovenfor i 2.2.1.

#### 2.2.3.2 Kritikk av riksadvokatens kvalitetskrav

Det vil ha fremgått av oversikten foran at kvalitetskravene knyttet til etterforskningen i stor grad er fastsatt eller tydeliggjort i «Rundskriv fra Riksadvokaten». I det store og hele har dette bidratt til å klargjøre de kravene som stilles til etterforskningen, og som dermed er bestemmende for avgjørelsen av om etterforskningen holder den nødvendige kvalitet. På ett ganske vesentlig punkt er det likevel grunn til å stille seg kritisk til riksadvokatens angivelse av kravene til etterforskningsvirksomheten. Helt siden riksadvokaten begynte å gi de årlige rundskrivene om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2000 og fram til i dag har det vært operert med fire sentrale mål: Høy kvalitet, høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.



Å angi kravene på denne måten gir inntrykk av at «høy kvalitet» er en størrelse som kan identifiseres og nås i seg selv, uavhengig av de øvrige. Leser man rundskrivene nøye fremgår det at riksadvokaten neppe legger en slik forståelse til grunn, jf. for eksempel RfR nr 2/2012 om «Krav til straffesaksbehandlingen» pkt. II/3 og 4 hvor det anføres at høy oppklaring og kort saksbehandlingstid er *indikasjoner* på at etterforskningen er høy kvalitet. «Høy kvalitet» nevnes likevel som et selvstendig krav, og det anføres at det er det viktigste kravet og det nevnes først. Det er derfor en nærliggende mulighet for at politidistriktene ledere og mellomledere oppfatter det primære kravet langt på vei er til hinder for å nå de målene de først og fremst måles på, nemlig oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Også anførselen om at «kort saksbehandlingstid ikke skal oppnås på bekostning av kravet om høy kvalitet eller oppklaring», bidrar til å tilsøre at «saksbehandlingstiden» er en komponent som inngår i etterforskningens kvalitetsbegrep. Jeg tror det hadde vært lettere å få forståelse for kravene hvis man først gjorde det klart at «høy kvalitet» er sluttproduktet når de enkelte delkravene er lagt sammen.

### 2.2.3.3 En tenkt tabellarisk modell for angivelse av kvaliteten

Som en illustrasjon og et tankeeksperiment<sup>18</sup> kan man tenke seg at man for hver av de åtte delkravene som er listet opp ovenfor i pkt. 2.2.3.1. satte en tallverdi fra 1-5, hvor (1) anga at kvalitetskomponenten var svært dårlig ivaretatt, og (5) at den var svært god. Det kunne også settes en koeffisient som anga den relative viktigheten av kvalitetskomponenten for det samlede kvalitetsnivået. For eksempel slik at «oppklaring», «prosessuelt riktig» og «objektivitet» hadde koeffisienten 3, «etterforskningsplikt» «adekvat reaksjon» og «saksbehandlingstid» 2, mens «informasjon og offentlighet» og «redigering og tilgjengelighet» hadde koeffisienten 1. Da kunne kvalitetsnivået i etterforskningen angis ved en sum, og det kunne også angis en

---

18 Johannes Knutssons arbeid «Måling av effektivitet i etterforskning» (Knutsson, 2013) viser at det neppe er mulig å gjennomføre i praksis.

minimumsverdi for hva som var akseptabel kvalitet. Denne minimumssummen kunne settes slik at den ikke var mulig å nå hvis man har et gjennomsnitt på 2 eller lavere for de tre kvalitetskomponentene med faktor 3. I tillegg kunne man også kreve at karakteristikken «høy kvalitet» ikke kunne gis hvis noen av delkomponentene ble vurdert til 1, dvs. svært dårlig ivaretatt. I en slik tenkt tabellarisk modell bør kreves en totalskår på ca. 60, for å gi etterforskningen karakteristikken «høy kvalitet», dvs. reserveres for de som oppnår ca. 2/3 av maksimal skår.

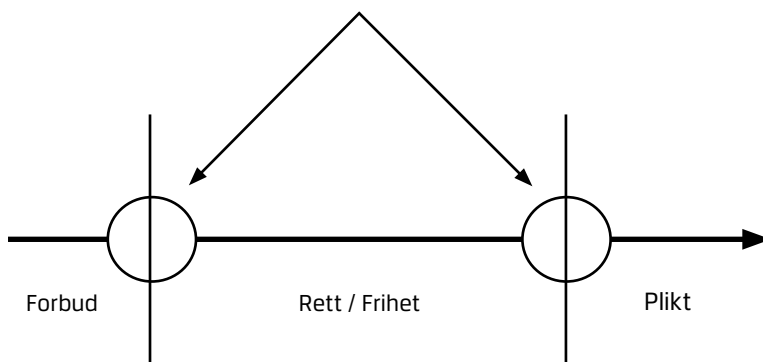
Kvalitetskomponenter	Skår	Vekt	Minimum	Maksimum
Etterforskningsplikten	1 - 5	2	2	10
Oppklaring/Avklaring av skyldspørsmålet	1- 5	3	3	15
Reaksjonsspørsmålet	1- 5	2	2	10
Prosessuelt riktig	1- 5	3	3	15
Saksbehandlingstid	1- 5	2	2	10
Objektivitet	1- 5	3	3	15
Informasjon og media	1-5	1	1	5
Redigering og tilgjengeligh.	1- 5	1	1	5
Kvaliteten av etterforskningen			17 (dårlig)	85 (meget god)
Slutt-standard «høy kvalitet»			60 (høy kvalitet)	

Etter mitt skjønn er det flere fordeler ved å tydeliggjøre at kravet om «høy kvalitet» har en slik sammensetning. For det første viser det hvordan «høy kvalitet» oppnås, og hvor det er viktigst å forbedre seg hvis man ikke holder et tilstrekkelig nivå. Dernest kan betraktningmåten brukes både på hele etterforskningsvirksomheten, og på enkelte områder. Hvis man holder høy kvalitet ved etterforskning av de prioriterte sakstypene, er det selvsagt viktig å kunne dokumentere dette, selv om det aktuelle distriktet kommer forholdsvis dårlig ut når det gjelder kvalitetsnivået for etterforskningsvirksomheten generelt.

## 2.3 Blir de riktige sakene etterforsket? («Etterforskningsplikten»)

### 2.3.1 Utgangspunkter

Etterforskning er en virksomhet som både kan representere et inngrep overfor borgerne, men som også skal beskytte befolkningen. Det er derfor naturlig å spørre om etterforskningsvirksomheten ikke må forholde seg til to grenser: Når det er forbudt å utsette borgerne for etterforskning, og når det er plikt til å iverksette etterforskning. Mellom disse grensene vil naturlig nok området hvor det er skjønnsmessig adgang (rett eller frihet) til å sette i verk etterforskning ligge.



Når temaet er «kvalitet i etterforskningen», kunne det i prinsippet være like viktig å undersøke om etterforskning skjer i strid med et forbud, som å undersøke når en eventuell plikt til å etterforske ikke er fulgt opp. Når man definerer kvalitet slik at «etterforskningsvirksomheten skal være i samsvar med standardene», er det jo like galt om den iverksettes når det ikke er adgang, som om den unnlates når det foreligger en plikt. Tar man utgangspunktet i den faktiske situasjonen i norsk politi i dag, er imidlertid ikke problemet at det iverksettes etterforskning i for mange saker, men derimot at det ikke er kapasitet til å etterforske alle de saker som kunne, og for en stor del burde, vært etterforsket. Det vil derfor ikke bli foretatt noen

behandling av vilkårene for når det er adgang til å etterforske her. Noen sider av denne problemstillingen vil likevel bli behandlet i punktet om kvalitetskomponenten «objektivitet/upartiskhet», og til en viss grad i pkt. 2.3.3. om oppportunitetsprinsippet ytterramme. Se *Myhrer: Etterforskningsbegrepet* side 14-17 (Tor-Geir Myhrer, 2001). Det er i avslutningen av kap. 1 og i innledningen til dette kapittelet fremholdt at fremstillingen konsentreres om kvalitetskravene i den enkelte saken. For kvalitetskomponenten «etterforskningsplikten» blir dette likevel vanskelig. I den aktuelle ressursituasjon kan avgjørelsen av om saken bør eller burde vært etterforsket i flertallet av tilfellene først avgjøres ved å se på hvilke andre saker som også fordrer etterforskernes oppmerksomhet.

Straffeprosessloven omtaler bare tre henleggelsesgrunner: At forholdet ikke er straffbart (straff ikke anvendes på forholdet), av mangel på bevis, eller fordi prosessuelle vilkår ikke er tilstede, jf. §§ 64, 72 og 73. Påtaleinstruksen § 17-1 omtaler dessuten bare adgangen til å innstille en *påbegynt* etterforskning. I kombinasjon med at straffeloven § 77 bestemmer at straffbare handlinger er offentlig påtale undergitt med mindre noe er bestemt, ga denne reguleringen (og tilsvarende straffeprosessloven av 1887) lenge næring til en diskusjon om hvorvidt det forelå en plikt til å iverksette etterforskning i alle saker hvor det ikke forelå en positiv hjemmel for å unnlate det, for eksempel at nødvendig påtalebegjæring ikke ble fremsatt. Denne diskusjonen kan vi nå la ligge. I dag er det alminnelig antatt at påtalemyndigheten - normalt påtalemyndigheten i politiet - etter det alminnelige oppportunitetsprinsippet har adgang til å unnlate å iverksette etterforskning selv om vilkårene for det ellers skulle være tilstede, jf. *Jo Hov: Rettergang II* side 722, og den brede drøftingen i *Gjert Johan Kjelby: Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* side 164-169.<sup>19</sup> At plikten til å etterforske følger oppportunitetsprinsippet er også uttrykkelig lagt til grunn av riksadvokaten i Rundskriv 3/1999

---

<sup>19</sup> At beslutninger om å iverksette etterforskning følger oppportunitetsprinsippet er forutsetningsvis også lagt til grunn i *Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess* (4.utg) side 251.

– Etterforskning, hvor det i punkt III/1 heter:

«På den annen side står påtalemyndigheten relativt fritt; den har ikke plikt til å sette i gang etterforskning i alle tilfeller det er rettslig adgang til det. Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner. Det kan også på dette stadium utøves et skjønn innenfor rammen av det opportunitetsprinsipp som gjelder i norsk straffeprosess.»

At beslutningen om å iverksette etterforskning er gjenstand for vurderinger i samsvar med det alminnelige opportunitetsprinsippet, innebærer likevel ikke at påtalemyndigheten i politiet er gitt et fritt skjønn, jf. formuleringen i sitatet ovenfor «innenfor rammen av det opportunitetsprinsipp...». <sup>20</sup> For det som er temaet for denne fremstillingen er det derfor naturlig å drøfte følgende: Når vil en beslutning om å unnlate å iverksette etterforskning ikke være i samsvar med standard, og derfor bidra til å svekke kvaliteten på etterforskningsvirksomheten? Jeg drøfter dette i forhold til tre, til dels meget forskjellige, regelsett: Prioriteringsbestemmelser, med vekt på de sentrale fastsatt av riksadvokaten. Rammene for opportunitetsprinsippet. Og til slutt begrensninger som følger av sikringsplikten i EMK art. 1. Selv om det er det første regelsettet som er av lavest rettskildemessig rangorden, er det likevel naturlig å begynne her vi finner de mest presise anvisningene.

### 2.3.2 Prioriteringsbestemmelser

Ordet «prioritert» har to ulike betydninger,<sup>21</sup> og begge brukes i RfR nr. 1/2014 – Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2014. Den ene betydningen er at noe «skal gis forrang fremfor annet». Det er i denne betydningen riksadvokaten bruker begrepet når det foran oppregningen i rundskrivets pkt. V/1 heter: «Følgende sakstyper er prioritert av riksadvokaten:...». Den andre betydningen av «prioritert» er at noe settes

---

<sup>20</sup> Eksistensen av strpl. § 69 innebærer jo heller ikke at påtalemyndigheten helt fritt kan velge å avgjøre saken med en påtaleunnløtelse.

<sup>21</sup> <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=prioritert&bokmaal=+&ordbok=begge>

opp i rangordning, og det er denne betydningen ordet brukes når det etter oppregningen sies: «Oppregningen gir ikke uttrykk for en prioritert rekkefølge.»

I siste års utgaver av «mål- og prioriteringsrundskrivet» har riksadvokatens prioritert følgende sakstyper:

- Drap og andre alvorlige voldsforbrytelser, herunder ildspåsettelse og andre alvorlige forbrytelser som setter liv og helse i fare
- Alvorlige seksualforbrytelser
- Alvorlige narkotikaforbrytelser
- Alvorlige trafikklovbrudd, herunder dødsulykker, ulykker med betydelig personskade og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen bevisst har tatt en risiko som har innebåret nærliggende fare for alvorlig ulykke
- Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet) og det ytre miljø (natur og kulturminner)<sup>22</sup>
- Alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet
- Straffbare handlinger som synes rasistisk motivert.

Hva innebærer det så at disse sakene er prioritert av riksadvokaten? Det er for det første ikke tvil om at bestemmelsene utløser plikt hos politiet til å følge direktivene. Det følger av strpl. § 55, 2. ledd og § 225, 2. ledd at riksadvokaten har kompetanse til å fastsette slike bestemmelser. Hva betyr så dette? I innledningen til punktet gjør riksadvokaten det klart at prioriteringene både gjelder «for *iverksettelse* og gjennomføring av etterforskning». (Uthevet her). Det er følgelig ingen tvil om at prioriteringslisten også har betydning for vurderingen av om det skal settes i verk etterforskning. Etter oppregningen fremholdes det at: «Prioriterte saker skal gis

---

<sup>22</sup> I følge oppslag i pressen, jf. bl.a. [www.bygg.no/article/1199707](http://www.bygg.no/article/1199707) er det i 2014 et særlig fokus på arbeidskriminalitet, spesielt rettet mot useriøse aktører i bygg- og anleggsbransjen.

forrang dersom det er knapphet på ressurser», og at «sakene skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid skal unngås...».

Noe forenklet uttrykt etableres det her en norm eller en standard som fastsetter at hvis det ikke er tilstrekkelige etterforskningsressurser til innen rimelig tid å sette i verk en tilfredsstillende etterforskning i de prioriterte sakstypene, skal det ikke brukes etterforskningsressurser på andre saks typer. Riksadvokaten forutsetter imidlertid i rundskrivet at de sentrale prioriteringene er så få, at det skal være rom også for regionale og lokale prioriteringer. Sett over tid vil det nok være riktig, men det kan nok forekomme at det i en periode – kanskje på opptil ett år - kommer en bølge av saker som faller innenfor riksadvokatens prioriteringer. For eksempel at man i et middels stort distrikt får en 10-12 alvorlige volds- og/eller seksuallovbrudd som synes rasistisk motivert. Hvis etterforskningen av disse handlinger krever det man har av etterforskningsressurser, vil kravet til kvalitet i etterforskningsvirksomheten innebære at det for en periode må tas ressurser fra et både vellykket og verdsatt etterforskningsprosjekt mot lommetyverier og andre vinningsforbrytelser på offentlig sted.

Riksadvokatens prioriteringer gjelder for politidistriktets samlede straffesaksbehandling. Enkelte enheter kan konsentrere etterforskningen om ikke prioriterte saker, hvis andre enheter innenfor distriktet sørger for at det alt i alt er en forsvarlig etterforskning av de prioriterte områdene. Men også der hvor det er en slik saklig eller funksjonell fordeling av etterforskningsoppgavene, vil det ikke være i samsvar med kvalitetsstandarden hvis man over tid fortsetter med uforminsket etterforskningsstyrke på et ikke sentralt prioritert område, samtidig som enheter som har ansvaret for å etterforske de prioriterte, ikke klarer å holde sin saksmengde unna.

Det riksadvokatens prioriteringer ikke har noen direkte innvirkning på, er hvordan politimesteren fordeler sine ressurser mellom etterforskning og andre polisiære oppgaver som ligger under Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementets myndighetsområde. Med mindre det skulle

skje at Kongen i Statsråd i samsvar med strpl. § 55, 2. ledd, 2. pkt. skulle gi bestemmelser om dette, må standardene for denne fordelingen fastsettes i fellesskap mellom Politidirektoratet og riksadvokaten. Politidirektoratets rapport «Etterforskningen i politiet 2013» er fra en arbeidsgruppe som ble nedsatt på bakgrunn av «blant annet riksadvokatens bekymring for prioritering, ressursbruk, kompetanse og rekruttering til politiets etterforskningsarbeid...», jf. rapportens side 5.

### 2.3.3 Ytterrammen for oppportunitetsvurderingen

Jeg har foran i pkt. 2.3.1. sitert uttalelsen fra Rundskriv fra Riksadvokaten nr. 3/1999 om «Etterforskning», om at påtalemyndigheten ikke har «plikt til å sette i gang etterforskning i alle tilfeller det er rettslig adgang til det. Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av *andre saklige grunner*. Det kan også på dette stadium utøves et skjønn *innenfor rammen av det oppportunitetsprinsipp* som gjelder i norsk straffeprosess.» (Uthevingen foretatt her.)

Oppportunitetsprinsippet åpner for et skjønn vedrørende hvilke saker som skal etterforskes. I lovgivningen er dette kommet til uttrykk i strpl. § 224 (og påtaleinstruksen § 7-4) om det «er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Det følger også av den vedtatte, men ennå ikke iverksatte bestemmelse i strpl. § 62a, 2. ledd om at for overtredelser med en strafferamme på to år eller lavere, kan påtale – herunder iverksettelse av etterforskning<sup>23</sup> - unnlates hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale. Det skjønnet det her åpnes for, innebærer selvsagt at det ikke er mulig å sette opp faste kriterier for når man kan unnlate å etterforske et forhold, selv om det er grunn til å anta at en etterforskning vil vise at vilkårene for straff foreligger. Men både i riksadvokatens rundskriv og i strpl. § 62a, 2. ledd, 2. pkt. angis det noen forhold det skal legges vekt på ved skjønnsutøvelsen. Både i teorien og praksis har behandlingen av disse forholdene eller kriterier i stor grad hatt et annet perspektiv enn det som er aktuelt her. I

---

23 Jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 487 sp. l.



riksadvokatens rundskriv behandles kriteriene «sannsynlighet for straffbart forhold», «proporsjonalitet» og «saklighet» først og fremst med tanke på når det er *adgang* til å sette i verk etterforskning, jf. foran i 2.3.1. Og når *Kjelby* behandler likhets- og likebehandlingshensynet i «Mellom rett og plikt til straffeforfølgning» side 675 -706 ligger hovedfokus på hvilke konsekvenser det får om skjønnsutøvelsen ikke har vært tilfredsstillende. Dette får man naturlig nok bare en prøving av når det er innledet straffeforfølgning i et tilfelle hvor det burde vært unnlatt. Av avgjørelsene inntatt i Rt. 1976 side 652 og Rt. 2004 side 745 følger at straffeforfølgningen verken avvises eller ender med frifinnelse, selv om beslutningen om å forfølge saken ikke skulle vært truffet. At påtalemyndighetens avgjørelse om iverksetting av etterforskning er av dårlig kvalitet og ikke i samsvar med standard, er følgelig ikke noe siktede kan påberope seg eller domstolen prøve.

Når man i en teoretisk fremstilling skal forsøke å angi yttergrensen for når opportunitetsprinsippet tillater at det *ikke* iverksettes etterforskning, kan dette gjøres uavhengig av hva domstolene kan prøve. Slik jeg ser det, er det hensiktsmessig å operere med følgende «understandarder»<sup>24</sup>:

- *Proporsjonalitet*, hvor det sentrale vil være den relative grovheten angitt ved strafferammen, og den konkrete grovhet gjerne knyttet til hvordan handlingen er forøvet i det enkelte tilfellet.
- *Forventning* om forfølgning hos allmennheten (alminnelig lovlighet) og hos den som er rammet av den mulige straffbare handling (fornærmede, skadelidte, tilsynsorgan).
- *Sannsynligheten* for at det foreligger et straffbart forhold.
- *Saklighet og likhet*, herunder ressurser, spesielle problemer i distriktet m.m.

*Proporsjonalitet*: Med proporsjonalitet menes i denne sammenheng at det (mulige) straffbare forholdet er så alvorlig at det i en situasjon med res-

---

<sup>24</sup> Den oppmerksomme leser vil se at mine understandarder i stor utstrekning er en kombinasjon av de kriterier som benyttes i riksadvokatens etterforskningsrundskriv og i den vedtatte bestemmelsen i strpl. § 62a, 2. ledd.

sursknapphet, begrunner beslutningen om å bruke etterforskningsressurser på det. I strpl. § 62a er den generelle grense satt til lovbrudd med en strafferamme på to år eller lavere. Dette er imidlertid fastsatt på bakgrunn av den generelle gjennomgangen og i stor grad nedjusteringen av strafferammene som er foretatt i den nye straffeloven av 2005.<sup>25</sup> Grensen kan derfor ikke uten videre overføres til straffelovgivningen med utgangspunkt i straffeloven av 1902. Tar man utgangspunkt i den volummessige største del av kriminalitet, som vinningsforbrytelser som tyveri, underslag, bedrageri og heleri, vil man se at strafferammen for disse i straffeloven av 1902 er tre år, mens ny straffelov har en ramme på to år. Som et utgangspunkt kan man derfor si at straffbare forhold som etter gjeldende straffelovgivning har en strafferamme *høyere* enn tre år, har en slik grovhet at de som den store hovedregel bør bli gjenstand for etterforskning.

Innenfor den gruppen av lovbrudd som har en strafferamme på tre (senere to) år eller lavere, vil grovheten kunne variere betydelig. Om et blomsterbud benytter muligheten til å stjele 3000 kroner fra en minstepensjonist som pakker opp de leverte blomstene, er det et vesentlig grovere simpelt tyveri enn om noen tar med seg en gjenstand av tilsvarende verdi fra varemagasin. Ofte vil de omstendighetene som med styrke taler for at også slike mer ordinære lovbrudd bør etterforskes, også være av det slaget at de også skaper en særlig forventning om at forholdet blir etterforsket, jf. nedenfor. Det vil likevel uansett være et kvalitetskrav til etterforskningsvirksomheten at selv om man av ressurs hensyn som hovedregel ikke iverksetter etterforskning for ikke prioriterte lovbrudd med en strafferamme på tre (to) år eller lavere, må man ha et screeningsystem som evner å plukke ut de sakene som i denne gruppe likevel har en slik grovhet at etterforskning bør iverksettes.

*Forventning:* Mest konkret kommer forventningen om etterforskning til uttrykk når den som er rammet av den straffbare handlingen direkte

---

25 Jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) kap. 11 (side 121-156).

gir uttrykk for at forholdet ønskes forfulgt. I dag skjer det ofte i form av en formell «begjæring om påtale», men når ny straffelov trer i kraft vil den formelle prosessuelle betydningen av erklæringen bortfalle. Det følger likevel av strpl. § 62a at det ved avgjørelsen av om etterforskning skal iverksettes, skal legges vekt på om den fornærmede, skadelidte, etterlatte eller relevante kontrollorgan positivt ønsker straffeforfølgning. Trolig ligger den største betydningen av dette på den motsatte side; nemlig i de tilfellene hvor de som er rammet av handlingen gir uttrykk for at de ikke ønsker straffeforfølgning. Et slikt ønske kan skyldes at de ikke selv har noe ønske om å bli involvert i en straffesak, eller det kan være hensynet til gjerningspersonen som er begrunnelsen, for eksempel at vedkommende allerede har gjort opp for seg eller fått sin straff på annen måte. I slike tilfeller kan det lettere forsvares at man ut fra oppportunitetsvurderinger velger å ikke iverksette etterforskning, selv for relativt alvorlige forhold. For områder som overvåkes av offentlige tilsynsorganer må også et ønske om straffeforfølgning tillegges særlig vekt ved oppportunitetsvurderingen. Slike organer vil ofte ha egne sanksjoner som kan brukes ved mindre alvorlige forhold. Dessuten vil ønsket om straffeforfølgning i disse tilfellene jevnt over være basert på en mer objektiv og faglig forankret vurdering av behovet for straff, sett i forhold til tilfeller hvor det er en personlig krenket ved handlingen.

Den generelle forventning om straffeforfølgning, er det strpl. § 62a omtaler som «hensynet til den alminnelige lovlydighet». Straffeforfølgningen og straffens formål er å virke forebyggende,<sup>26</sup> enten ved å virke moraldannende eller moralunderbyggende overfor befolkningen generelt, eller ved å skape et ekstra insitamant for «lovlydige borderline grupper»<sup>27</sup> til å holde seg på den rette side av loven. Det vil derfor være et kvalitetskrav at henleggelse

---

26 Se bl.a. *Tor-Geir Myhrer*: Mulige forebyggende virkninger av straffen – generelt og overfor terrorhandlinger spesielt, PHS -Forskning 2011-1 side 83flg.

27 Ved enkelte lovbruddstyper vil de fleste eller i alle fall store deler av befolkningen finnes seg i denne gruppen. Hastighetsovertredelser og smugling av alkohol og tobakk er vel de mest nærliggende eksempler.

uten etterforskning etter oppportunitetsprinsippet ikke praktiseres slik at det svekker straffeforfølgningens moralunderbyggende virkning. En lokal retningslinje om at butikktysterier normalt ikke skal etterforskes, vil derfor være i dårlig harmoni med dette kravet. Innvirkningen på den alminnelige lovlidighet er langtidsvirkninger. Så lenge man ikke kommer på kant med likhetsprinsippet, jf. nedenfor, vil det derfor ikke være noe kvalitetsminus at man for eksempel bruker etterforskningsressurser på butikktysterier bare i enkelte perioder av året, eller at man lar innsatsen rundere mellom ulike geografiske områder.<sup>28</sup> Det sentrale er at det ikke skapes inntrykk av at visse kriminalitetstyper lokalt er avkriminalisert. Se her riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2014 pkt. V/2 (side 12) om regionale og lokale prioriteringer hvor det heter at «[o]ver tid må de tilgjengelige ressurser brukes slik at lovbrytere (og mulige lovbrytere) får forståelsen av at intet kriminalitetsområde er politiet fremmed.»

*Sannsynlighet:* For beslutningen om ikke å iverksette etterforskning, vil sannsynligheten for at det foreligger et straffbart forhold være sentral. Etterforskning er en formålsbestemt virksomhet, jf. strpl. § 226, 1. ledd, særlig bokstav a og b. Hvis det er liten sannsynlighet for at det foreligger noe straffbart forhold som kan lede til påtale, er det et sentralt moment i vurderingen av om man etter oppportunitetsprinsippet skal unnlate å iverksette etterforskning. I sannsynlighetskravet skjuler det seg tre ulike vurderinger:

For det første om handlingen som kan antas eller pretenderes å være foretatt, objektivt sett rammes av et straffebed eller om en slik handling i et hele tatt er foretatt. Når en person dør i høy alder, men likevel overraskende, må det foretas en sannsynlighetsvurdering av om dette skyldes naturlige årsaker, eller om antydninger om at naboen som hentet posten, hjemmesykepleien eller en grisk arving har «hjulpet til» har noe for seg. Mer vanlig er det kanskje at sannsynlighetsvurderingen knytter seg til de

---

28 For eksempel butikktysterier i Lillevik i januar, Øverby i februar, Storvik i mars osv.

subjektive vilkår for straff. Skal man bruke etterforskningsressurser på en anmeldelse for omsorgsunndragelse etter strl. § 216 når det mest sannsynlige er at den anmeldte har tatt feil av hvilke helg, uke eller høytid som var avtalt? Tilsvarende om et anmeldt skadeverk mest sannsynlig skyldes et hendelig uhell eller vanlig uaktsomhet.

I mange tilfeller vil beslutningen basert på en sannsynlighetsvurdering om ikke å iverksette etterforskning, være influert ikke bare av sannsynlighet for at straffbarhetsvilkårene er oppfylt, men også av sannsynligheten for at man kan skaffe tilveie tilstrekkelig bevis for dette. Dette er gjerne tilfellet når forholdet først kommer til politiets kunnskap relativt lang tid etter at det er forøvet. Er man avhengig av undersøkelser av åsted eller troverdige vitneobservasjoner, kan politiet i mange tilfeller allerede fra starten av forutse at sannsynligheten er liten for at tilstrekkelig bevis for en positiv påtaleavgjørelse kan fremskaffes. Basert på det alminnelige opportunitetsprinsippet kan det i slike tilfeller være riktige å beslutte ikke å iverksette etterforskning selv for til dels alvorlige kriminalitetstyper.

*Saklighet og likhet:* På samme måte som en beslutning om å etterforske må være saklig begrunnet,<sup>29</sup> må en beslutning om unnlate også være det. Det skjønnet som opportunitetsprinsippet åpner for, kan derfor ikke benyttes til å unnlate å etterforske forhold som vil ramme familie, venner eller bekjente.<sup>30</sup> Men det vil heller ikke være saklig begrunnet å unnlate etterforskning mot virksomheter som politiet i ulike sammenhenger har god nytte av. Det kan for eksempel være virksomheter som gir rundhåndet støtte til den lokale politiidretten, eller det kan være bistand i mer tjenstlig sammenheng, f.eks. et inntauingsfirma som alltid kommer på kort varsel. Om det skulle oppstå mistanke om at de ansatte i firmaet forøvet tyve-

---

29 Jf. Rundskriv fra Riksadvokaten 3/1999 Etterforskning pkt. III/3 og *Tor-Geir Myhrer*: Etterforskningsbegrepet i Tidsskrift for strafferett 2001/1 side 6 flg., på side 14-16. (Tor-Geir Myhrer, 2001)

30 Normalt vil jo habilitetsreglene i strpl. § 60 hindre at slike situasjoner oppstår.

rier fra de inntauede biler, ville det være usaklig å unnlate etterforskning av frykt for at firmaet vil bli mindre tjenestevillig. Tilsvarende vil selvsagt gjelde i forhold til politiske miljøer og andre offentlige etater. Om politiet lokalt ønsker en mer restriktiv skjenkepolitikk, kan man selvsagt ikke unnlate å iverksette etterforskning mot hendelser om legemskrenkninger og ordensforstyrrelser på det lokale årsmøtet til kommunestyrepartiet i vippeposisjon.

Mens usaklig begrunnede henleggelse nesten alltid også vil være i strid med likhetsprinsippet, gjelder ikke det motsatte: Selv om handlingene er identiske, vil ikke ulike avgjørelser nødvendigvis være usaklige. Det er nærmest umulig å redegjøre for når slike forskjeller vil være saklige, men to særlig aktuelle typetilfeller kan trekkes fram til illustrasjon: For det første vil ressursituasjonen variere. I en periode hvor bander med mobile vinningskriminelle herjer i distriktet, kan det være at butiktkyverier og skadeverk som normalt blir gjenstand for etterforskning nå må henlegges uten etterforskning, selv om man har rimelig gode holdepunkter for hvem som er gjerningsperson. Dette kan lett bli oppfattet som urimelig av den fornærmede som er rammet av handlingen, og den mistenkte som ble etterforsket og straffet før ressursituasjonen ble så vanskelig. Men også forskjeller knyttet til gjerningsstedets beliggenhet kan være saklige. Dette lar seg lettest illustrere med lovbrudd av ordensmessig karakter. Buss- og togstasjoner er områder hvor det alminnelige publikum ferdes i stor utstrekning. Skadeverk (tagging og ødeleggelse), beruselse og urinerer skaper lett frykt og ubehag. Tenker man seg at dette skjer i Lillevik, politidistriktets administrasjonssentrum, med bybebyggelse og 40 000 innbyggere, er dette et betydelig problem. Politidistriktet har derfor en nulltoleranse for slik atferd. Alle tilfeller blir etterforsket og evt. straffet, også om gjerningspersonen ikke hører med til «problemgruppen». Øverby, et mindre sted i samme politidistrikt, har også en buss- og togstasjon, men har ikke hatt de samme problemer. At man ut fra opportunitetsprinsippet

velger ikke å etterforske og straffeforfølge tilsvarende ordensbrudd forøvet her, kan ikke være brudd på likhetsprinsippet, selv om både stedets og overtreddelsens art er lik.

En avgjørelse om ikke å etterforske et mulig straffbart forhold vil i stor utstrekning være en totalvurdering av en eller flere av de omstendigheter som er behandlet foran. Et angivelig alvorlig forhold hvor de berørte og lokalsamfunnet har en sterk forventning om etterforskning, men hvor sannsynligheten for at det er utvist nødvendig straffeskyld er liten, og hvor forholdet uansett har kommet til politiets kunnskap så sent at sannsynlighet for at nødvendig bevis kan fremskaffes er små, lar seg ikke uten videre plassere på den ene eller den andre siden av oppportunitetsvurderingens yttergrense. De momentene som er nevnt foran sier derfor mest om hva som må inngå eller ikke inngå i skjønnet, og mindre om hva avgjørelsen kan bli. For den som har ansvaret for at etterforskningsressursene brukes på de riktige sakene, kan momentene likevel være nyttige ved utarbeiding av lokale retningslinjer for oppportunitets-skjønnet, og for den etterfølgende kontrollen med hvordan det er utøvet. Men også for den påtaleansvarliges vurdering av om etterforskning bør eller burde vært iverksatt, kan momentene være nyttige som strukturering av skjønnet, jf. pkt. 3.3.2 nedenfor.

### **2.3.4 Menneskerettslige krav om etterforskning**

Jeg vil ikke her foreta noen fullstendig drøftelsen etterforskningsplikt som følger av EMK.<sup>31</sup> En ganske omfattende behandling av dette spørsmålet, med henvisning til praksis fra EMD, foretas i *Gert Johan Kjelby: Mellom*

---

31 I noen tilfeller kan det også følge et indirekte etterforskningsforbud av bestemmelsene i EMK. Dette er særlig aktuelt i forhold til EMK art 8 om respekt for privatliv og familieliv og art. 10 om ytringsfrihet. Den første bestemmelsen legger begrensninger på muligheten for å forfølge noen utøvelse av seksuelle preferanser som skjer mellom voksne, samtykkende personer i en privat setting. Det er neppe noen aktuell problemstilling for norsk politi og påtalemyndighet i dag. Forbudet mot å forfølge noen for ærekrenkelses i ytringer som er beskyttet etter art. 10 kan derimot være aktuelt, men når ny straffelov av 2005 trer i kraft vil også dette i det alt vesentlige falle bort ettersom ærekrenkelses der i det alt vesentlige avkriminaliseres. I tråd med den generelle avgrensningen i dette arbeidet, om at grensen for når det er adgang til å etterforske ikke behandles, jfr. pkt.2.3.1, går jeg ikke nærmere inn på dette.

rett og plikt til straffeforfølgning side 367 – 419 (Kjelby, 2013), og det vises til denne fremstillingen.

Som et utgangspunkt er det trolig dekkende å si at forpliktelsene som følger av menneskerettigheten, her knyttet til EMK, ikke etablerer nye etterforskningsplikter i forhold til det som allerede følger av nasjonale regler og påtaledirektiver. Betydningen av de menneskerettslige kravene er først og fremst at det legger begrensninger på hvilke endringer som kan gjøres i våre egne bestemmelser, samt at det understreker betydningen av at de nasjonale regler og prioriteringer også følges opp i praksis, jf. Rt. 2013 s. 588, som behandles nærmere nedenfor.

Også i relasjon til etterforskningsplikten vil det være naturlig å skille mellom de primære negative forpliktelser, og de noe (men alt mindre) sekundære positive forpliktelser. Den primære negative forpliktelse, innebærer at offentlige myndigheter, som for eksempel politiet, ikke selv må krenke rettighetene sikret i EMK del I. Dette oppstår for eksempel i forhold til EMK art. 2 om retten til liv når politiet skyter og dreper noen i tjenesten, eller når noen dør i arresten. Krenkelse av EMK art. 3 om inhuman og nedverdiggende behandling kan aktualisere en etterforskningsplikt når noen anklager politiet for å ha brukt vold og trusler i en avhørssituasjon. Arrestanter som blir sittende for lenge i arrest uten å bli fremstilt for retten, utløser spørsmål i forhold til retten til frihet i EMK art. 5. Bruk av ulovlige etterforskningsmetoder og krenkelse av vernet mot selvinkriminering aktualiserer spørsmålet om «fair trial» i EMK art. 6, og er det gjennomført en ransaking på manglende eller tvilsomt grunnlag vil også EMK art. 8 om respekt for privatliv være aktuell. Når foreligger en «arguable», dvs. rimelig sannsynlig anmeldelse, for at slike forhold er utført av offentlige myndigheter, eller det på annet grunnlag foreligger «a reasonable suspicion» utløser det som regel en plikt til å iverksette etterforskning. Når handlingen er utført av politiet, vil det være Spesialenheten for politisaker som skal iverksette etterforskningen, jf. strpl. § 67 fjerde til åttende



ledd, jf. påtaleinstruksen kap. 34.<sup>32</sup> For de ordinære politienhetene vil imidlertid en tilsvarende plikt oppstå hvis det inngis en rimelig sannsynlig anmeldelse for tilsvarende forhold knyttet til Kriminalomsorgen eller barnevernet. Jeg går ikke nærmere inn på spørsmålet, men viser til Kjelbys fremstilling, jf. ovenfor.

De fleste straffesaker gjelder tilfeller av åpenbare eller påståtte krenkninger mellom private. Det er i disse tilfeller den positive sikringsplikten aktualiseres. Den er generelt forankret i EMK art 1 om at staten «skal sikre» borgerne rettighetene i konvensjonen, men antas dels også å følge direkte av de enkelte rettighetsbestemmelsene. Slik for eksempel i art. 2 om at «livet skal beskyttes ved lov» og art. 8 om at man «har rett til respekt for sitt privatliv». Innholdet og omfanget av disse positive sikringsplikter er utviklet gjennom EMDs praksis i løpet av de siste 20 årene, og utviklingen er neppe avsluttet. *Kjelby* foretar en gjennomgang av EMDs praksis og viser i forhold til hvilke typer lovbrudd og ved hvilken alvorlighet det følger en etterforskningsplikt. Fremstillingen er ajour fram til 2012.<sup>33</sup> Sammenfatningsvis kan man si at en plikt til å iverksette etterforskning oppstår først og fremst i følgende tilfeller: Når noen er berøvet livet, eventuelt forsøkt berøvet livet, med villedede handlinger, uaktsomhet eller ulykker (EMK art 2.). Alvorlige eller vedvarende tilfeller av vold og/eller trusler kan utløse plikt etter både EMK art. 3 og EMK art 8, avhengig av hvor alvorlige de er. Tilfeller av menneskehandel (strl. § 224) vil aktualisere sikringsplikten i EMK art. 4. Ulike former for trakassering kan kreve etterforskning for å ivareta sikringsplikten etter EMK art. 8 om respekt for privatliv og familieliv, eventuelt også Tilleggsprotokoll 1 art 1 om vern av eiendom, hvis trakasseringen tar form at gjentagende skadeverk ol. Særlig aktuell blir etterforskningsplikten hvis denne typen handlinger er rasistisk

---

32 Jeg har behandlet noen sider av denne plikten i *Myhrer: Som siste utvei* (Universitetsforlaget 2005) side 143 flg. (Tor-Geir Myhrer, 2005b) og i *Myhrer: Bastet og bundet* (Universitetsforlaget 2012) side 137 flg. (Tor-Geir Myhrer, 2012)

33 Avgjørelsen i Rt. 2013 side 588 er ikke behandlet. Den er avsagt lenge etter at avhandlingen ble levert til bedømmelse, og omtrent samtidig med at bokmanuskriptet ble levert til forlaget.

motivert, jf. EMK art. 14. Som man vil se, er det blant disse overtreddes-typerne neppe mulig å finne lovbrudd som ikke også omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer, jf. RfR 1/2014 pkt. V/1.

Gjennom avgjørelsen inntatt i Rt. 2013 side 588 har sikringsplikten, bla. i form av en plikt til å etterforske, også fått forankring i autoritativ intern rettspraksis. Siden avgjørelsen er den første i sitt slag, er Høyesteretts tilnærming både forholdsvis generell og prinsipiell.

Saken gjaldt spørsmålet om det forelå erstatningsgrunnlag for Staten v/ Justis- og beredskapsdepartementet på grunn av manglende oppfyllelse av den sikringsplikt som følger av EMK, her først og fremst art. 3 og 8.<sup>34</sup> Faktum i saken var i hovedsak dette: Fornærmede NN og sikede A innledet et relativt kort forhold i 1997. Ved en uoverensstemmelse i 1998 utsatte A NN for grov vold, og ble kort tid etter dømt til 1 år 2 måneders fengsel for det. Etter soning fortsatte han å true og trakassere NN og hadde nær sagt sammenhengende besøksforbud fra 1998 til 2004. Dette overholdt han imidlertid ikke, men oppfølgingen og reaksjonene på bruddene var tilfældige, og det var også tilfeller av forholdsvis alvorlige trusler som ikke ble gjenstand for etterforskning og straffeforfølgning. Situasjonen ble så ille for NN at hun sammen med sine fire barn flyttet til en annen kant av landet og måtte leve på sperret adresse.

Høyesterett sammenfatter i avgjørelsen EMDs praksis om inntreden av og innholdet i den positive sikringsplikten, i fire punkter (avsnitt 46-49):

- (1) Staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må reageres mot reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med, eller burde være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente.
- (2) Staten har en viss skjønnsmargin med hensyn til valg av virkemidler. Det er ikke tale om å etterprøve myndighetens valg ut fra ideelle

---

<sup>34</sup> Høyesterett tar ikke endelig standpunkt til om det er art. 3 og/eller 8 som er krenket i det aktuelle tilfellet, og jeg går heller ikke nærmere inn på denne side av problemstillingen.

kriterier, men spørsmålet er om de tiltak som er iverksatt alt i alt var adekvate og forholdsmessige.

- (3) Det er en forventning om at tiltak blir gjennomført på en måte som innebærer at de bidrar til reell beskyttelse - «practical and effective protection». At det besluttes beskyttelsestiltak er ikke tilstrekkelig, disse må også settes ut i livet og håndheves.
- (4) Kravene til aktivitet fra myndighetenes side vil bero på det aktuelle saksområdet. For så vidt gjelder vold mot kvinner har EMD spesielt fremhevet «the need for active State involvement in their protection». På dette området har myndigheten altså en særlig oppfordring til både å treffe tiltak og til å sørge for at disse gir reell beskyttelse.

Til tross for at det fra den lokale politi- og påtalemyndigheten i det aktuelle sakskomplekset var gjort atskillige tiltak både av strafferettslig (straffereaksjon), straffeprosessuell (besøksforbud og varetekt) og polisier (patruljering) art, fant Høyesterett enstemmig at sikringsplikten etter EMK ikke var ivaretatt i det aktuelle tilfellet. Retten la særlig vekt på (avsnitt 54-55):

«... at oppfølgingen av As stadige brudd på besøksforbudet var meget mangelfull og at to potensielt svært alvorlige trusler mot NN ikke ble nærmere

etterforsket. Besøksforbud er et adekvat virkemiddel for å beskytte mot personforfølgelse. Skal et slikt forbud ha tilsiktet avvergende virkning, må det håndheves - blant annet slik at mulige brudd blir etterforsket og straffet.»  
(Mine understrekninger)

På lik linje med det som er nevnt foran om avgjørelsene og praksis fra EMD, etablerer heller ikke Høyesteretts avgjørelse noen ny norm. Etter riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer (RfR nr. 1/2014) pkt. V/1 er «alvorlige voldsforbrytelser» prioritert, og i teksten er det fremhevet at «vold i nære relasjoner kan være så alvorlig at den omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer og slike saker må vies særskilt oppmerksomhet.» Og i RfR nr. 3/2008 om familievold heter det i punkt 3:

«Bryter siktede et besøksforbud, skal det reageres raskt og med fasthet, og det må vurderes om bruddet gir grunnlag for pågrepelse og fremstilling for varetekt.

Det bør vurderes å begjære pådømmelse av brudd på besøksforbudet, jf. straffeloven § 342 bokstav c) uten å avvente hovedforhandling i familievoldssaken.»

Det Høyesteretts avgjørelse i erstatningssaken imidlertid bidrar til å understreke, er hvilken sentral kvalitetsfaktor det utgjør for politidistriktets etterforskningsvirksomhet at etterforskning rent faktisk iverksettes i samsvar med de sentrale prioriteringene.

## 2.4 Etterforskning av skyldspørsmålet (oppklaring)

### 2.4.1 Innledning

Når en etterforskning mot mistenkte har frembrakt tilstrekkelige bevis for alle at straffbarhetsvilkårene er oppfylt, sier en gjerne at saken er oppklart. Avgjørelsen av om de fire straffbarhetsvilkårene er oppfylt, er hovedinnholdet i det som i straffeprosessen benevnes som skyldspørsmålet. Punktet «etterforskning av skyldspørsmålet» samsvarer derfor med kravet om «høy oppklaring» som er fastsatt i RfR nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen pkt. II/3 og mål og prioriteringsrundskrivet (RfR nr. 1/2014) pkt. IV/2. Hva som nærmere ligger i «oppklaring» reiser imidlertid flere problemstillinger. Noen er enkle å besvare, mens andre krever en mer omfattende drøfting.

Det første spørsmålet er *hva* som må bevises for at saken skal anses oppklart, og *hvem* som har ansvaret for at det blir bevist (bevisbyrden)? Dette behandles i pkt. 2.4.2. Neste tema er *hvilken grad av sikkerhet* som må oppnås om de spørsmål som hører til skyldspørsmålet, og om kravet alltid er det samme (beviskravet)? En drøftelse av dette foretas i pkt. 2.4.3.

Læren om skyldspørsmål og straffespørsmålet, og om bevisbyrde og beviskrav, forbindes først og fremst med straffesaksbehandlingen for domstolene. Dette gjør det naturlig å spørre om i hvilken grad problemstillingene har relevans for etterforskning av saker som avsluttes med en utenrettslig påtaleavgjørelse. Med andre ord *når* kravene gjelder. I *Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess* (4.utg) side 163(Andenæs & Myhrer, 2009) heter det:

«De viktigste avgjørelser i straffeprosessen blir truffet av domstolen, og det er især spørsmålet om bevisføring for retten som er gjenstand for regulering i loven og drøftelse i teorien. Men også påtalemyndigheten har viktige avgjørelser å treffe, f.eks. om pågripelse, om henleggelse av saker, utferdigelse av tiltale eller unnlatelse av påtale. Og det oppstår her tilsvarende spørsmål om hvilke beviskrav som skal stilles og hvilke bevis som kommer i betraktning. Dette må påtalemyndigheten selv ta standpunkt til.» (Min utheving.)

Det siterte kan være egnet til å gi inntrykk av at det er opp til påtalemyndighetens eget forgodtbefinnende å avgjøre hvilke beviskrav som stilles når siktede for eksempel tilbys å få saken avgjort ved et forelegg eller en påtaleunnlatelse. Dette er imidlertid ikke riktig. Som utgangspunkt er det de samme krav til bevisovervekt som stilles i alle tilfeller hvor saken avgjøres med en positiv (dvs. en skyldkonstaterende) påtaleavgjørelse.<sup>35</sup> Mange av sakene som avgjøres med en utenrettslig positiv påtaleavgjørelse, vil imidlertid være av en mindre alvorlig karakter. Det må derfor aksepteres at etterforskningen i disse saker er mindre robust, jf. nærmere nedenfor i pkt. 2.4.3.2.

Så langt har jeg berørt spørsmålene om *hva* som ligger i at en sak er oppklart, *hvem* som har ansvaret for å fremskaffe opplysningene, *hvor sikker* man må være, og *når* eller ved *hvilke typer avgjørelser* kravene gjelder. Mange vil kanskje mene at det som det er viktigst å fastsette standarder for, er *hvordan* politiet skal gå fram for å oppklare sakene. Dette er et meget omfattende tema, og berøres forholdsvis kort i pkt. 2.4.4.

Både i RfR nr. 2/2012 om krav til saksbehandlingen pkt. II/3 og mål og prioriteringsrundskrivet, RfR nr. 1/2014 pkt. IV /2, er spørsmålet om høy oppklaring først og fremst knyttet til angivelsen av en oppklaringsprosent. I dag er standarden for delkomponenten oppklaring 38 %. Dette aktualiserer spørsmålet om hvordan en standard som forventer at mindre enn 4 av 10 lovbrudd oppklares, kan karakteriseres som «høy oppklaring» og bidra til «høy kvalitet». Dette ser jeg nærmere på i pkt. 2.4.5.

---

35 Se *Tor-Geir Myhrer*: God påtaleskikk i Juss og etikk side 79-81(Tor-Geir Myhrer, 2005a).

## 2.4.2 Hva må bevises og hvem har ansvaret?

I kravet om at etterforskningen skal frembringe tilstrekkelig bevis til at saken anses oppklart, ligger det «skjult» at det er påtalemyndigheten som har *bevisbyrden*. I dette ligger at det er politiet og påtalemyndigheten som har *bevisføringsplikten*, og som derfor har ansvaret for å fremskaffe den informasjonen som skal til for at saken anses oppklart (i den ene eller andre retning).<sup>36</sup> Men i bevisbyrden ligger også at det er påtalemyndigheten som har *tvilsrisikoen*. Evner man ikke gjennom etterforskningen å få fram informasjon som tilfredsstiller det strenge beviskravet i straffesaker,<sup>37</sup> går det ut over politi og påtalemyndigheten i form av at saken henlegges, eller om den fremmes for retten, ender med frifinnelse av siktede. Den nærmere begrunnelse for og omfanget av bevisbyrden, behandles ikke her.<sup>38</sup>

Læren om hva som i straffeprosessen hører med til skyldspørsmålet og hvilke avgjørelser som klassifiseres som hørende til andre typer spørsmål, som straffespørsmålet eller prosessuelle avgjørelser, oppfattes gjerne som noe av det mer kompliserte. Årsaken til dette er først og fremst at selv om skillet har ganske stor prosessuell betydning, er grensedragningen i meget liten utstrekning positivt lovregulert. Avgrensningen som er trukket opp gjennom rettspraksis er heller ikke i alle sammenhenger konsistent og logisk. Det er her verken foranledning eller plass til å gå inn på den detaljerte avgrensningen av skyldspørsmålet. Om dette vises til den alminnelige

---

36 Som oftest forbinder vi kravet om «oppklaring» med at det fremskaffes bevis for hvem som er ansvarlig for handlingen og at alle straffbarhetsvilkårene er tilstrekkelig bevist. Men en sak vil jo også være oppklart hvis etterforskningen bringer klarhet i at det overhodet ikke har foregått noe straffbart, for eksempel at en person som finnes med store hodeskader ikke er slått av sine svirebrødre, men har falt og slått seg i beruset tilstand.

37 Se nærmere i pkt. 2.4.3.

38 Se først og fremst den meget omfattende behandlingen i *Asbjørn Strandbakken*: Uskyldspresumsjonen side 339-442 (Strandbakken, 2003), samt *Jo Hov*: Rettergang II side 1161-1168 (Hov, 2010) og *Johs. Andenæs*: Norsk straffeprosess (4.utg) side 160-163 (Andenæs & Myhrer, 2009).

straffeprosessuelle litteraturen.<sup>39</sup> For behandlingen her er det tilstrekkelig med utgangspunktene og hovedreglene. Skal straffesaken anses oppklart, er det fem delspørsmål som må være bevist: For det første, er det riktig person som anklages for handlingen? Og dernest må det bevises at denne gjerningspersonens handling fyller alle de fire straffbarhetsvilkårene: Rammes handlingen av straffebudet, er det bevist at det ikke foreligger rettsstridsutlukkende omstendigheter (nødrett, nødverge mv), er vedkommende tilregnelig (alder, psykose) og har vedkommende utvist nødvendig skyld (forsett, uaktsomhet)?

Det overveiende flertallet av straffesaker ligger slik an at det verken er behov for å avklare om det foreligger rettstridsutlukkende omstendigheter eller om gjerningspersonen er tilregnelig. Når det ikke er noe i saken som tyder på at det kan være grunn til å undersøke om det for eksempel kan foreligge nødverge, nødrett eller samtykke, eller om gjerningspersonen er sinnslidende eller under den strafferettslige lavalder, skal det heller ikke brukes etterforskningsressurser på det. Det kvalitetsmessige delkravet om «oppklaring» blir selvsagt ikke dårligere oppfylt ved at man også bruker ressurser på uaktuelle straffbarhetsvilkår, men i forholdet til delkravet om saksbehandlingstid og effektivitet, jf. pkt. 2.8 nedenfor, vil slik ressursbruk være negativt. Samlet sett vil derfor slik etterforskning påvirke kvaliteten på etterforskningen negativt.

At det i flertallet av sakene «bare» må avklares om mistanken er rettet mot riktig person, at den konkrete handlingen rammes av straffebudet (straffbarhetsvilkår nr. 1) og at det er utvist nødvendig skyld (straffbarhetsvilkår nr. 4), innebærer likevel ikke at bevisemaene nødvendigvis er få. Dette avhenger av hvordan det aktuelle straffebudet er bygget opp. Straffeloven § 162 om narkotikaforbrytelser er bygget opp med ulike hand-

---

39 *Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess* (4. utg) side 137 flg (Andenæs & Myhrer, 2009), *Jo Hov: Rettergang II* side 974 flg (Hov, 2010), *Helge Røstad: Skyldspørsmål og straffespørsmål i straffeprosessen - grensedragnin og rettslig betydning i «Utvalgte emner»* side 228-264 (Røstad, 1981), og *Magnus Matningsdal: Grensen mellom skyld- og straffespørsmål, Jussens Venner 1998* side 273-299 (M. Matningsdal, 1998).

lingsalternativer, alvorlighetsgrader og skyldformer, og skiller også mellom forsøk og fullbyrdet handling. Her kan det derfor bli ganske mange ulike bevisemaer som må avklares under etterforskningen, før saken kan anses for oppklart. Som ytterpunkt på den andre siden kan en sak om overtredelse av vegtrafikkloven § 31, jf. 22, 1. ledd om kjøring i påvirket tilstand, tjene som illustrasjon: Det er bare ett handlingsalternativ, og både forsøk og fullbyrdet handling, og forsettlig og uaktsom overtredelse er likestilt. I en slik sak vil det jevnt over være færre omstendigheter som må bevises for at saken skal anses oppklart, i betydningen av at skyldspørsmålet er tilstrekkelig bevist.<sup>40</sup>

Om etterforskningen på dette punktet er i henhold til standard, og således holder den nødvendige kvalitet, avgjøres først av om etterforskningsmaterialet gir opplysninger som med tilstrekkelig grad av sikkerhet knytter gjerningspersonen til den aktuelle straffbare handlingen. For eksempel om det er tilstrekkelig sikkerhet for at det er mistenkte A som i en uoversiktlig slåsskamp med mange involverte inne på en pub, har skadet fornærmede B i ansiktet med et knust ølglass. Når dette bevisetemaet er avklart, må etterforskningen også inneholde informasjon som viser at skaden i eksemplet ovenfor er slik at den objektivt vurdert, omfattes av straffeloven § 229. Eventuelt må det også avklares om skaden fyller vilkårene om sykemelding i mer enn to uker eller «uhelbredelig lyte», samt om det å benytte et glass er slik at det anses som «særlig farlig redskap» etter straffeloven § 232. Dette kan vi kalle «*det objektive dekningsprinsippet*», som innebærer at etterforskningsmaterialet må gi tilstrekkelig sikkerhet for at alle de omstendigheter som må være tilstede for at handlingen objektivt sett skal rammes av det aktuelle straffebudet, er bevist. Den tredje kvalitetskomponenten er at etterforskningsmaterialet må inneholde opplysninger som viser at «*det subjektive deknings-*

---

40 At det for å kunne fastsette eller foreslå en adekvat reaksjon, også i saker som denne er nødvendig å avklare om handlingen er fullbyrdet og hvilke skyldgrad som er utvist, behandles nærmere i pkt. 2.5.



*prinsippet*» er oppfylt. Det vil si at det med tilstrekkelig grad av sikkerhet fremgår at gjerningspersonen har utvist den nødvendige skyld – som oftest forsett - i forhold til de objektive kravene. Saken som er brukt som eksempel her, er ikke oppklart, og etterforskningen er av tvilsom kvalitet, hvis etterforskningsmaterialet etterlater tvil om at det rent faktisk kan forholde seg slik at mistenkte A fikk knust sitt ølglass da han forsøkte å komme seg unna slåsskampen, og at han deretter ble dyttet overende og kom til å skjære opp B i ansiktet i det han falt. I så fall er ikke skadetilføyelsen forsettlig.

### 2.4.3 Hva er tilstrekkelig bevis? (Beviskravet)

#### 2.4.3.1 Hva er «terskelverdien» - hvilken grad av sikkerhet kreves?

I teksten ovenfor er brukt formuleringen om at etterforskningen må frem-skaffe «tilstrekkelig bevis» for de omstendigheter bevisbyrden omfatter. Lovgivningen inneholder ingen nærmere regulering av hvor sikkert bevis-resultatet må være for at bevisene skal være tilstrekkelige. Heller ikke EMK art. 6 (2) eller Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 14 (2) sier noe om styrken av bevisene, men nøyer seg med å si at alle skal betraktes som uskyldige «inntil skyld er bevist etter loven». I den strafferettslige og straffeprosessuelle litteraturen, er spørsmålet viet atskil-lig oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt. Jeg nøyer meg med å vise til den omfattende behandlingen med henvisninger i *Asbjørn Strandbakken: Uskyldspresumsjonen*, side 339-53(Strandbakken, 2003).

Både i praksis og i teorien er det uomtvistet at det i straffesaker gjelder et særlig strekt beviskrav, og at overvektsprinsippet i form av at det mest sannsynlige legges til grunn, ikke er tilstrekkelig. Negativt uttrykt formuleres gjerne beviskravet i straffesaker slik at det etter vurderingen av bevisene ikke må foreligge «rimelig tvil»<sup>41</sup> (om mistenktes skyld eller

---

41 Ofte søkes «rimelig tvil» presisert med at tvilen må være fornuftig og ikke konstruert, og heller ikke rent teoretisk.

den omstendighet som er gjenstand for bevis, for eksempel om det forelå en nødvergesituasjon). Positivt uttrykt sier man gjerne at det foreliggende bevismateriale må være egnet til å overbevise (påtalejuristen eller dommeren) om at mistenkte er skyldig (eller at den aktuelle omstendighet foreligger eller ikke foreligger). I en avgjørelse inntatt i Rt. 2013 side 296 (avsnitt 17) slår ankeutvalget fast:

«Det fremgår av denne uttalelse at lagmannsrettens flertall har lagt til grunn at det for domfellelse for falsk forklaring kreves at det *er ført bevis utover rimelig tvil for at tiltalte bevisst har gitt uriktige opplysninger om forhold som han forstod var relevante*, og at det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden. Dette er en riktig oppfatning av beviskravet og hvem som har bevisbyrden, og utvalget kan heller ikke se at lagmannsrettens flertall har begått noen feil ved den konkrete anvendelse av disse reglene.» (Uthevet her)

Selv om det er alminnelig enighet om hva beviskravet er, er det vanskelig å tallfeste eller angi direkte hvor terskelen ligger. Det har i teorien vært diskutert om terskelverdien for beviskravet kan fastsettes i prosent.<sup>42</sup> Stort sett har dette blitt forkastet. Det er på det rene at beviskravet er vesentlig mer enn 51 % (det mest sannsynlige) og mindre enn 100 % (absolutt sikkerhet), og at kravet ligger nærmere de 100 % enn 50 %. Men ellers har det vist seg ganske umulig både å transformere en gitt bevissituasjon til en tallverdi, og å fastsette hvilken prosent som eventuelt skulle angi terskelverdien. En kommer følgelig ikke bort fra at spørsmålet om etterforskningen har frembragt tilstrekkelig bevis, i stor utstrekning vil bero på påtalejuristens skjønn. Selv om påtalemyndigheten etter strpl. § 55, 4. ledd «skal opptre objektivt i hele sin virksomhet, herunder på etterforskningsstadiet, når det treffes påtalevedtak og ved irettføring av saken», er det ikke til å unngå at det vil være et visst subjektivt element i denne vurderingen av om beviskravet er oppfylt.

For å avgjøre om etterforskningen i saken på dette punkt holder den nødvendige kvalitet, kommer en trolig ikke nærmere enn at påtalejuristen

---

42 Se *Strandbakken* side 367-371 (Strandbakken, 2003).

må stille seg to spørsmål: *Er jeg på bakgrunn av det foreliggende bevismaterialet overbevist om at mistenkte er rett gjerningsperson og at straffbarhetsvilkårene er oppfylt?* Hvis dette spørsmål besvares med «ja», bør man også stille seg følgende spørsmål: *Er det rimelig nærliggende, alternative forklaringer på hendelsesforløpet som kan være egnet til å rokke ved denne overbevisning?* Besvares dette etter en ærlig og objektiv overveielse med «nei», vil etterforskningen i saken normalt være av en slik kvalitet at man kan konkludere med at den er oppklart.<sup>43</sup>

#### 2.4.3.2 Er terskelverdien alltid den samme?

Spørsmålet om terskelverdien for hva som er tilstrekkelig bevis alltid er den samme, reises gjerne i tre ulike sammenhenger: Er beviskravet det samme for alle typer avgjørelser som hører under skyldspørsmålet? Er beviskravet det samme uavhengig av hvor alvorlig straffbart forhold saken gjelder? Er beviskravet det samme uavhengig av muligheten for å fremskaffe bevis?

##### *For alle avgjørelser under skyldspørsmålet*

Av Høyesteretts avgjørelsene inntatt i Rt. 1979 side 143 og 2002 side 23<sup>44</sup> følger at den bevismessige terskelen for at siktede var tilregnelig i gjerningsøyeblikket (straffbarhetsvilkår nummer tre), ligger noe lavere enn kravene til de bevisene som stilles for at siktede har utført handlingen. I en fremstilling som gjelder kvalitetskravene for etterforskningen, er det likevel ikke grunn til å gå nærmere inn på slike detaljer. Der hvor saken er av en slik alvorlighet at den forsvarer en nærmere undersøkelse av mistenktes psykiske tilstand, vil et lavere beviskrav for tilregnelighet/utilregnelighet p.g.a. psykose, ikke innebære at det stilles lavere krav til etterforskningen. Snarer tvert i mot. Nettopp fordi tilregnelighetsspørsmålet normalt vil være det vanskeligste i hele saken, må etterforskningen

---

43 Dette forutsetter at den påtalemessige vurderingen er forsvarlig. Der det ikke tilfellet, kan saken selv-sagt bli ansett som oppklart selv om det er vesentlige mangler ved etterforskningen. Fremmes slike saker i retten vil det gjerne ende med frifinnelse.

44 Se også RG 2012 side 1153, dommens pkt. 6.1.

omkring dette spørsmål være ekstra grundig. Det lavere beviskravet for tilregnelighet får derfor først betydning når det skal treffes endelig påtaleavgjørelse i saken, og eventuelt for domstolenes avgjørelse av saken. Det er imidlertid grunn til å gjøre et par presiseringer. Både i teori og praksis sies det gjerne generelt at beviskravet for tilregnelighet er lavere enn for avgjørelsen av om mistenkte har begått handlingen.<sup>45</sup> Av sammenhengen fremgår det imidlertid at dette bare tar sikte på utilregnelighet p.g.a. psykose. Bevis for at mistenkte på gjerningstidspunktet var over den strafferettslige lavalder (straffeloven § 46) og at rusen var selvforskyldt (straffeloven § 45), må avgjøres etter omfattes ikke av «særregelen», jf. *Strandbakken*: Uskyldspresumsjonen side 398-414 (Strandbakken, 2003) som skiller mellom ulike tilregnelighetsgrunnene.<sup>46</sup>

*Er «terskelverdien» den samme uavhengig av hva saken gjelder?*

Gjelder det det samme beviskrav i en sak om en formalovertredelse av vegtrafikkloven og som vil resultere i en beskjeden bot, som når saken gjelder et graverende tilfelle av uaktsom kjøring med dødsfølge, og som eventuelt vil gi gjerningspersonen en betydelig ubetinget frihetsstraff og tap av førerretten? Om dette spørsmål sier Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess (4. utg) side 161 (Andenæs & Myhrer, 2009):

«Det kan likevel neppe være tvil om at det i praksis skjer en viss gradering av hva som betraktes som en «rimelig tvil». En dommer vil kreve en høyere grad av visshet for å domfelle for drap enn for trafikforseelse. En slik praksis kan også ha gode grunner for seg. Når verken frihet eller ære står på spill, veier hensynet til å unngå uriktig domfellelser ikke fullt så tungt i forhold til ønsket om en effektiv rettshåndhevelse som ved alvorligere lovbrudd.»

---

45 Se ble. *Hov*: Rettergang II side 1162 (Hov, 2010)

46 *Hov*: Rettergang II side 1163 (Hov, 2010) åpner også for at det opereres med en lavere terskel for tidspunktet for når den straffbare handling er begått i de tilfeller det har betydning for avgjørelse av foreldesspørsmålet, selv om avgjørelsen av dette etter strpl. § 33 hører til skyldspørsmålet. Det samme gjør Johs. Andenæs: Alminnelig strafferett (5. utg.) side 102-103 (Andenæs & Myhrer, 2009). Ingen sier imidlertid hvor langt ned terskelen legges, om det for eksempel er tilstrekkelig med «overveiende sannsynlig», eller «klar sannsynlighetsovervekt». *Strandbakken*: Uskyldspresumsjonen side 437-38 (Strandbakken, 2003) avviser at «klar sannsynlighetsovervekt» er nok, og mener beviskravet ikke bør reduseres mer enn det som er gjort for tilregnelighetsspørsmålet ved psykoser.

Tilsvarende synspunkt fremholdes av *Hov Rettergang II* side 1162-63 (Hov, 2010), mens (Schelin, 2007; Strandbakken, 2003), synes å legge til grunn at beviskravet er det samme. Strandbakken side 382 viser også til en avgjørelse av Høyesterettskjæremålsutvalg (nå Ankeutvalg) inntatt i Rt. 1978 side 882, som unektelig støtter opp under oppfatningen om at beviskravet ikke varierer med alvorligheten av saken. Saken gjaldt en bot på kr. 1000 etter vegtrafikkloven § 31, jf. § 13 for å ha kjørt med en bil uten fotbrems og «flatt batteri». Kjæremålsutvalget uttalte:

«Det er uklart om retten har stilt de riktige krav til bevisets styrke. For at domfellelse skal kunne skje kreves at påtalemyndigheten må ha *ført fullt bevis for det faktiske forhold, både i objektiv og subjektiv henseende, og slik at rimelig tvil skal komme den tiltalte til gode*. En «overveiende sannsynlighet» er ikke tilstrekkelig. Dommen må derfor oppheves, jfr. [straffeprosesslovens § 392](#) annet ledd.» (Uthevet her)

Trolig her det her mer snakk om en skinnuenighet, enn en reell uenighet. Slik jeg ser det, kan det være hensiktsmessig å nærme seg problemstillingen ved å ta utgangspunkt i de to spørsmålene som er stilt opp avslutningsvis i pkt. 2.4.3.1., og anvende dem på en terminologi som bl.a. benyttes i svensk rett.<sup>47</sup> Det kan skilles mellom etterforskningsmaterialets *overbevisningskraft* og dets *robusthet*. Slik jeg ser det, må kravet være at når påtalemyndigheten vurderer etterforskningsmaterialet, må det være egnet til å overbevise påtalejuristen om at mistenkte er rett gjerningsperson og at straffbarhetsvilkårene er oppfylt. Der hvor det etter min mening er grunnlag for å differensiere kravene, er når det gjelder vurderingen av om det kan finnes alternative forklaringer som kan komme til å rokke ved denne overbevisning. Dette er et spørsmål om hvor robust etterforskningen må være. Et par eksempler til illustrasjon kan være hensiktsmessig:

Mistenkte A påtreffes nattetid stående bøyd over en blodig og livløs person, B, som senere dør. A har blod på sine klær og er forholdsvis sterkt beruset, og kan ikke gjøre rede for hva

---

47 Se særlig *Lena Schelin: Bevisvurdering av utsagor i brottmål* (Norstedts juridik 2007) side 58-70 (Schelin, 2007), og «Fälaktigt dömda», Rapport fra JK:s rättsäkerhetsprojekt (2006) side 43.

som har skjedd. Det er imidlertid kjent at A og B tidligere på kvelden har vært i håndgemeng. Her må det selvsagt etterforskes med tanke på å binde A til en sak om legemskrenkelse av B, men etterforskningen må også avklare: Skyldes B's skader naturlige årsaker, for eksempel et fall? Kan legemskrenkingen av B være forøvet av andre, slik at A har kommet til først i ettertid? Kan det være at B har gått til angrep på A, og at A derfor har handlet i lovlig nødverge?

Mistenkte A er selger og stanses i en rutinekontroll som fører av sin arbeidsgivers bil. Kontrollen skjer i Lillevik, og arbeidsgivers kontor ligger i Storvik to mil unna. Ved kontrollen viser det seg at bilen A kjører nærmest er helt uten bremsesystem. De fleste vil vel her være overbevist om at A er skyldig i overtredelse av veitrafikkloven § 31, § 23 1.ledd (ført kjøretøy som ikke er i forsvarlig stand). Med mindre det foreligger helt spesielle omstendigheter bør det ikke undersøkes nærmere om bremsesvikten kan ha oppstått helt plutselig og umiddelbart før kontrollen, og det bør heller ikke sjekkes om A bare har vært sjåfør de siste 200 meterne før kontrollen, og om det for øvrig er en ukjent B som har kjørt bilen fra Storvik.

Det er ikke særlig tvil om at kvalitetskravene fordrer at politiet på eget tiltak og initiativ sørger for at etterforskningen i den første saken er vesentlig mer robust enn i den andre. Først når A eventuelt fremholder at han rett før kontrollen hadde overtatt bilen fra B, og at stansen her var første gangen det var nødvendig å bremse, må disse forholdene undersøkes hvis man ønsker å gå videre med saken. At det er grunnlag for en slik differensiering av etterforskningens robusthet, har også kommet til uttrykk i lovgivningen. I påtaleinstruksens § 7-5, 4. ledd heter det:

«Dersom en offentlig tjenestemann i tjenestens medfør erfarer at det har skjedd en overtredelse av et straffebud, kan forelegg utferdiges i henhold til dennes skriftlige innberetning uten videre undersøkelser.»

At saken skal avgjøres med et forelegg, vil normalt innebære saken er av forholdsvis bagatellmessig art,<sup>48</sup> og en rapport fra en offentlig tjenesteperson som selv har sett overtredelsen vil normalt være egnet til å overbevise. En slik bestemmelse fantes også i den gamle påtaleinstruksen fra 1936 § 17, 1.ledd, men ble foreslått opphevet av Påtaleinstruksutvalget, jf. NOU 1984:27 side 113-14. Etter innsigelser i høringsrunden ble bestem-

---

48 Det må imidlertid erkjennes at bestemmelsen har stått uendret siden ikrafttredelsen 1.1.1986, og det senere, både ved strafferettslige og straffeprosessuelle endringer har skjedd en vesentlig utvidelse av muligheten for å avgjøre straffesaker med bøteforelegg.

melsen opprettholdt med henvisning til at det av effektivitetsgrunner kunne være behov for regelen i enkle og kurante saker, jf. Foredraget til Kgl. res. om Påtaleinstruksen side 63-64.<sup>49</sup> Det er også effektivitetshensyn som begrunner synspunktet om at etterforskningen i mindre alvorlige saker ikke behøver å være like robust som i de mer alvorlige. Det er et grunnkrav til straffeprosessen at den er rask og prosessøkonomisk,<sup>50</sup> og det gjelder ikke bare i den enkelte sak, men også etterforskningsvirksomheten som helhet. Dette innebærer at det bør brukes mest ressurser på de alvorligere sakene for å sikre at behandlingen av disse er betryggende. Med de etterforskningsressurser som er tilgjengelige (og som samfunnet er villig til og har råd til å bruke), innebærer dette at det ikke kan opereres med en standard som krever at etterforskningen i det store antall forholdsvis trivielle saker skal være like robust som i de alvorlige.

Det følger av dette at det etter min oppfatning ikke kan gjøres unntak fra kravet om at etterforskningsmaterialet skal ha en slik kvalitet at det overbeviser den påtaleansvarlige om mistenktes skyld, jf. også *Tor-Geir Myhrer: God påtaleskikk* side 79-81 i *Juss og Etikk* (Universitetsforlaget 2005) (Tor-Geir Myhrer, 2005a). Det vil derfor etter mitt skjønn være i strid både med kravet til kvalitet i etterforskningen og kravene til «god påtaleskikk» hvis påtalemyndigheten «forsøker seg» med et forelegg i en sak hvor påtalejuristen ved utferdigelsen ikke er overbevist om mistenktes skyld, eller ser at det foreligger omstendigheter som kan lett kan komme til å undergrave denne overbevisningen. Der hvor det mest gjennomgående syndes mot dette kvalitetskrav, er trolig ved etterforskningsmateriale som ligger til grunn for de såkalte «skrankeforeleggene». Forholdsvis ofte<sup>51</sup> er kvaliteten både på rapporten fra tjenestepersonene som har innbragt eller pågrepet mistenkte, og mistenktes forklaring så dårlig at det ikke er egnet til å overbevise noen om at mistenkte «utenfor rimelig tvil»

---

49 Justisdepartementets skriv G 137/85.

50 Jf. *Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess* (4. utg.) side 2-3 (Andenæs & Myhrer, 2009).

51 Basert på egen erfaring fra ulike posisjoner i påtalemyndigheten og beretninger fra påtalejurister.

er skyldig i det straffbare forhold. Ikke rent sjelden presenteres mistenkte likevel for et forelegg, som senere enten må trekkes eller påfører påtalemyndigheten unødvendig og uheldige nederlag når det prøves i retten.<sup>52</sup>

Også i det som gjerne kaller seriesaker kan det både ved påtaleavgjørelsene og i domstolene bli stilt lavere krav til bevisene. De seriesakene hvor flere straffbare forhold gjensidig forsterker bevisene for de øvrige representerer ikke noe unntak, selv om de selvstendige bevisene for hvert enkelt tilfelle ikke er tilstrekkelige. Hvis sikede med stor grad av sikkerhet knyttes til et par av hytteinnbruddene i et begrenset område forøvet i løpet av en helg, styrker det også bevisene for at han har forøvet de fem andre innbruddstyveriene forøvet i samme område, til samme tid og med lik modus. Her vil nok de fleste være enige i at det hører hjemme i teorien at det skulle ha vært andre tyver på ferde, som på samme tid, sted og måte har gjennomført innbruddstyverier uavhengig av siktede. Det stiller seg annerledes når rekken av handlinger som A mistenkes for ikke har noen sammenheng verken i tid, sted eller modus. Likevel er det nok en tilbøyelighet til å ville akseptere en etterforskning som bare gjør det overveiende sannsynlig at A har forøvet grovt tyveri nr. 14 og 15, men om tilfellene hadde kommet til avgjørelse isolert, ville det bli krevd bevis utenfor rimelig tvil. Er siktede A utvilsomt skyldig i forholdene 1-13, vil forfølgningen for ytterligere to forhold først og fremst påvirke straffutmålingen. Dette kan likevel ikke forsvare at det ved avgjørelsen av skyldspørsmålet aksepteres en etterforskning som bare skaper overveiende sannsynlighet.<sup>53</sup>

*Kan «terskelverdien» senkes i sakstyper med vanskelig bevissituasjon?* Spørsmål i denne retning er blitt reist i to ganske ulike typetilfeller: Den ene er der hvor bevissituasjonen er meget sparsom, slik den kan være i enkelte saker om voldtekt hvor en bare har de to involvertes motstridende

---

52 Ofte er det ikke er den som utferdiger skrankeforelegget som har ansvaret for den senere oppfølging av saken, og det gjør jo at utferdigelsen av forelegget er tvilsom påtaleetikk også i forhold til kollegaer.

53 I en annen sammenheng (adgang til å lese opp forklaringer) avviste Høyesterett et tilsvarende resonnerement, jf. Rt. 1991 side 1096.



forklaring å forholde seg til.<sup>54</sup> Det andre typetilfellet er der hvor bevismaterialet langt på vei er overveldende, og hvor det derfor er rike muligheter for å ødelegge og tåkelegge de relevante bevisene. Omfattende økonomiske straffesaker er eksempler på det siste.<sup>55</sup> Det må være temmelig klart at det ikke er adgang til å redusere terskelkravet om bevis utenfor rimelig tvil, fordi bevissituasjonen er vanskelig. Det strenge beviskravet i straffesaker er begrunnet i at det anses som en vesentlig større ulykke at en uskyldig blir dømt, enn at en skyldig går fri. Dette gjør seg ikke minst gjeldende når saken gjelder alvorlige forhold. Selv om bevissituasjonen er vanskelig, vil det derfor ikke være i samsvar med kvalitetsstandarden om politiet under etterforskningen nøyer seg med å bevise at mistenkte med overveiende sannsynlighet er skyldig.

#### **2.4.4 Hvordan kan skyldspørsmålet bevises? (Taktisk og teknisk etterforskning)**

Dette er spørsmålet om hvilke taktiske og tekniske metoder politiet har adgang til å gjøre bruk av under etterforskningen, samt hvordan de benyttes. Med stor rett kan det hevdes at spørsmålet om kvalitet i etterforskningen først og fremst henger sammen med i hvilken grad politiet evner og har fantasi til å gjøre riktig bruk av disse metodene i etterforskningen. Dette er imidlertid et meget omfattende tema. Bare innføringsbøkene i taktiske og teknisk etterforskningsmetoder er på til sammen ca. 800 sider.<sup>56</sup> Det vil sprengte alle rammer for denne fremstillingen å redegjøre for i hvilken grad der er fastsatt konkrete standarder for når de enkelte metodene skal benyttes og hvordan det i tilfelle skal gjøres. Avgrensningen har også sammenheng med at fremstillingen har et særlig fokus på påtaleansvarliges rolle og ansvar. Som drøftelsen i kap. 3 vil vise, faller anvendelsen av taktiske og tekniske etterforskningsmetoder i begrenset grad innenfor den påtaleansvarliges

---

<sup>54</sup> Se for eksempel: [http://www.nrk.no/rogaland/\\_-for-hoye-beviskrav-i-domstolen-1.805015](http://www.nrk.no/rogaland/_-for-hoye-beviskrav-i-domstolen-1.805015)

<sup>55</sup> Se *Hov*: Rettergang II side 1163 (Hov, 2010).

<sup>56</sup> Se *Ole Thomas Bjerknæs og Ann Kristin Hoff Johnansen: Etterforskningsmetoder – en innføring* (Fagbokforlaget 2009) (Bjerknæs & Johansen, 2009). (Hamremoens, 2012)

beslutnings- og veiledningsansvar. Det forholder seg annerledes med de såkalte ekstraordinære etterforskningsmetodene, og jeg kommer inn på noen helt grunnleggende standarder nedenfor i pkt. 2.6.

Avgrensningen her innebærer likevel ikke at det for de mer ordinære metodene ikke er behov for understandarder for å sikre høy oppklaring. Jeg nøyer meg med et illustrerende eksempel knyttet til åstedsundersøkelse og bruk av DNA-analyse ved vinningsforbrytelser. Dette er valgt av to grunner: Sikring av spor og åstedsundersøkelse er særskilt omtalt i Riksrevisjonens rapport om undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet side 44-45.<sup>57</sup> Og Justisdepartementet gjennomførte dessuten i perioden 2008-2012 et såkalt DNA-prosjekt hvor formålet var:

«Utvidet bruk av DNA i etterforskningen forventes å bidra til en mer effektiv etterforskning og øke muligheten til å oppklare flere saker, blant annet i forhold til kriminalitet som rammer folk flest og mer alvorlig kriminalitet.»

Dette prosjektet ble gjenstand for evaluering ved Politihøgskolens forskningsavdeling, jf. *Johanne Yttri Dahl og Heidi Mork Lomell: Fra spor til dom – Evaluering av DNA reformen.* (PHS-forskning 2013:2) (Dahl & Lomell, 2013).

En forutsetning for at DNA-analyse skal kunne ha noen betydning for oppklaring av et straffbart forhold som tyvsforbrytelser, er at det rent faktisk gjennomføres åstedsundersøkelser, at det sikres spor og at sporene er av slik kvalitet at de egner seg for analyse. I følge Riksrevisjonens rapport svarte politidistriktene følgende på en spørreundersøkelse om åstedsundersøkelse og DNA-spor:

«I spørreundersøkelsen til politidistriktene kom det fram at alle distriktene i ganske stor eller stor grad har tilstrekkelig kompetanse om innhenting av DNA-spor. De fleste distriktene innhenter spor med sikte på DNA-analyse i forbindelse med innbruddstyveri. Noen færre politidistrikter henter inn spor med sikte på DNA-analyse i forbindelse med innbrudd i fritidsbolig og næringseiendom enn i forbindelse med innbrudd i bolig. 16 politidistrikter opplyser at DNA-spor i middels grad er avgjørende for oppklaring av innbruddstyveri, mens to

---

57 Dokument 3:6 (2011-2012)

politidistrikter opplyser at dette i liten grad er avgjørende. Ni politidistrikter opplyser at dette er avgjørende i ganske stor eller stor grad.»

Inntrykket man etter dette sitter igjen med er at politidistriktene svarer: Dette kan vi og dette bruker vi, og DNA har ganske stor betydning for oppklaring av innbruddstyverier. Dette er imidlertid ikke helt lett å forene med tallene som ble innhentet gjennom Politihøgskolens evaluering. Tallene for antall anmeldelser i de angitte kategoriene tyverier og innsendte anmodninger om DNA-analyse for perioden 2009-2011, viser følgende:

Anmeldelser		Innsendt anmodning	Prosentandel innsendte anmodninger
Simpelt tyveri villa	1.835	45	2 %
Simpelt tyveri fra leilighet	4.411	48	1 %
Simpelt tyveri fra motorvogn	4.203	41	1 %
Grovt tyveri fra villa	3.767	582	15 %
Grovt tyveri fra leilighet	3.186	207	6 %
Grovt tyveri fra motorvogn	13.327	297	2 %
Totalt	30.729	1.220	4 %

Om forklaringen på hvorfor andelen anmodninger er så liten, fremholder *Ytri Dahl og Lomell* (side 34) (Dahl & Lomell, 2013) bl.a. at det «er grunn til å tro at det er variasjoner mellom politidistriktene når det gjelder retningslinjer og praksis...» vedrørende om det skal foretas åstedsundersøkelse og sikres spor. Mange vil nok si at kvaliteten på politiets arbeid med disse vinningssakene ikke er tilfredsstillende, og det er vanskelig å være grunnleggende uenig i det. Kanskje er årsaken til dette at det ikke er fastsatt standarder for når det skal gjennomføres åstedsundersøkelse og søkes etter spor, herunder materiale til DNA-analyse. Er standardene uklare

(eller helt fraværende), blir det vanskeligere etterforskerne å sørge for de oppfylles. I alle fall hvis politidistriktene har en subjektiv oppfatning av at de bruker metoden i større utstrekning enn det som rent faktisk er tilfellet, jf. spriket mellom Riksrevisjonens spørreundersøkelse og tall innhentet under Politihøgskolens evaluering. I mål og prioriteringsrundskrevet (RfR nr. 1/2014) pkt. IV /2 ber riksadvokaten politiet om «i flere saker å sikre biologiske spor som sendes til DNA-analyse». Mye kan tyde på at oppfordringen og ønsket bør erstattes av klare standarder for når åstedsundersøkelse og sporsikring skal eller bør gjennomføres.

#### **2.4.5 Oppklaringsprosent, effektivitet og kvalitet**

For perioden 2012-2014 har regjeringen fastsatt at den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten for forbrytelsessaker skal være minst 38,0 og riksadvokaten har i sine årlige mål og prioriteringsrundskriv inntatt dette som mål for politiet.

Målet er et landsgjennomsnitt, og må tilpasses forholdene i det enkelte politidistrikt. Den faktiske gjennomsnittlige oppklaringsprosent for årene 2011 til 2013 har ligget på 38 %, 36,3 % og 37,3 %.

Som en gjennomsnittbetragtning sier dette selvsagt *noe* hvor effektiv politiets etterforskningsvirksomhet er. Hvor godt eller dårlig det er, er det likevel vanskelig å ta stilling til uten å ha en formening om hvilken oppklaringsprosent som kan være en realistisk målsetting, gitt de demografiske endringene og kriminalitetsutviklingen vi har erfart i moderne tid.

Norge er et arealmessig stort land med en forholdsvis liten befolkning. Selv om vi, for eksempel sammenliknet med Sverige, har en forholdsvis spredt bosetting særlig i den nordlige delen av landet, skjer det også i Norge en stadig sentralisering av bosettingen. Basert på tall fra Statistisk Sentralbyrå er det i dag slik at ca. 67 % av den norske befolkningen er bosatt i 35 % av de mest sentrale kommunene.

Denne sentraliseringstendensen har funnet sted helt siden 1800-tallet, og pågår fremdeles. I 30-årsperioden fra 1980 til 2009 økte andelen av

befolkningen som er bosatt i de mest sentrale kommuner fra 61 til 67 %, og var særlig sterkt økende fra 2005 og fremover. For perioden 2009–2013 regnet Statistisk sentralbyrå med at 185 av landets 429 kommuner ville ha befolkningsreduksjon.

Den økende sentraliseringen innebærer at den sosiale kontrollen blir dårligere enn tidligere. Folk kjenner hverandre i mindre grad, og gjennomsiktigheten i samfunnet er svakere. I tillegg til en økende sentralisering, er også mobiliteten i samfunnet generelt høy. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at innpå 200 000 personer hvert år flytter fra en kommune til en annen, hyppigst i perioder med høykonjunktur. Statistisk sett innebærer dette at hvert decennium vil en tredjedel av den norske befolkning ha byttet bostedskommune. En stor del av befolkningen vil derfor til enhver tid være ukjent med sine naboer.

Basert på anmeldelsesstatistikken fra Statistisk Sentralbyrå ble det i løpet av en periode på 15 år fra 1998 til 2012 anmeldt gjennomsnittlig 284.000 forbrytelser, med 319.000 og 264.000 som ytterpunktene. Av disse var gjennomsnittlig 157.000 tyverier (182.000 /135.000), altså ca. 55 %.

I *Johannes Knutsson: Måling av effektivitet i etterforskning* side 21-23 (Knutsson, 2013) fortas det, med henvisning til annen forskning, en tredeling av lovbruddene med utgangspunkt i sannsynligheten for oppklaring:

- (1) Lovbrudd som det er så godt som umulig å oppklare.
- (2) Lovbrudd som er mulige å oppklare, men som fordrer et mer eller mindre omfattende etterforskningsarbeid.
- (3) Lovbrudd som bare krever mer eller mindre rutinemessige tiltak for å bli oppklart.

Til gruppe (1) hører lovbrudd der vitneopplysninger om gjerningspersonen helt mangler og det ikke finnes noen kriminaltekniske spor i form av f.eks. fingeravtrykk eller DNA. En stor del av tyveriene tilhører denne gruppen. Til gruppe (2) kan for eksempel høre boliginnbrudd hvor det er sikret

fingeravtrykk eller DNA. Til den tredje gruppe hører lovbrudd hvor det allerede ved anmeldelsen foreligger opplysninger om den mistenkte gjerningsperson. Saker om vold i nære relasjoner, narkotikalovbrudd og uaktsomdrap i trafikken hører med i denne kategorien. Egentlig kan man slå de tre gruppene sammen til to, slik Knutsson også gjør, til *vanskelig oppklarte saker og lettopklarte saker*. Tyverisakene vil da nesten uten unntak høre med til gruppen «vanskelig oppklarte». Kriminalstatistikken fra Statistisk Sentralbyrå viser da også dette. For 2012 ble det etterforsket totalt 248.000 forbrytelser med en oppklaringsprosent på 34. Av dette var vel 129.000 tyverier, med en oppklaringsprosent på 10.

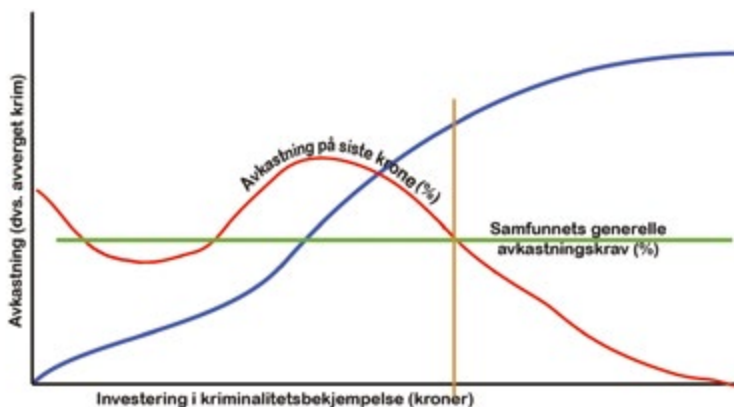
Ser man på de andre større grupper av lovbrudd som narkotikalovbrudd/ allmennfarlige forbrytelser, skadeverk, bedrageri, vold og sedelighet, variere oppklaringsprosenten fra 20 (skadeverk) til over 80 (narkotika), med vold og sedelighetsforbrytelser på midten med vel 50 %.

Når over halvparten av kriminaliteten består av tyvsforbrytelser som er vanskelig å oppklare, og som over lang tid også har hatt en meget lav oppklaringsprosent, gir det grunn til å spørre om hvilken oppklaringsprosent det er rimelig å forvente? Eller med andre ord hvilken standard er det politiets virksomhet skal måles mot i denne sammenheng?

Er det rimelig å forvente at vi skal kunne oppnå det samme i dagens samfunns- og kriminalitetssituasjon, som et par generasjoner tilbake, hvor den offisielle kriminalstatistikken for 1956 viser at politiet i et vesentlig mer gjennomiktig samfunn etterforsket totalt vel 26000 forbrytelser og oppklarte ca. 11000, dvs. 42 %. På det tidspunktet utgjorde tyvforbrytelsene faktisk 63 % av de etterforskede forbrytelsene (ca 16500), og 32 % av dem ble oppklart (ca. 5200).

Hvilken oppklaringsprosent man skal etterstrebe er selvsagt et politisk og samfunnsøkonomisk spørsmål, ikke juridisk. Under et forskningsopphold ved Politihøgskolens forskningsavdeling i 2009, foretok politiinspektør Jostein Bakke, Oslo politidistrikt, en undersøkelse av kriminalitetens kost-

nader, jf. *Jostein Bakke*: Kriminalitetens kostnader (PHS-forskning 2011:2) (Bakke, 2011). I rapportens side 26-28 reiser han spørsmålet om hvor mye ressurser vi bør bruke på kriminalitetsbekjempelse, og på sidene 27-28 setter han opp en økonomisk modell for å svare på spørsmålet. Modellen kan ha stor interesse også for vårt spørsmål. Nøkkelen til en høyere oppklaringsprosent ligger åpenbart i å øke oppklaringen av tyvsforbrytelsene. Hvis vi i diagrammet nedenfor erstatter teksten i x-aksen til «investering i økt etterforskning av tyvsforbrytelser» og i y-aksen til «økt prevensjon/forebyggende effekt som følge flere oppklarte saker», er *Bakkes* tekst, som gjengis nedenfor, i stor grad overførbar til vår problemstilling:



«Mengden av kriminalitetsbekjempelse måles langs x-aksen og den blå kurven viser hva denne innsats kaster av seg, begge målt i kroner og ører. Typisk, som i all investeringsteori, er at avkastningen øker med økt innsats, først stadig raskere, deretter litt langsommere til den slutter å vokse, eller bare vokser meget lite. Den røde kurven illustrerer denne endringen i avkastningen, eller hva en enhet ytterligere innsats vil kaste av seg, målt i prosent. Det typiske vil vanligvis være at avkastningen øker med økende innsats og den røde kurven vil følgelig stige inntil det punkt hvor avkastningskurven (blå) er brattest. Etter dette punkt vil avkastningen fortsatt øke og den røde kurve fortsatt være positiv, men fallende. Selv om ytterligere innsats, slik figuren er tegnet, alltid vil kaste noe av seg, vil til slutt avkastningen pr enhet av økt innsats falle under samfunnets lønnsomhetskrav. Dette lønnsomhetskravet er i figuren angitt

med en grønn linje. Når den marginale avkastning av en ytterligere investert enhet blir mindre, skal man ikke satse mer. Den brune vertikale linje viser hvor mye penger det er riktig å bruke på kriminalitetsbekjempelse, og hvor mye kriminalitet det er hensiktsmessig å gjøre noe med – og ikke gjøre noe med.

Det kan tenkes at vi får nye metoder til å bekjempe kriminalitet, eller at politiet blir mer effektive, vi tar i bruk ny teknologi (f.eks. DNA) eller vi bruker straff på en mer effektiv måte. I så fall vil den blå kurven få en brattere stigning, og vi får raskere mer igjen for pengene våre. Om det av den grunn lønner seg å bruke mer på kriminalitetsbekjempelse er ikke sikkert – det kommer an på hvor fort kurven flater ut. Da vil det være riktig å stanse bevilgningene, og vi kan være fornøyd med at vi fikk mer igjen for pengene vi brukte.»

Som også *Bakke* peker på (se side 17-25), har man i meget liten grad vært villig til å foreta slike beregninger. Det er lett å forstå dette. Beregninger av dette slag er både vanskelig og usikre, og ikke minst politisk upopulære. Men uten slike vurderinger og beregninger, blir et mål om en oppklaringsprosent på 38 langt på vei som å tenke på et tall. Gir en oppklaringsprosent på 38 uttrykk for en etterforskningsvirksomhet som er av god kvalitet, dvs. så bra som det er rimelig grunn for å forvente og derfor i samsvar med det vi kan sette opp som standard, eller ligger vi langt unna? Tja! Et tankeeksperiment kan kanskje hjelpe oss noe nærmere svaret:

Vi legger til grunn at den totale kriminaliteten og andelen tyvsforbrytelser holdes konstant (dvs. ca. 300.000 og 55 % tyverier, og at vi er villige til å ta kostnadene som er knyttet til økt etterforskningskapasitet, økt kompetanse på etterforskerne og økt bruk av relativt kostbare metoder (som f.eks. DNA), alt med det for øyet å øke oppklaringen for tyverier fra 10 til 20 %.

Det legges videre til grunn at vi for de øvrige 45 % av kriminaliteten kan oppnå en gjennomsnittlig oppklaringsprosent på 67 %. Samlet vil dette gi en oppklaringsprosent på 41. Halverer vi våre ambisjoner knyttet til tyvsforbrytelsene til 15 % oppklaring, ender vi med dette regnestykket på en oppklaringsprosent på ca. 39. Med dagens samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde synes derfor en oppklaringsprosent på 38 % å være en realistisk standard.



## 2.5 Etterforskning av reaksjonsspørsmålet (straffespørsmålet)

### 2.5.1 Innledning

Skyldspørsmålet handler om hvorvidt (straffbarhets-) vilkårene for å straffe mistenkte for handlingen er tilstede. Både rent logisk og rettsikkerhetsmessig er det klart at dette er den viktigste side av straffesaksbehandlingen. Dette innebærer likevel ikke at etterforskningen av skyldspørsmålet alltid er det som krever størst innsats eller som byr på de største utfordringer. Når en person stanses i trafikk kontroll med 1,6 i promille, vil det sjelden være tvil om at beviskravene for skyldspørsmålet for overtredelse av vegtrafikkloven § 31, jf. 22, 1. ledd, er oppfylt. Hvis vedkommende er eneforsørger for to mindreårige barn, og det ene har funksjonsnedsettelse og er avhengig av pleie døgnet rundt, vil derimot reaksjonsspørsmålet by på atskillige utfordringer. En etterforskning som i et slikt tilfelle nøyer seg med å konstatere at skyldspørsmålet er bevist utenfor rimelig tvil, men som ikke inneholder opplysning av betydning for å fastsette en *adekvat reaksjon*, holder ikke den nødvendige kvaliteten, jf. riksadvokaten rundskriv av 29. februar 2012 (RfR nr. 2 /2012) pkt. II/5.

I eksemplet ovenfor vil problemene kanskje først og fremst være knyttet til reaksjonens *art*, særlig om det skal være en reaksjon i frihet eller ikke. Andre spørsmål knyttet til arten kan være om det skal reageres med rettighetstap eller inndragning. Men problemstillingen kan også være knyttet til reaksjonens *omfang* (lengde eller størrelse) eller det nærmere *innholdet*, for eksempel hvilke vilkår som skal settes for en betinget reaksjon.

Mens hvilke bevis som er relevante ved avgjørelsen av skyldspørsmålet langt på vei følger av det enkelte straffebuds utforming og de generelle straffbarhetsvilkårene, kan reaksjonsfastsettelsen fordre bevisførsel om nær sagt hva det skal være. Det er likevel mulig å dele det som påvirker straffutmålingen i tre hovedtemaer eller problemstillinger:

Det første er straffeteoriene, eller kanskje mer presist her, *straffens begrunnelser*. Dette er spørsmålet om straffens allmennpreventive eller individualpreventive virkning, samt dens evne til å opprettholde den sosiale roen. Dette er alminnelig kunnskap som ikke påvirker kravene som stilles til etterforskning. Det er ikke slik at politi og påtalemyndighet under etterforskningen må innhente informasjon som vil overbevise retten om at en bestemt straff i den konkrete saken vil ha betydelig allmennpreventiv virkning eller være egnet til å opprettholde den sosiale roen. Her må en kunne vise til publisert forskning og alminnelig kunnskap om straffens virkninger.

Det andre hovedtemaet ved straffutmålingen er knyttet til forøvelsen av den konkrete straffbare handling, og kan deles i en objektiv og subjektiv side: Den objektive siden er først og fremst knyttet til *omfanget av den straffbare handlingen* (som hvor mye er stjålet, hvor mye narkotika, hvor stor fartsovertredelse). Den subjektive siden vil særlig omfatte hvilken *grad av skyld* som er utvist, *siktedes rolle* når flere har samvirket, eller om det foreligger konkrete *unnskyldningsmomenter*. Både for den objektive og subjektive siden vil kravene som stilles til etterforskningen påvirkes av hvem som har bevisbyrden for at momenter til ugunst for siktede foreligger, samt av hvilket beviskrav (overvekt) som stilles for at slike forhold kan legges til grunn ved straffutmålingen.

Som det tredje hovedtema kommer omstendigheter som først og fremst knyttes til siktede. Også her kan dataene deles i to. Det ene er det man kan kalle *grunnlagsdata* som siktede alder, oppvekst og tidligere kriminell belastning. Den andre gruppe er knyttet til *den konkrete virkningen av reaksjonen*. Her må omstendigheter som omsorgsforpliktelser, helse, rehabilitering, arbeidsforhold og økonomi tas i betraktning. Også for disse temaer reises spørsmålene om bevisbyrde og beviskrav.

Ovenfor i pkt. 2.4.1. er det presisert at kravene om bevisbyrde og beviskrav også gjelder ved utenrettslige positive påtaleavgjørelser. Det samme gjelder også for reaksjonsspørsmålet, men blir kanskje enda tydeligere her. Avklaring av forholdene som er nevnt ovenfor vil i svært mange saker

være bestemmende for om det vil være en adekvat reaksjon å avgjøre saken med en *utenrettslig* positiv påtaleavgjørelse.

### **2.5.2 Bevisbyrde og beviskrav ved reaksjonsspørsmålet generelt**

De omstendigheter som kan være relevante for avgjørelsen av reaksjonsspørsmålet, spenner således over et bredt spekter. Det er likevel grunn til å spørre om det kan oppstilles noen generelle standarder som angir hvilke kvalitetskrav som stilles til etterforskningen på dette området?

#### **2.5.2.1 Bevisbyrden**

Det synes å være alminnelig enighet i norsk rett om at påtalemyndigheten har bevisbyrden for omstendigheter som anføres til ugunst for siktede, også om spørsmålet prosessuelt hører med til straffespørsmålet.

Vil påtalemyndigheten anføre i skjerpene retning at siktede bevisst har valgt ut særlig sårbare ransofre, må etterforskningen innrettes slik at den forholdsvis klart underbygger en slik straffeskjerpene anførsel. Men i noen tilfeller vil bevistemaet være av en slik art at forutsetningen for at etterforskningen i det hele tatt skal befatte seg med spørsmålet, er at mistenkte selv bringer omstendigheten fram i lyset. Det vil f.eks. var tilfelle hvis det er hendelser i siktedes fortid forklarer helt uproporsjonal reaksjon på en beskjedne krenkelse. Men når slike spesielle omstendigheter først er kommet fram, vil de omfattes av påtalemyndighetens bevisbyrde. Det bevistemaet som bevisbyrden omfatter, kan ha både et positivt og negativt fortegn. Den kan knytte seg til om konkrete skjerpene omstendigheter foreligger, men den kan også gjelde spørsmålet om at konkrete anførte formidlende omstendigheter ikke er til stede. Å basere seg på at siktede selv må fremskaffe bevis for unnskyldningsmomentene hvis han skal bli hørt med dem, vil ikke være i henhold til standard. På den annen side ukritisk å legge til grunn at det mistenke anfører er riktig, kan heller ikke tjene som en standard for god etterforskning.

### 2.5.2.2 Beviskravet

Mens det er forholdsvis sikker rett at påtalemyndigheten har bevisbyrden for at omstendigheter som under straffutmålingen påberopes eller bestrides til ugunst for siktede, er det atskillig usikkerhet om hvor strengt beviskravet er. Usikkerheten er dels knyttet til at beviskravet varierer med hva slags straffutmålingsmoment det gjelder, og dels at det ikke fullt og helt er avklart hvilken grad av sikkerhet som kreves. For noen spørsmål knyttet til reaksjonsfastsettelse har det gjennom rettspraksis og teori, og delvis også lovgivningen, blitt etablert ganske klare beviskrav. Dette behandles nærmere nedenfor i pkt. 2.5.3.

Selv om det vanskelig lar seg stille opp noen egentlig hovedregel, er det i teorien, enighet om at det er grunn til å stille mindre strenge krav til bevisene for at en ugunstig straffutmålingsfaktor foreligger, enn for at tiltalte er skyldig. Det er tross alt en mindre ulykke å bli ilagt en for streng reaksjon, enn å bli dømt for noe vedkommende ikke er skyldig i. Det prosessuelle grunnkravet om at prosessordningen skal være «rask», jf. (Andenæs & Myhrer, 2009) side 1, legger jo også noen begrensinger på hvilke beviskrav som kan stilles til bevistemaer av forholdsvis begrenset betydning. Men på samme måte som beviskravet ved skyldspørsmålet ikke kan tallfestes, er det heller ikke mulig å gjøre det for straffutmålingsmomentene. Med unntak for de tilfeller hvor det er etablert spesifikke krav, jf. pkt. 2.5.3, vil standarden for god etterforskning omkring straffutmålingsmomenter kreve en sikkerhet som ligger et sted mellom «mest sannsynlig» og «bevist utenfor rimelig tvil». Kanskje er «overveiende sannsynlig» en hensiktsmessig knagg å forankre tanken i?

## 2.5.3 Særskilte beviskrav til bevistemaer under reaksjonsfastsettelsen

### 2.5.3.1 Innledning

På tre områder i tilknytning til reaksjonsfastsettelsen er det gjennom praksis og lovgivning etablert særskilte krav til bevisførselen. Kravene går i

ulik retning og er knyttet til svært forskjellige temaer: Bevistemaer med klar grenseflate til straffbarhetsvilkårene (pkt. 2.5.3.2). Sikkerheten for eksistensen av formildende momenter som samtidig innebærer en sverting av fornærmede eller tredjeperson (pkt. 2.5.3.3), mens det tredje tilfellet er etablert gjennom lovgivningen, og gjelder inndragning (pkt. 2.5.3.4).

#### **2.5.3.2 Straffutmålingsmomenter med grenseflate til straffbarhetsvilkårene**

Den klareste regulering på dette punktet er knyttet til *omfanget av den straffbare handlingen*. I mange tilfeller vil omfanget av handlingen ha betydning for subsumsjonen (straffbarhetsvilkår nr. 1) og høre til skyldspørsmålet. Da må omfanget selvsagt bevises utenfor rimelig tvil. Gjennom avgjørelsen inntatt i Rt. 1998 side 1945 ble det imidlertid endelig slått fast at det samme beviskravet også gjelder der hvor omfanget eller utstrekningen av det straffbare forhold ikke har betydning for subsumsjonen, og derfor «bare» er et straffbarhetsmoment innenfor den aktuelle subsumsjonen. I den aktuelle saken gjaldt det narkotika, men tilsvarende vil gjelde ved formuesforbrytelser, selv om omfanget ikke har betydning for om forholdet er simpelt eller grovt. Kravet om bevis utenfor rimelig tvil vil imidlertid også gjelde der hvor straffebudet ikke har noen gradering. Det mest praktiske tilfellet er fartsovertredelser, hvor det for overtredelse i 80-sonen «bare» er et straffutmålingsmoment å ta stilling om siktede har kjørt i 90 km/t (som er erkjent), eller 145 km/t som mistanken gjelder. Kvalitetskravet til etterforskningen vil her være at en hastighet på 145 km/t er bevist utenfor rimelig tvil.

Det er også lagt til grunn at det strenge kravet om «bevist utenfor rimelig tvil», også gjelder hva forsettet omfatter. Selv om det ikke har betydning for subsumsjonen, kreves det altså bevist utenfor rimelig tvil at siktedes forsett omfattet at det ble smuglet 28 kg hasj og ikke 8 kg som er erkjent. Kravet gjelder også der skyldgradene uaktsomhet og forsett er likestilt, slik tilfelle er ved promillekjøring. Vil man under straffutmålingen prosedere på at kjøringen er forsettlig, er det altså ikke tilstrekkelig at

etterforskningsmaterialet med overveiende sannsynlighet viser at dette er tilfellet, selv om dette «subjektive overskuddet» bare er et straffeutmålingsmoment.

Tilsvarende krav antas også å gjelde i grenselandet til de øvrige straffbarhetsvilkårene. Avgjørelser etter straffeloven § 56 hører med til straffespørsmålet, men likevel vil enhver rimelig tvil om hvorvidt mistenkte har handlet i en situasjon med «overhengende fare» (jf. straffbarhetsvilkår nr. 2 om nødrett og nødverge) eller «under sterk bevissthetsforstyrrelse» (jf. straffbarhetsvilkår nr. 3 om tilregnelighet) komme vedkommende til gode.

### 2.5.3.3 Formildende momenter som sverter fornærmede eller tredjeperson

I noen tilfeller vil mistenkte forsøke å berettige eller i alle fall forklare sin handling med henvisning til negativ atferd utvist av fornærmede eller en tredje person. Et vanlig eksempel har vært beskyldninger om tidligere seksuelle overgrep som forklaring på alvorlige legemskrenkelses. Men det kan også være beskyldninger om varig omsorgssvikt fra en institusjons ansatte som brukes som unnskyldning for en ildspåsettelse. Hvis man i slike tilfeller skulle la enhver rimelig tvil komme mistenkte til gode, ville det samtidig indirekte innebære en sverting av fornærmede eller tredjepersoner. Særlig viktig er dette i tilfeller hvor den som rammes av beskyldningene ikke er i stand til å forsvare seg, hvilket vil være tilfelle når den person som beskyldningene rammer er død. I Rt. 1990 side 1270 uttalte Høyesterett følgende om slike unnskyldningsmomenter:

«Uverifiserte beskyldninger av denne karakter fra gjerningsmannen i en draps-sak reiser for øvrig vanskelige spørsmål knyttet til offerets og de etterlattes stilling. Etter min oppfatning bør de behandles av domstolen med stor varsomhet.»

I avgjørelsen i Rt. 1992 side 833 avgjorde Høyesterett hvilke beviskrav denne varsomhet måtte resultere i ved påstander om overgrep fra den eller dem den straffbare handling har gått ut over:

«Den tvil lagmannsretten uttrykker med hensyn til riktigheten av Bs forklaring om seksuelle overgrep fra farens side, har jeg ikke grunnlag for å se bort fra.

Det er uriktig av lagmannsretten å avgjøre dette tvilsspørsmål etter prinsippet om at all rimelig tvil skal komme tiltalte til gode - her skulle lagmannsretten nyttet vanlige bevisregler.»

«Vanlige bevisregler» må her bety at retten skulle legge til grunn det mest sannsynlige. Selv om de nevnte avgjørelsen gjelder meget alvorlige straffbare forhold, må uttalelsene om beviskravet gjelde generelt. Når det er mulig å innhente forklaring fra den beskyldningen rammer, vil selvsagt bevissituasjonen være bedre, men ofte vil de fremsatte beskyldningene være av en slik art at det er vanskelig å fjerne all tvil om riktigheten av påstandene. Når de mest nærliggende etterforskningskritt er foretatt og gir grunnlag for å legge til grunn at mistenktes beskyldninger sannsynlig ikke er korrekte, kreves det følgelig ikke at etterforskningen forsetter for å bevise dette utenfor enhver rimelig tvil. I den grad mistenktes unnskylpende beskyldninger påvirker påtalemyndighetens straffutmåling eller straffeforslag, vil etterforskningen være i henhold til standard hvis det mest *sannsynlige* legges til grunn.

#### 2.5.3.4 Inndragning av utbytte

Siden 1973 har inndragning ikke vært regnet som straff i norsk rett. Etter EMK vil imidlertid inndragning som ilegges som følge av en straffbar handling, regnes som straff. Etter menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 § 3 innebærer dette at uskyldspresumsjonen i art. 6 (2) med tilhørende krav til bevisbyrde og beviskrav, som utgangspunkt også må komme til anvendelse på inndragningsspørsmålet. Jeg foretar ikke her noen drøftelse av hvorvidt norsk rett er i samsvar med eller «overoppfyller» kravene i EMK, men nøyer meg med å beskrive bevisbyrden og beviskravene som er følger av lovgivningen og nasjonal rettspraksis.

Ved ordinær utbytteinndragning etter straffeloven § 34 har påtalemyndigheten bevisbyrden for og må bevise utenfor rimelig tvil at mistenkte har foretatt en (ellers) straffbar handling. Det vil si at etterforskningen må vise at straffbarhetsvilkår nr. 1 og 2 (fravær av rettsstridsutlukkende omsten-

digheter som nødrett og nødverge) er oppfylt utenfor rimelig tvil. Det følger av straffeloven § 34, 1. ledd, 3 pkt. at tilregnelighet og skyld ikke må bevises, og det stilles derfor ikke tilsvarende krav til etterforskningen på disse punktene. I tillegg må det bevises utenfor rimelig tvil at den aktuelle straffbare handlingen har gitt utbytte. Det er ikke tilstrekkelig at handlinger av denne karakter normalt gir utbytte. Når etterforskningen viser at disse vilkårene er oppfylt, er det derimot ikke krav om at etterforskningen også utenfor rimelig tvil viser hvor stort utbyttet er. Av avgjørelse i Rt. 1984 side 522 følger at ved avgjørelsen av utbyttets størrelse legges det mest sannsynlige til grunn. Det er derfor tilstrekkelig at etterforskningen viser at det er mest sannsynlig at handlingen har gitt et utbytte i den størrelsesorden som påtalemyndigheten akter å påstå inndratt.

Ved utvidet inndragning etter straffeloven § 34a er det andre krav både til bevisbyrden og beviskrav, og dermed også til de standarder etterforskningen må tilfredsstillte. Siden det her er et krav at mistenkte «finnes skyldig» i handlinger av en viss alvorlighet, må selvsagt etterforskningen vise at alle straffbarhetsvilkårene for den eller de aktuelle handlingene er oppfylt. Men når det er tilfredsstilt, er det ikke noe krav om at det skal bevises at et betydelig utbytte rent faktisk er oppnådd. Det er tilstrekkelig å vise «at slike forbrytelser vanligvis gir betydelig utbytte». Etterforskningen vil gjerne fortsette med forbruksundersøkelser m.m. som viser om mistenkte har et forbruk eller formuesoppbygging som ikke kan forklares med legale inntekter. Men på dette punktet er det ikke krav om at politi og påtalemyndighet av eget tiltak skal sørge for at inndragningssaken er robust og utelukker alle tenkelig legale muligheter bak formuesstillingen. Av straffeloven § 34a, 2. ledd følger at mistenkte i denne situasjon både har bevisføringsplikten og tvilsrisikoen for at formuesstillingen helt eller delvis kan forklares med legale midler.



## **2.6 Kvalitetskrav knyttet til prosessuelle forhold under etterforskningen**

### **2.6.1 Innledende oversikt**

#### **2.6.1.1 Dimensjonerings- og disposisjonsutfordringer**

Pkt. 2.3. omhandlet hvilke saker som skal eller bør etterforskes, og pkt. 2.4. og 2.5. dreide seg om hvilke kvalitetskrav som stilles til innholdet i det endelige etterforskningsmaterialet. Gjenstand for behandling i nærværende punkt er kravene som stilles til hvordan dette etterforskningsmaterialet er frembragt, dvs. hvordan politi og påtalemyndighet har gått fram under etterforskningen. En stor del av bestemmelsene i straffeprosessloven og nær sagt alle bestemmelsene i påtaleinstruksen handler om dette. I tillegg er det også en del ulovfestede krav utviklet gjennom nasjonal og internasjonal rettspraksis. Det sier seg selv at i en fremstilling som denne er det bare mulig å nevne noen utvalgte problemstillinger. Det vil følgelig finnes en rekke prosessuelle standarder som ikke behandles, men som en etterforskning må tilfredsstillere for å være av god kvalitet.

I tillegg til et dimensjoneringsproblem oppstår det også et disposisjonsproblem. Det er ingen naturlig inndeling av prosessbestemmelsene. Man kan selvsagt si at reglene om tvangsmidler er en gruppe for seg, men dersom fokus er på hvordan bevisene er innhentet, er det jo noen tvangsmidler som direkte sikrer bevis (ransaking og beslag, kommunikasjonskontroll mv.), mens andre legger forholdene til rette for at bevis kan innhentes (fengsling og båndlegging av formuesgoder). Hvordan det er hensiktsmessig å dele inn eller disponere de prosessuelle reglene som gjelder under etterforskningen, avhenger følgelig av hvilken synsvinkel man ser dem fra. I denne fremstillingen har jeg valgt å dele reglene inn i tre grupper, med til deles betydelig ulikt omfang: Prosessforutsetninger (pkt. 2.6.2), innhenting av forklaringer (pkt. 2.6.3) og bruk av tvangsmidler og etterforskningsmetoder (pkt. 2.6.4).

### 2.6.1.2 Er kvalitetsstandardene ved etterforskningen, påtaleavgjørelsen eller irettføringen de samme?

Prosessuelle feil gjort under etterforskningen får gjerne først oppmerksomhet når feilen leder til at bevis av sentral betydning for saken nektes ført i retten. Da kan en tilsynelatende godt underbygget tiltale ende med frifinnelse. Denne årsakssammenheng kan gi grunnlag for to feilslutninger:

For det første at det er sammenfall mellom kvalitetsstandarder og de bevis som domstolen avskjærer, slik at alt som tillates ført er prosessuelt «ok». At bevisavskjæring blir gjenstand for seriøs overveielse av domstolen, er normalt et tegn på at det er atskillig å utsette på det prosessuelle håndverket. At fornærmedes forklaring i en volds- og voldtektssak i samboerforhold opprinnelig er innhentet uten at fornærmede er gjort kjent med sin rett til å nekte å forklare seg etter strpl. § 122, 2. ledd, er selvsagt en kvalitetsmangel, selv om feilen rettes opp i senere avhør og leder til at forklaringen kan benyttes som bevis i retten, jf. Rt. 1997 side 1778.

Den andre feilslutningen er at det som ikke kan brukes som bevis under hovedforhandlingen i retten, heller ikke kan benyttes under etterforskningen. Dette en slutning som langt på vei baserer seg på det som i avgjørelsen i Rt. 1997 side 1778, på side 1780, er kalt «dominoeffekten» og som går ut på at all bevisinnhenting som baserer seg på det ulovlige beviset, også blir ulovlig. Problemstillingen kan være aktuell i tilfeller der politiet får informasjon som ikke vil bli tillatt ført som bevis ved pådømmelsen, men hvor politiet ikke aktivt har gått inn for å skaffe seg informasjonen, og hvor de heller ikke kan klandres for å ha mottatt den. Det kan være personer som gir politiet informasjon i strid på lovpålagt taushetsplikt (jf strpl. §§ 118 og 119), slik tilfellet var i avgjørelsen i Rt. 1997 side 1778. Det kan være private som har foretatt rettsstridige opptak av lyd og/eller bilde som viser et angivelig straffbart forhold, jf. Rt. 1991 side 616. Det kan også være at politiet ved egen aktivitet kommer over bevis på en slik måte at vi vil si at de er ulovlig ervervet. Hvis tje-

nestepersonene misforsto ransakingsbeslutningen, og også gjennom søker deler av en bygning som ikke omfattes av beslutningen, er det ikke gitt at de i den videre etterforskningen må se helt bort fra det de der fant eller observerte. Hadde vi i norsk rett hatt en lære om bevisforbud som baserte seg på «dominoeffekten» eller doktrinen om «fruit of the poisonous tree», ville det vært ganske formålsløst å fortsette etterforskningen basert på informasjon med slik «ulovlig» inngang. Selv om det i og for seg kan anføres gode grunner for «dominoeffekten», er det ikke gjeldende norsk rett. Til en viss grad har dette også kommet til uttrykk i lovgivningen. Etter strpl. § 216i første ledd bokstav a) kan overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll brukes som bevis under etterforskningen, men bare som bevis under hovedforhandlingen hvis saken er av slik alvorlighet at den kunne gi selvstendig grunnlag for kontrollen, jf. §§ 216a og 216b. Reguleringen er blant annet en erkjennelse av at det langt på vei er en umulig oppgave å sørge for at politiet ser bort fra inkriminerende informasjon som de allerede kjenner til, og at en forventning om dette både kan gå på arbeidsmoralen og lojaliteten løs. Når dette er sagt er det grunn til å understreke følgende: Det er ikke adgang til bevisst å sette seg ut over prosessuelle regler og begrensninger for å skaffe seg «fasiten», for deretter å bygge opp saken på en slik måte at den ulovlige ervervede informasjonen ikke må benyttes. Og når politiet fra andre har fått tilgang til informasjon som isolert vil være «ulovlig bevis», er det viktig å sørge for at de senere «frukter» av denne informasjonen erverves på lovlig måte og at det ikke nødvendig å gjøre direkte bruk av «den ulovlige inngangsinformasjonen». Hvis ikke, er det en stor risiko for at saken må henlegges (eller hvis den fremmes, endrer med frifinnelse). På påtalestadiet har riksadvokaten bestemt at påtalemyndigheten skal anvende de samme bevisavskjæringsreglene som ved pådømmelse:

*«Beviskravet i straffesaker er grunnleggende: Påtalemyndigheten må være overbevist om siktedes straffeskyld for å ta ut tiltale, og må være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten. Dette innebærer at påtalemy-*

digheten skal legge samme bevisterskel til grunn som den domstolene anven-  
der for å avsi fellende dom, og at det stilles et tilleggskrav til mulighetene for å  
føre bevis i retten. Er det for eksempel holdepunkter for at avgjørende bevis  
ikke vil kunne føres, skal tiltale ikke utferdiges selv om påtalemyndigheten er  
overbevist om mistenktes skyld.»

## 2.6.2 Prosessforutsetninger

På etterforskningsstadiet utgjør spørsmål knyttet til prosessforutsetninger  
ikke noe stort problem. Mange vil tvert imot si at regler om prosessforutset-  
ninger først er aktuelle når saken bringes inn for domstolen til avgjørelse.  
Langt på vei er dette riktig. Når det likevel er grunn til en viss behandling  
av problemstillingen også i en fremstilling om kvaliteten i etterforskningen,  
har det to grunner: For det første følger det av strpl. § 229 og påtaleinstruk-  
sen § 7-3 at hvis det ikke er avklart at nødvendige prosessforutsetninger vil  
foreligge, bør det heller ikke gjennomføres mer omfattende etterforskning  
enn påkrevd for å sikre bevis. Dernest er det slik at avklaring av om prosess-  
forutsetninger er oppfylt, og å sikre bevis for det, normalt krever innsats på  
etterforskningsstadiet, jf. bl.a. strpl. § 236.

Det er prosessforutsetningen «påtalebegjæring» som reiser problemer  
på etterforskningsstadiet. I gjeldende straffelov krever en rekke lovbrudd  
primært at fornærmede krever forholdet påtalt, jf. strl. § 77. Når den nye  
straffeloven ikke viderefører reglene om påtalebegjæring, er det i Ot.prp.  
nr. 90 (2003-04) side 62 bl.a. lagt vekt på at «regelverket knyttet til påta-  
lebegjæring er forholdsvis komplisert både å utforme, forstå og praktisere».  
At den fornærmede ikke fremsetter begjæring om påtale, er utvilsomt til  
gunst for mistenkte. Motsatt er det en omstendighet til mistenktes ugunst  
at til begjæring inngis. I en del tilfeller blir fornærmedes valg avgjørende  
for hvorvidt vedkommende straffes eller ikke. I samsvar med den almin-  
nelige læren om bevisbyrden, er det påtalemyndigheten som har bevis-  
byrden for at rett påtalebegjæring er fremsatt. I dette ligger først og fremst  
at påtalemyndigheten gjennom politiets etterforskning må sørge for at det  
innhentes en korrekt påtalebegjæring. Som forarbeidene til ny straffelov

også la vekt på, kan det – særlig når fornærmede er en juridisk person, jf. strl. § 79 – kreve omfattende undersøkelser å innhente en korrekt påtalebegjæring. Ofte byr det også på problemer å avgjøre om påtalebegjæringen er fremsatt i tide, jf. strl. § 80 og avgjørelsen i Rt. 1990 side 110. Så lenge reglene om påtalebegjæring består, vil dette være et kvalitetskrav til etterforskningen at dette avklares.

I bevisbyrden ligger også at påtalemyndigheten vil ha tvilsrisikoen hvis det reises tvil om hvorvidt korrekt påtalebegjæring foreligger. Dette aktualiserer spørsmålet om hva som er beviskravet for at korrekt påtalebegjæring er fremsatt. Må også dette bevises utenfor enhver rimelig tvil? Høyesterett avgjorde i avgjørelsen i Rt. 1990 side 110 at det ordinære krav til bevis i straffesaker ikke kommer til anvendelse på bevis for at korrekt påtalebegjæring foreligger,:

«Det må iallfall være tilstrekkelig at styreformannen er blitt kjent med forholdet. Når dette skjedde i vår sak, foreligger det ikke opplysninger om, men jeg må legge til grunn at styreformannen, som samtidig var hovedaksjonær, fikk underretning fra sin ekspeditør nokså kort tid etter tildragelsen den 19. mai 1988. Det er da uklart om fullmakten er innkommet til politiet innen fristens utløp. Selv om det vanlige prinsippet om at tvilen skal komme tiltalte til gode ikke får tilsvarende anvendelse på prosessuelle spørsmål, finner jeg i dette tilfellet at usikkerheten om hvorvidt påtalebegjæring kan anses fremsatt i tide, bør løses i tiltaltes favør. De nødvendige opplysninger kunne uten vanskelighet ha vært sikret av politiet i tide.»

Høyesterett tok ikke standpunkt til hvor klare bevis som kreves. *Strandbakken*: Uskyldspresumsjonen side 501 (Strandbakken, 2003) legger til grunn at etterforskningsmaterialet må evne å tilveiebringe en klar sannsynlighetsovervekt for at korrekt påtalebegjæring foreligger. Jeg er enig i det. Er man klar over problemstillingen under etterforskningen, vil det normalt ikke være noen stor utfordring å sikre slike bevis.

## 2.6.3 Innhenting av forklaringer

### 2.6.3.1 Oversikt

Mens punktet om prosessforutsetningenes betydning under etterforskningen begrenset seg til ett forholdsvis enkelt spørsmål, er de prosessuelle

kvalitetskravene knyttet til opptak av forklaringer både mange og forskjellige. Som utgangspunkt kan de relevante prosessuelle reglene deles i to: *Forbud* mot å ta i mot forklaringen, og avhørets rett til å la være (nekte) å forklare seg, dvs. *taushetsretten*.

Den første gruppe er forholdsvis enkel. Forbudet mot å forklare seg for politiet vil ha sin årsak i at den informasjonen som politiet etterspør eller som man ønsker formidlet til politiet, er omfattet av taushetsplikt som går foran vitneplikten, jf. strpl. §§ 117-119.

De prosessuelle kravene knyttet til retten til å nekte å forklare seg, dvs. *taushetsretten*, omfatter derimot en rekke forskjellige spørsmål. Vi kan dele problemstillingene i tre, karakterisert med ordene: *Lure*; for eksempel skjule at man er politi, *lokke*; ved for eksempel å tilby fordeler, og *tvinge*; for eksempel ved å utsette løslatelse hvis mistenkte ikke vil forklare seg.

En mistenkt vil i ettertid ofte ha interesse av påberope seg at en forklaring er fremkalt på slik ulovlig måte. For en slik påstand gjelder ikke kravet om bevis utenfor rimelig tvil, men påtalemyndigheten må fremlegge bevis som gir en klar sannsynlighet for at for eksempel tvang ikke har forekommet. Avhør med lyd- og bilde vil i slike situasjoner være til like stor fordel for påtalemyndigheten, som for mistenkte.

### 2.6.3.2 Forklaringsforbud

Utgangspunktet må være at det er den som er pålagt taushetsplikt primært selv har ansvaret for at det ikke gis opplysninger til politiet i strid med taushetsplikten. Ofte kan det kreve ganske inngående kunnskap om taushetsplikten av det slag som nevnt i strpl. §§ 117-119, for å avgjøre om informasjonen kan gis. Selv om informasjonen er taushetsbelagt, kan det være unntak som likevel gjør det berettiget å gi den til politiet, jf. for eksempel forvaltningsloven § 13b, 1. ledd nr. 6. Men til tross for at hovedansvaret vil ligge på den som gir informasjonen, må det også være et kvalitetskrav til etterforskningen at den ikke baserer seg på informasjon som er gitt i strid med taushetspliktreglene. Problemstillingen oppstår først og

fremst der politiet aktivt etterspør informasjonen. Selv om en slik forklaring fra en lege, barnevernsansatt eller advokat i strid med vedkommendes taushetsplikt ikke kan brukes som bevis ved påtaleavgjørelsen og pådømmingen, kan den gi nyttig informasjon som kan benyttes videre under etterforskningen, jf. pkt. 2.6.1.2. ovenfor. At politiet som etterforskningsmiddel bevisst utnytter vitnets uvitenhet eller tankeløshet, kan imidlertid ikke være henhold til standard. På den annen side, når informasjonen er gitt uoppfordret, slik tilfellet behandlet i Rt. 1997 side 1778 viser, vil det ikke være en kvalitetsmangel at politiet har fått tilgang til informasjon i strid med taushetsplikten og benytter denne som ledd i etterforskningen.

### 2.6.3.3 Taushetsretten – lure noen til å forklare seg

(1) Under «*lure noen til å forklare seg*» faller innhentning av forklaring ved ulike former for *fordekt politivirksomhet*, hvor den mistenkte forklarer seg uten å vite at det er politiet som spør han ut. Dette er gjerne tilfelle ved ulike former for bevisprovokasjon, hvor politiet enten ved eget personell eller engasjerte «agenter» forsøker å få en mistenkt til å forklare seg om gjennomførte straffbare handlinger. Dette aktualiserer en sentral del av kravet om «right to silence» som er innfortolket i EMK art. 6 (1) om rettferdig rettergang, og var det sentrale spørsmålet i Rt.1999 side 1269. Dette er imidlertid et område hvor det ennå er ganske uklart hvor standarden for god etterforskning ligger. Om politiets atferd vil bli karakterisert som «kløktig politiarbeid» eller som «menneskerettighetsbrudd», beror på en rekke faktorer, og den nøytrale sonen mellom de to karakteristikkenes synes forholdvis smal. For en bred og detaljert drøftelse vises til *Runar Torgersen: Ulovlig beviserverv og bevisforbud i straffesaker* side 271-287 (Torgersen, 2009). Her må jeg nøye meg med noen hovedpunkter: Verken på bakgrunn av praksis fra EMD eller nasjonal praksis er det grunnlag for å trekke den konklusjon at innhentning av forklaring ved en fordekt politivirksomhet hvor den mistenkte ikke forstår at det er politiet som spør, alltid er forbudt.

De avgjørende momentene synes å være:

Befant den mistenkte man har lurt forklaringen fra, seg i en *presset situasjon* eller i en *tvangssituasjon*? Normalt vil det si at vedkommende er fengslet eller soner, ikke kan komme unna den som spør han ut, og i tillegg ofte også har behov for å betro seg til noen. Dernest vektlegges om vedkommende tidligere er avhørt, og enten har nektet noen forbindelse med det straffbare forholdet eller helt har nektet å forklare seg. At den fordekte politivirksomheten har karakter av *omgåelse* av retten til å forholde seg taus, veier tungt ved vurdering av rettmessigheten. Det vil også ha betydning hvor *alvorlig* den etterforskede saken er. For å fremskaffe bevis i alvorlige straffbare forhold, aksepteres mer enn i mer bagatellmessige saker, jf. Rt. 1993 side 473. Som er fjerde moment vil det nok også telle med hvor *regisserende* politiet er: Lures mistenkte aktivt i en felle eller utnyttet en situasjon som oppstår? Et forhold som kan være vanskelig å bedømme mens etterforskningen pågår, men som likevel tillegges vekt, er hvor *sentral* den forklaringen som oppnås vil være ved påtaleavgjørelsen og pådømmelsen.

Det følger av foranstående at det kan by på atskillige problemer å avgjøre hvorvidt informasjon innhentet ved bevisprovokasjon er i henhold til standard. Hovedårsaken er at standarden både er uskikker og skjønnsmessig. Til illustrasjon og hjelp for vurderingen som må foretas, gjengis avsnitt 99-105 i EMDs dom i «Case of Bykov v. Russia» av 10. mars 2009, som er av de siste avgjørelser hvor problemstillingen blir drøftet:

«99. It remains for the Court to examine whether the covert operation, and the use of evidence obtained thereby, involved a breach of the applicant's right not to incriminate himself and to remain silent. The applicant argued that the police had overstepped the limits of permissible behaviour by secretly recording his conversation with V., who was acting on their instructions. He claimed that his conviction had resulted from trickery and subterfuge incompatible with the notion of a fair trial.

100. The Court recently examined similar allegations in the case of *Heglas* (cited above). In that case the applicant had admitted his participation in a robbery in the course of a conversation with a person who had been fitted by the police



with a listening device hidden under her clothes. The Court dismissed the applicant's complaint under Article 6 of the Convention concerning the use of the recording, finding that he had had the benefit of adversarial proceedings, that his conviction had also been based on evidence other than the impugned recording, and that the measure had been aimed at detecting a serious offence and had thus served an important public interest. The applicant, before the recording was made, had not been officially questioned about, or charged with, the criminal offence.

101. The circumstances of the covert operation conducted in the *Heglas* case were essentially different from those of the *Allan* case (cited above), where a violation of Article 6 was found. In the latter case the applicant was in pre-trial detention and expressed his wish to remain silent when questioned by the investigators. However, the police primed the applicant's cellmate to take advantage of the applicant's vulnerable and susceptible state following lengthy periods of interrogation. The Court, relying on a combination of these factors, considered that the authorities' conduct amounted to coercion and oppression and found that the information had been obtained in defiance of the applicant's will.

102. The Court notes that in the present case the applicant had not been under any pressure to receive V. at his «guest house», to speak to him, or to make any specific comments on the matter raised by V. Unlike the applicant in the *Allan* case (cited above), the applicant was not detained on remand but was at liberty on his own premises attended by security and other personnel. The nature of his relations with V. – subordination of the latter to the applicant – did not impose any particular form of behaviour on him. In other words, the applicant was free to see V. and to talk to him, or to refuse to do so. It appears that he was willing to continue the conversation started by V. because its subject matter was of personal interest to him. Thus, the Court is not convinced that the obtaining of evidence was tainted with the element of coercion or oppression which in the *Allan* case the Court found to amount to a breach of the applicant's right to remain silent.

103. The Court also attaches weight to the fact that in making their assessment the domestic courts did not directly rely on the recording of the applicant's conversation with V., or its transcript, and did not seek to interpret specific statements made by the applicant during the conversation. Instead they examined the expert report drawn up on the conversation in order to assess his relations with V. and the manner in which he involved himself in the dialogue. Moreover, at the trial the recording was not treated as a plain confession or an admission of knowledge capable of lying at the core of a finding of guilt; it played a limited role in a complex body of evidence assessed by the court.

104. Having examined the safeguards which surrounded the evaluation of the admissibility and reliability of the evidence concerned, the nature and degree

of the alleged compulsion, and the use to which the material obtained through the covert operation was put, the Court finds that the proceedings in the applicant's case, considered as a whole, were not contrary to the requirements of a fair trial.

105. It follows that there has been no violation of Article 6 § 1 of the Convention.»

(2) Den andre typesituasjon det er naturlig å nevne under rubrikken «lure noen til å avgi forklaringer, er at politiet utnytter mistenktes eller vitners tro på at de alltid *må forklare seg* når politiet spør, jf. særlig strpl. § 232 og 122.

Informasjon om at man som mistenkt ikke er forpliktet til å avgi forklaring, jf. strpl. § 232, 1. ledd, er med på å sikre at en (mulig) skyldig ikke settes i den tvangssituasjon at vedkommende enten må lyve eller bidra til egen fellelse. Det er i denne sammenheng grunn til å huske på at politiet opptar forklaringer fra et bredt spekter av mistenkte. Noen har vært ut og inn av arresten så mange ganger at de er bedre kjent med prosessreglene på etterforskningsstadiet enn etterforskeren. Andre igjen er inne til avhør for første gang, og har kanskje vært utsatt for en forutgående pågripelse som både har vært en overraskende og sjokkerende opplevelse. I den siste gruppen kan det finnes mistenkte som tror at de på spørsmål fra politiet er pliktig til å svare, eller i alle fall er så vidt ute av balanse og ukjent med situasjonen at de velger å forklare seg. Selv om det basert på praksis og behandlingen i norsk straffeprosessuell teori er et noe uavklart spørsmål om manglende etterlevelse av informasjonsplikten i strpl. § 232, 1. ledd, leder til at avskjæring av den avgitte forklaring (for eksempel i form nekting av opplesning), er det utvilsomt at opptak av forklaringer uten at mistenkte gjøres kjent med rettigheten, ikke er i samsvar med standard, og følgelig bidrar til å redusere etterforskningens kvalitet.

Selv om reelle bevismidler og elektroniske spor i stadig større utstrekning utgjør viktige bevis i straffesakene, er fremdeles vitnebeviset sentralt. I ganske mange saker er det aktuelt å innhente vitneforklaring fra mistenktes (som regel siktedes) nærmeste. Dels fordi de har vært utsatt for

den straffbare handlingen, har vært vitne til den eller for øvrig har opplysninger om mistenkte som er av betydning for skyld- eller straffespørsmålet. Det å være vitne i en straffesak er noe de fleste bare er en eller noen få ganger i livet. I enda større grad enn for mistenkte kan situasjonen være at mistenktes nærstående tror de er forpliktet til å svare når politiet spør, selv om de aller helst ikke ønsker å bidra med opplysninger. Straffeprosessloven har fritatt dem for denne samvittighetskonflikten, og for å bidra til at retten til ikke å forklare seg blir effektiv, plikter politiet å opplyse vitnet om dette. Som den store hovedregel vil en manglende orientering om dette i sak mot en nærstående lede til at forklaringen ikke kan leses opp hvis vitnet nekter å forklare seg i retten, eller forklarer seg annerledes enn ved politiavhøret, jf. avgjørelsene i Rt. 1987 side 1318, 1988 side 663 og 2008 side 846. I sistnevnte avgjørelse ble det under dissens 3-2 lagt til grunn at slik orientering måtte gis til vitnet selv om vedkommende også var mistenkte i samme sak, og var gjort kjent med at han ikke behøvde å forklare seg i den egenskapen. Dette standpunkt endret Høyesterett i avgjørelsen inntatt i Rt. 2010 side 456, hvor førstvoterende med tilslutning fra en samlet rett uttalte i avgjørelsens pkt. 33:

«Mitt syn er altså at hensynene bak reglene om fritak fra vitneplikt om nærstående, jf. § 122 og 123, er tilstrekkelig ivaretatt gjennom den generelle orienteringen siktede får om at han eller hun ikke har plikt til å forklare seg. Dersom forklaringen fra en siktet om familiemedlemmers forhold skal nektes opplest fordi det ikke også er opplyst om straffeprosessloven § 122 og § 123, vil det skape et unødig hinder for opplysningen av straffesaker.»

Mottak av forklaringer fra nærstående uten at informasjonsplikten i strpl. § 122 er ivaretatt, er en klar kvalitetsmangel. I de spesialtilfellene hvor vitnet også er mistenkt, tillates opplesning selv om orientering om strpl. § 122 er gitt. Men dette innebærer ikke at standarden for god etterforskning er at slik orientering alltid kan unnlates. Som også mindretallet i avgjørelsen i Rt. 2008 side 657 (som altså ville tillate opplesning) ga uttrykk var det (pkt. 19):

«... etter mitt syn gode grunner for at politiet i slike tilfelle bør gjere den avhøy-  
rde merksam på begge grunnlaga. Særleg klart er det i eit tilfelle der det kan  
vere tvil om den avhøyrdede er merksam på at ein nærstående også er sikta i  
saka. At den avhøyrdede blir gjort merksam på at ein nærstående er sikta og at  
dette frittek for forklaringsplikt, kan gi eit breiare grunnlag for vurdering av om  
det skal givast forklaring, enn om vedkomande var sikta åleine.»

**(3)** En tredje måte å lure en mistenkt til å forklare seg på, er å gi vedkom-  
mende *uriktige opplysninger* om hvilke bevis politiet allerede sitter inne  
med, for eksempel fingeravtrykk, DNA-spor eller forklaringer fra med-  
skyldige. Både for avhør av mistenkte og vitner inneholder påtaleinstruk-  
sen bestemmelser om at «uriktige opplysninger» ikke må brukes under  
avhøret, jf. påtaleinstruksen § 8-2, 4. ledd og § 8-11, 6. ledd. Det er ganske  
klart at å oppnå en forklaring med slike midler ikke er i samsvar med en  
akseptabel standard. Som Høyesterett uttalte (riktignok i forhold til alter-  
nativet «ulovlig løfte») «kan det fremstå som støtende om politiet skal  
kunne oppnå domfellelse ved en så grov tilsidesettelse av regler til vern  
for siktede, som det her vil være tale om», jf. Rt. 1994 side 1139.

#### **2.6.3.4 Taushetsretten – lokke noen til å avgi forklaring**

Både for avhør av mistenkte og vitner inneholder, som nevnt, påtalein-  
struksen bestemmelser om at «løfter» og «uriktige opplysninger» ikke må  
brukes under avhøret, jf. påtaleinstruksen § 8-2, 4. ledd og § 8-11, 6. ledd.  
For avhør av mistenkte følger det samme også av strpl. § 92, 2. ledd. Til  
tross for dette forholdsvis kategoriske forbudet mot løfter, er det likevel  
ikke tvilsomt at både mistenkte og vitner kan gis et visst insitament til å gi  
forklaring om forhold de i utgangspunktet ikke ønsker å si noe om.  
Problemstillingen oppstår først og fremst i forhold til mistenkte, samt for  
vitner som selv at deltatt i kriminell virksomhet. Å bidra med opplysninger  
under etterforskning av straffbare forhold er en samfunnsplikt (for andre  
enn mistenkte), og normalt er det verken nødvendig, aktuelt, og i alle fall  
ikke rettmessig å love vitnet noen fordeler for å avgi forklaring.  
Bestemmelsen om tilståelsesrabatt i strl. § 59, 2. ledd forutsetter at en mis-

tenkt gjøres kjent med at en forklaring som innebærer en tilståelse skal tas i betraktning ved straffutmålingen, hvilket nivå straffereduksjonen ligger på og hvilke momenter som vektlegges ved vurderingen, jf. Rundskriv fra riksadvokaten av 7. mai 2007 (RfR nr. 3/2007) om tilståelsesrabatt pkt. II/8. På tilsvarende måte uttalte Høyesterett i Rt. 1995 side 242 at det «for politiet [er] viktig at de siktede motiveres for et samarbeid, samtidig som en reduksjon av straffen overfor den siktede kan være en rimelig kompensasjon for den fare han pådrar seg for hevnaksjoner». I avgjørelsen i Rt. 2012 side 330 pkt. 12 uttaler Høyesterett at det «er lang praksis for at det gis fradrag i staffen i tilfelle hvor den tiltalte har hjulpet politiet med å avdekke andre aktørers rolle eller omfanget av den straffbare virksomheten». Riksadvokaten har også et rundskriv av 26. april 2000 (RfR nr. 2/2000) bl.a. gitt bestemmelser om «vederlag til politiets kilder».

For mistenkte eller vitner/kilder fra det kriminelle miljøet er standarden for kvalitetsmessig god etterforskning følgelig ikke så enkel som at «løfter ...må ikke brukes». Gjennom rettspraksis og retningslinjer fra riksadvokaten er det nærmere regulert hva det kan gis løfter om, jf. nærmere nedenfor. Alternativet «uriktige opplysninger» i ovennevnte bestemmelser i påtaleinstruksen, må imidlertid også her tas på ordet. Dette innebærer at selv det er adgang til å love mistenkte det aktuelle godet, for eksempel redusert straff, må de opplysninger som gis mistenkte være korrekte, jf. riksadvokatens rundskriv av 7. mai 2007 (RfR nr. 3/2007) om tilståelsesrabatt pkt. II/8. Å forsøke å lokke mistenkte til å tilstå eller forklare seg om medskyldiges forhold, gjennom for eksempel å forsikre at domstolen vil redusere straffen til det halve, er det ikke adgang til. Her underslår man både at retten ikke er bundet av de løfter politi og påtalemyndighet måtte ha gitt, og dessuten loves det en rabatt som bare er aktuell i helt ekstraordinære tilfeller.

Gjennom praksis og RfR nr. 2/2000 og nr. 3/2007 (nevnt ovenfor) er det nærmere konkretisert hvilke rammer man må holde seg innenfor når

formålet er å oppnå forklaring fra mistenkte og kilder i det kriminelle miljø:

Det er ikke adgang til å gi løfter om *henleggelse* (amnesti, jf. Rt. 1994 side 1139) eller *nedsbsumering til mildere straffebud* (plea bargaining), jf. påtaleinstruksen § 8-2,4. ledd, 3.pkt. Løfter om *løslatelse fra varetekt* eller opphevelse eller lettelse i ilagte restriksjoner kan heller ikke benyttes, jf. også påtaleinstruksen § 8-2, 4. ledd, 4. pkt. Selv om *inndragning av førerkort* nå i det alt vesentlige er en strafferettslig reaksjon, er det fremdeles hensynet til trafikksikkerheten som er begrunnelse for sanksjonen. Høyesterett avgjorde i Rt. 2005 side 641 at det ikke kan gis rabatt i inndragningstiden ved tilståelse, og riksadvokaten har i rundskrivet fra 2000 bestemt at det ikke er adgang til å gi løfte om unnlatt iverksettelse av beslag og inndragning som vederlag for opplysninger.

For den egentlige tilståelsesrabatt etter strl. § 59, 2. ledd er riksadvokatens veiledende standard at politiet kan opplyse en mistenkt om at en tilståelse i en sak som vil lede til frihetsstraff, vil lede til at det blir påstått ca.  $1/3$  redusert straff (samtidig som det må gjøres kjent at det ikke binder retten). Ved forhold som avgjøres ved forelegg, kan det loves  $1/6$  reduksjon i boten ved tilståelse og vedtakelse av forelegget, jf. RfR nr. 3/2007 punktene II/3 og II/5. For hjelp til å oppklare andres forhold er reglene mindre klare, jf. Rt. 2012 side 330 pkt. 12-17.

Mistenktes rett til å forholde seg taus om både egne og andres forhold, er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Når det er akseptert at vi frister mistenkte med redusert straff hvis han eller hun oppgir taushetsretten, er det ut fra helt andre hensyn enn mistenktes ve og vel. Først og fremst prosessøkonomiske hensyn, og i noen sakstyper hensynet til fornærmede. I dette lyset blir det et viktig kvalitetskrav til etterforskningen at den ved innhenting av slike forklaringer holder seg innenfor rammene det er redegjort for ovenfor.

### 2.6.3.5 Taushetsretten – tvinge noen til å avgi forklaring.

Både i strpl. § 92, 2. ledd og i påtaleinstruksen § 8-2, 4. ledd og § 8-11, 6. ledd, bestemmes at «trusler og tvang må ikke brukes» ved avhøret.

At direkte fysisk avstraffelse som slag, spark, fastlenking mv, eller trusler om det aldri er tillat, er forhåpentligvis like åpenbart som det er sjeldent. Å ha en så brysk og truende oppførsel at mistenkte eller vitnet føler seg truet, faller i samme gruppe, jf. kravet i påtaleinstruksen § 8-2, 4. ledd og § 8-11, 6. ledd om at den som foretar avhøret skal «opptre rolig og hensynsfullt».

På den annen side vil en som er skyldig i et straffbart forhold av en viss alvorlighet nesten alltid befinne seg i en tvangssituasjon, både når politiet ønsker vedkommende forklaring om eget forhold eller forklaring om andres handlinger. Vedkommende vil normalt være klar over, eller bli gjort kjent med at han eller hun kan bli varetektsfengslet. Mange har også arbeidsgiver, ektefelle, barn, familie, skole mv. som de ikke ønsker skal bli gjort kjent hva de har foretatt seg. At de i en slik situasjon føler seg tvunget til å fortelle både om eget og andres forhold i et forsøk på holde politi og påtalemyndighet «på godt humør», vil selvsagt ikke være noen ulovlig tvang eller trussel. Tvangselementet følger av den situasjon de har satt seg i.

Men nettopp denne tvangssituasjonen legger også forholdene til rette for at den kan utnyttes på urettmessig måte for å overvinne mistenktes ønske om å gjøre bruk av sin taushetsrett. Minst motforestillinger mot å utøve slik tvang vil trolig forekomme der trusselen har form av «et negativt løfte». Man skaper et inntrykk av at løslatelse er en mulighet, men formidler samtidig budskapet om at dette kan mistenkte se langt etter hvis politiet ikke får den informasjonen de ønsker. Tilsvarende er det f.eks. for en som er mistenkt for uaktsom medvirkning til narkotikainnførsel, ved å ha lånt bort bilen sin til de som sto for innførselen. Om politiet gir uttrykk for at dette ikke er noe en nødvendigvis behøver å gi informasjon om til arbeidsgiveren på oljeriggen hvor mistenkte arbeider, men samtidig gjøre det klart

at en slik velvillighet ikke kan påregnes hvis navnene på hovedmennene ikke oppgis, passerer nok grensen for hvilket press som rettmessig kan legges på mistenkte for å få han eller henne til oppgi sin taushetsrett.

Trolig vil forklaringer som er avgitt etter slik urettmessig press bli avskåret som bevis og evt. nektet opplest etter strpl. § 290. Men siden det her vil foreligge glidende overganger, kan en ikke se bort fra at beviset tillates ført selv om det er ulovlig ervervet, jf. Rt. 1994 side 1139. Men også i et slikt tilfelle er det likevel klart at etterforskningen ikke er henhold til standard, jf. pkt. 2.6.1.2. foran.

## **2.6.4 Innhenting av bevis ved bruk av etterforskningsmetoder og (tvangs)-midler**

### **2.6.4.1 Utgangspunkter**

Det er ingen skarp grense mellom foregående punkt om «innhenting av forklaringer» og det som behandles her. Det kan for eksempel være en glidende overgang mellom det å lure noen til å forklare seg gjennom bevisprovokasjon og det å skaffe seg kunnskap om en kriminell virksomhet gjennom infiltrasjon eller undercover-virksomhet. Det sentrale siktemålet med bruk av ulike etterforskningsmetoder og ved bruk av tvangsmidler er imidlertid ikke å fremskaffe en forklaring fra en eller flere mistenkte, men enten å kunne overhøre eller observere hva som foregår, og/eller skaffe seg reelle bevismidler. Politiet kan under etterforskningen gjøre bruk av en lang rekke metoder for innhenting av informasjon. Det er ikke anledning til her å foreta en bred gjennomgang av hvilke kvalitetskrav som stilles til etterforskningen ved bruk av de enkelte metodene. Noen generelle problemstillinger og noen enkeltheter er det likevel grunn til å nevne. Av politiets etterforskningsmetoder skiller såkalt tiltaleprovokasjon seg ut, fordi vurderingen av om grunnvilkåret for å gjøre bruk av metoden var tilstede, avgjøres etter reglene om skyldspørsmålet, jf. pkt. 2.4. ovenfor og pkt. 2.6.4.2 nedenfor. For de øvrige metodene er det grunn



til å knytte noen generelle bemerkninger til de materielle vilkårene (bl.a. kriminalitets- og mistankekrav) (pkt. 2.6.4.3.) og de prosessuelle vilkårene (pkt. 2.6.4.4.).

#### 2.6.4.2 Tiltaleprovokasjon

Bruk av provokative etterforskningsmetoder kan være av tre forskjellige slag. Det kan være *konstitutiv provokasjon*, hvor det er politiets påvirkning som leder eller medvirker til at den straffbare handlingen begås. Ved *tiltaleprovokasjon* har politiet ikke vært foranledningen til den tiltaltes handling, men har påvirket utførelsen for å kunne skaffe seg bevis for hvem som er gjerningsperson og for lettere å kunne foreta pågripelsen. Den tredje formen er *bevisprovokasjon*, hvor politiet bruker provokasjonen for å skaffe bevis for en straffbar handling som allerede er utført, jf. handlingen ovenfor i pkt. 2.6.3.3.

Konstitutiv provokasjon er ikke tillatt i norsk rett. Og gjennom den grunnleggende avgjørelsen i Rt. 1992 side 1088 er det lagt til grunn at avgjørelsen av om man har holdt seg innenfor grensene for tiltaleprovokasjon eller om man gjennom sin påvirkning også har gitt foranledning til den straffbare handlingen som tiltalen gjelder, hører med til skyldspørsmålet. Bruk av konstitutiv provokasjon anses som er særskilt frifinnelsesgrunn. Man kan se det slik at den aktuelle påvirkningen fra politiets side, fratar handlingens den rettsstridige karakter og at frifinnelsesgrunnen kan plasseres under straffbarhetsvilkår nr. 2. Konsekvensen av dette er at når etterforskningen gjør bruk av provokative metoder hvor det skal reises tiltale for det forhold som påvirkes, må etterforskningen både *sikre* bevisene for at handlingen ville blitt utført i det alt vesentlige på samme måte selv om en tenker seg politiets påvirkning borte, og bevisene må være av en slik kvalitet at dette kan legges til grunn *uten rimelig tvil*.

I tillegg til dette grunnvilkåret stilles det også andre krav for at etterforskning med provokasjonstilsnitt kan aksepteres, jf. RfR nr. 2 /2000 avsnitt III, pkt. 2.3 og 2.4. Det stilles krav om at metoden bare brukes ved

alvorlig kriminalitet og når det for øvrig anses som forholdsmessig, jf. nærmere i pkt. 2.6.4.3. I tillegg stilles det også prosessuelle krav bl.a. til beslutningskompetanse, plan for gjennomføring og kontroll med utviklingen og gjennomføringen. Selv om avgjørelsen av om en etterforskning med provokasjonstilsnitt er gjennomført i henhold til en forsvarlig plan eller besluttet på rett nivå i påtalemyndigheten ikke hører med til skyldspørsmålet, vil mangler knyttet til disse prosessuelle kravene, likevel lett kunne føre til frifinnelse. De nevnte prosessuelle krav er fastsatt både for å sikre at grunnvilkåret ikke krenkes, og for sikre bevisene for dette. Manglende oppfyllelse av de prosessuelle vilkårene kan derfor lett lede til at det (ved avgjørelsen av om det skal tas ut tiltale eller ved pådømmelsen) oppstår rimelig tvil om grunnvilkåret er oppfylt. I så fall vil disse manglene ved etterforskningen lede til at saken henlegges eller at domstolen frifinner tiltalte, jf. Rt. 2000 side 1223.

#### **2.6.4.3 Materielle vilkår ved bruk av etterforskningsmetoder og tvangsmidler**

Jo større inngrep politiets etterforskningsmetoder og –midler gjør i den rammedes frihet og privatliv, dess strengere vilkår er de gjerne fastsatt for bruken. Disse materielle vilkårene kan deles i tre grupper:

*Kriminaliseringskravet* som gjerne stiller krav til hvor alvorlig den aktuelle straffbare handlingen må være for å gjøre bruk av metoden. Det er selvsagt et kvalitetskrav til etterforskningen at den ikke gjør bruk av metodene eller middelet i strid med kriminalitetskravene. Kravet kan være angitt på ulike måter. I straffeprosessloven er kravet i stor utstrekning angitt med henvisning til at metoden eller midlet bare må brukes ved mistanke om handlinger med en nærmere angitt *strafferamme*. For å ransake kreves bare at handlingen kan medføre frihetsstraff, jf. strpl. § 192, men for å gjøre det skjult er strafferammekravet ti år eller mer, for bruk av skjult fjernsynsovervåking eller teknisk sporing er strafferammen seks måneder, fem år eller ti år, jf. strpl. kap. 15a. I tillegg til angivelse av en strafferamme, kan kriminaliseringskravet også angis ved henvisning til

*bestemte lovbrudd.* Noen ganger fastsettes dette som er tillegg og et unntak fra et generelt krav om strafferamme, slik tilfellet for eksempel er ved skjult ransaking, strpl. § 200a, og ved teknisk sporing, jf. strpl. §§ 202b og 202c. For metoden romavlytting, strpl. § 216m, er kriminaliseringskravet bare angitt ved henvisning til konkrete lovbrudd. Både strafferammekrav og henvisning til bestemte lovbrudd er konkrete angivelser som i liten grad etterlater tvil om når det er anledning til å gjøre bruk av metoden eller midlet. For de ikke lovregulerte metodene, er det også eksempler på at kriminaliseringskravet er angitt mindre presist. For provokative etterforskningsmetoder fastsetter riksadvokaten, med henvisning til rettspraksis, at metodene bare kan brukes ved «*alvorligere lovovertrедelser*», men hvor dette ikke bare avgjøres av strafferammen, men også av om det er av «samfunnsmessig betydning (...) å bekjempe nettopp denne form for kriminalitet.» Selv om riksadvokaten i fortsettelsen angir noen kriminalitetstyper hvor provokative metoder må aksepteres, vil selvsagt avgjørelsen av om etterforskningen er i henhold til standard bli mer skjønnsmessig i slike tilfeller, enn hvor en strafferamme eller konkrete lovbrudd er referanserammen. Bruk av etterforskningsmetoder eller tvangsmidler i strid med kriminaliseringskravet vil innebære at bevisinnhenting er ulovlig. Det er i norsk rett ingen nødvendig sammenheng mellom at bevisinnhenting karakteriseres som ulovlig, og at beviset vil bli avskåret i domstolen. Jo mer konkret kriminaliseringskravet er angitt og jo mer invaderende metoden er, dess større er sannsynligheten for at beviset vil bli avskåret. Om enkelthetene vises her til den omfattende og grundige drøftelsen i *Torgersen: Ulovlig beviserverv og bevisforbud i strafferetten* sidene 254-287 og 314-465 (Torgersen, 2009). Men også på dette punktet er det grunn til å understreke at kvalitetskravet strekker seg lenger enn til at beviset ikke blir avskåret. En etterforskning hvor påtalen og en eventuell domfellelse er basert på bevis som gis karakteristikken «ulovlig ervervet», er selvsagt ikke i henhold til standard.

Det andre materielle kravet er *mistankekravet*. Kravets styrke og konkretisering varierer betraktelig. Det finnes etterforskningsmetoder og -midler, både lovfestede og ulovfestede, som ikke har noe mistankekrav overhodet, jf. for eksempel strpl. § 193 og metoden «spaning», jf. NOU 2004:6 Mellom effektivitet og personvern, side 60. For de fleste lovregulerte etterforskningsmetoder og -midler stilles det gjerne krav om at det skal foreligge *skjellig grunn* til mistanke om en straffbar handling som oppfyller kriminaliseringskravet, jf. ovenfor. Som kjent legges det etter avgjørelsen i Rt. 1993 side 1302 til grunn at dette innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt. Det er imidlertid også lovregulerte midler for innhenting av informasjon som bare krever at det er *rimelig grunn* til mistanke, jf. strpl. § 216 l, hvilket innebærer at metoden vil kunne benyttes i alle tilfeller hvor de er grunn til å iverksette etterforskning rettet mot person, jf. strpl. § 224, 1. ledd og RfR nr. 3/1999 av 22. desember 1999 «Etterforskning» avsnitt III pkt. 2 og 3. Innhenting av bevis i strid med mistankekravet, gjør innhenting av beviset ulovlig, jf. Rt. 2006 side 582 pkt. 20. Selv om utgangspunktet i norsk rett er at feil ved bevisinnhenting ikke nødvendigvis hindrer bruk av beviset, jf. Rt. 2006 side 582 pkt. 22, vil selvsagt innhenting av bevis i strid med mistankekravet være en kvalitetsmangel. Og etterforskningen må legges slik opp at om spørsmålet om avskjæring av beviset blir aktuelt, må påtalemyndigheten kunne dokumentere med overveiende sannsynlighet at den nødvendige mistanken forelå.

Det siste materielle vilkåret er at det fremstår som *forholdsmessig* å gjøre bruk av den aktuelle etterforskningsmetoden eller det aktuelle tvangsmiddelet, jf. strpl. § 170a og politiloven § 6 annet ledd. Dette innebærer at det må foretas en avveining av hvilket inngrep i den enkeltes privatliv og fred metoden eller middelet representerer, vurdert opp mot den samfunnsmessige betydningen av å bekjempe den aktuelle formen for kriminalitet. Avveiningen må falle ut i favør av å gjøre bruk av inngrepet. Ved de lovregulerte og særlig inngripende metoder og midler er det

ofte bestemt at det kreves en særlig klar overvekt i favør av å gjøre bruk av metoden. En slik *skjerpet forholdsmessighet* følger bl.a. av strpl. § 208a, 1. ledd om hemmelig beslag hvor det kreves at «det er streng nødvendig for etterforskningen», eller av bestemmelsen om hemmelig ransaking i strpl. § 200a, 2. ledd hvor kravet er at den hemmelige ransaking skal «være av vesentlig betydning for å oppklare saken». Etterforskningsmetoder eller tvangsmidler som krever forhåndsgodkjenning av domstolen, vil ofte lede til at forholdsmessighetskravet både vurderes og dokumenteres. For de ikke-lovregulerte metodene stiller det seg annerledes, noe bl.a. avgjørelsen i Rt. 1993 side 473 er et eksempel på. Som et middel til å sikre at det materielle vilkåret om forholdsmessighet oppfylles ved slike etterforskningsmetoder, er det spesielt viktig at prosessuelle vilkår oppfylles, jf. nedenfor i pkt. 2.6.4.4.

#### **2.6.4.4 Prosessuelle vilkår ved bruk av etterforskningsmetoder og tvangsmidler**

Både for lovfestede og ulovfestede etterforskningsmetoder er det fastsatt prosessuelle krav. Kravene kan gå ut på at *avgjørelsen* om bruk av metoden eller middelet skal treffes på et *bestemt nivå*. Se for eksempel strpl. § 216d annet ledd om at begjæring om kommunikasjonskontroll skal treffes på politimesternivå. Flere andre inngripende midler viser til denne bestemmelsen, jfr. strpl. § 200a, § 208a og 216m, alle siste ledd. Tilsvarende type bestemmelse er inntatt i RfR nr. 2/2000 om bruk kilder og provokasjon. For vederlag til kilder bestemmes det i pkt. II/4 at avgjørelsen normalt skal treffes av politimester, og i pkt. III/2.4 at provokasjon skal avgjøres av statsadvokaten etter anmodning fra politimester.

Andre prosessuelle krav kan - særlig for de ulovfestede - være at det skal legges en *plan* for gjennomføringen av metoden, at dette skal skje skriftlig og at man *sørger* for å ha *kontroll* med og sikrer *notoritet* om hva som skjer, enten gjennom å ha vitner tilstede eller ved å føre logg m.m., jf. ovennevnte punkter i rundskrivet om kilder og provokasjon.

De prosessuelle kravene har som regel ingen egenverdi i seg selv. De er fastsatt for å skape sikkerhet for at de materielle vilkår for metoden eller middelet oppfylles. Under etterforskningen er det politiet som både kan sørge for at de prosessuelle vilkårene oppfylles og som kan sikre bevisene for at det har skjedd. Når det innhentes informasjon gjennom bruk av etterforskningsmetoder og tvangsmidler, er standarden for god etterforskning både at de prosessuelle vilkårene er fulgt, og at etterforskningsmaterialet viser dette. At dette ikke er formalisme, viser seg for eksempel når høyere påtalemyndighet eller domstolen på grunn av dårlig kontroll og notoritet, ikke finner tilstrekkelig sannsynliggjort at grunnvilkår eller materielle vilkår for bruk av den provokative metoden var til stede, se Rt. 1998 side 407 og 2000 side 1223.

## **2.7 Informasjon og objektivitet**

### **2.7.1 Innledende oversikt**

Rent umiddelbart fremstår det ikke som selvsagt hvorfor kravene om «objektivitet» og kravene om å formidle «informasjon» fra etterforskningen behandles i samme punkt. Kravene om at etterforskningen skal gjennomføres objektivt, jf. strpl. § 226, 3. ledd, gjelder uavhengig av hvilken informasjon som formidles til hvem. Når jeg likevel har slått dette sammen, er det fordi objektivitet ikke bare er knyttet til hvordan etterforskningen er, men også hvordan den fremtrer. Kravet om at fornærmede og etterlatte, og i stor utstrekning også allmennheten, skal orienteres om etterforskningen og hvordan den skrider fram, innebærer derfor en risiko for at det kan bli gitt et «subjektivt» bilde av virksomheten. Gjennom lovendringene i 2008 som innførte nye rettigheter for fornærmede og etterlatte, vil politi og påtalemyndighet ha en tettere kontakt med de som er rammet av den straffbare handlingen. Disse vil naturlig nok ha et hovedsakelig subjektivt blikk på hva som har funnet sted og den etterforskningen som forsøker å

avklare hendelsesforløpet. Det er en latent fare for at dette også påvirker politiets bestrebelser på å være objektive.

Jeg ser først på forholdet til fornærmede og etterlatte (pkt. 2.7.2), deretter på informasjon til allmennheten via media (pkt. 2.7.3), og avslutningsvis på kravet om objektivitet i etterforskningen (pkt. 2.7.4).

## **2.7.2 Forholdet til fornærmede og etterlatte**

Noen vil kanskje undres over at det i en fremstilling om kvalitet i etterforskningen er et eget punkt om forholdet til fornærmede og etterlatte, men ikke et tilsvarende om forholdet til mistenkte. Årsaken er at en ganske stor del av det som er fremstilt ovenfor gjelder forholdet til mistenkte. Dessuten vil en mistenkt gjerne få oppnevnt en forsvarer som ivaretar mistenkte / siktedes rettigheter. Det er bare et begrenset antall saker hvor fornærmede eller etterlatte har krav på bistandsadvokat, og ansvaret for å ivareta deres rettigheter vil derfor i større grad falle på politiet. Fornærmede og etterlattes rettigheter aktualiseres i de fleste saker hvor det er en privat som er rammet av handlingen, også i de saker hvor man (ennå) ikke har noen mistenkt. Fornærmede og etterlattes stilling ble som nevnt vesentlig styrket gjennom lovendringer i straffeprosessloven av 7. mars 2008 nr. 5. Reglene er av forholdsvis ny dato, og det kan være grunn til å tro at standarder for ivaretagelse av disse rettighetene ennå ikke fullt og helt har etablert seg som kvalitetskrav til etterforskningen. Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen i politiet inneholder for eksempel ikke noen særskilt behandling av hvordan fornærmede og etterlatte skal ivaretas under etterforskningen. I spesialrundskriv bl.a. om tilståelsesrabatt, jf. RfR nr. 3/2007 pkt. II/10 og familievold, jf. RfR nr. 3/2008 pkt. IV/4, er det imidlertid gitt nærmere retningslinjer (eller standarder, om man vil) for hvordan informasjon til fornærmede og etterlatte skal ivaretas. Som det fremgår av NOU 2006:10 side 16-18, som utredet fornærmedes stilling i straffeprosessen, er det ikke bare snakk om å gi fornærmede

nye rettigheter, men også å anlegge et helt nytt perspektiv. Langt på vei er det snakk om en holdningsendring i politiet og påtalemyndigheten: Fra å se på fornærmede som et sentralt vitne uten rettigheter, til at fornærmede skal anses for å ha semi-prosessuell partsstatus med viktige rettigheter.

Det vil føre for langt her å gi en fremstilling av fornærmede og etterlatte rettigheter under etterforskningen. Dels er det ulikt omfang av rettighetene avhengig av hvilken gruppe av fornærmede eller etterlatte det er snakk om, og dels er rettighetene ganske mange og detaljert regulert. For en forholdsvis kortfattet oversikt vises til *Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess* (4. utg.) side 93-97 (Andenæs & Myhrer, 2009). Selv om flere av reglene om styrket stilling for fornærmede og etterlatte gjelder generelt, vil de nok først og fremst få betydning i mer alvorlige saker hvor det gjennomføres aktiv etterforskning fra politiets side. I det store antallet saker om vinningsforbrytelser og skadeverk hvor det ikke foreligger noen klare spor, og som derfor ofte ikke blir gjenstand for noen selvstendig etterforskning, vil nok standarden for forholdet til fornærmede fremdeles være å gi en orientering om rettigheter ved opptak av anmeldelsen, og deretter en underretning om påtaleavgjørelsen (som oftest henleggelse) i saken.

Forholdet til fornærmede og etterlatte i saker hvor det gjennomføres etterforskning, deler jeg i tre grupper: Retten til å fremsette krav, varsel og underretninger og innsyn.

*Retten til å fremsette krav:* En viktig side av dette er behandlet ovenfor i pkt. 2.6.2 om påtalebegjæring som prosessforutsetning. Både i strpl. § 236 og i påtaleinstruksen § 8-6 (se også strpl. § 93e, 1. ledd) er det bestemt at fornærmede første gang det foretas avhør skal spørres om det begjæres påtale, og om vedkommende har sivile krav som ønskes fremmet etter strpl. § 3. Det er et kvalitetskrav til etterforskningen at dette gjøres og at etterforskningsmaterialet viser at det er gjort. Dette kan bl.a. bidra til å spare tid hvis forholdet senere må nedsubsummeres til en straffebestemmelse som krever påtalebegjæring, for eksempel slik forholdet er mellom tyveri og naskeri.



*Varsel og underretninger:* Mens man tidligere stort sett betraktet seg «ferdig med» fornærmede når anmeldelse eller forklaring fra vedkommende var tatt opp, er det nå et generelt krav at fornærmede i rimelig utstrekning holdes orientert under hele etterforskningen. Første gang fornærmede og etterlatte avhøres skal de orienteres om de rettigheter de har, herunder retten til bistandsadvokat, jf. strpl. § 93e, 1. ledd. Disse rettighetene fremgår både av generelle og spesielle regler. De fornærmede og etterlatte som har vært utsatt for så alvorlige forhold at de har fått oppnevnt bistandsadvokat, skal via advokaten orienteres om utviklingen og fremdriften i saken, og de skal også varsles til alle rettsmøter under etterforskningen, jf. strpl. § 93e, 2. ledd, 1.pkt. og § 93b. Andre fornærmede skal gis slik orientering etter behov, jf. strpl. § 93e, 2. ledd, 2. pkt. I påtaleinstruksen § 9-6 fastsettes at fornærmede og etterlatte med bistandsadvokat skal underrettes både om fengslingsforlengelser og løslatelser. Etter § 9-7 er det en plikt til å underrette fornærmede om adgang til å begjære besøksforbud hvor det kan være aktuelt, jf. strpl. § 222a, 1. ledd, samt eventuelt å gi underretning om at det er besluttet og for hvor lang tid. *Innsyn:* Innsyn i en pågående etterforskning kan skaffes på to måter. Gjennom innsyn i etterforskningsdokumentene og ved tilstedeværelse i rettsmøter under etterforskningen. Både fornærmede og etterlatte har en generell rett til begge deler, jf. strpl. § 242, 1. ledd og strpl. § 93c. Siden rettsmøter som hovedregel er åpne for alle, har bestemmelsen i strpl. § 93c først og fremst betydning for rettsmøter som under etterforskningen holdes for lukkede dører.

Det følger av foranstående at gjennom lovgivning og rundskriv fra riksadvokaten er standarden for hvordan politi og påtalemyndighet skal forholde seg til fornærmede og etterlatte i betydelig grad blitt normert. Det er selvsagt et kvalitetskrav for etterforskningen at normene følges og at det av etterforskningsmaterialet fremgår at det er gjort.

### 2.7.3 Informasjon til allmennheten via media

I en rapport fra 2001 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Advokatforeningen og riksadvokaten om «Politiets og forsvarernes forhold til mediene under etterforskning av straffesaker» innledes punktet med gruppens forslag til retningslinjer slik:

«Et levende demokrati og rettssamfunn er avhengig av velinformerte og aktive medier. Allmennheten har krav på saklig og utfyllende informasjon om alle viktige samfunnsforhold, herunder straffesaker. For straffesakene er det nødvendig at informasjon om så vel forbrytelsen som etterforskningen, irretteføringen, og eventuell soning formidles til allmennheten.»

Straffeprosesslovens regler legger forholdene til rette for at denne informasjonsoppgaven. Selv om taushetsplikten om opplysninger politiet er blitt kjent med under etterforskningen i utgangspunktet er omfattende, jf. strpl. § 61a, 1. og 2. ledd og ny politiregisterlov § 23, er det gitt unntak fra taushetsplikten med det formålet å gi informasjon til allmennheten i samsvar med retningslinjer gitt av riksadvokaten/Kongen, jf. strpl. § 61c. 1. ledd nr. 9 og fra 1. juli 2014, ny politiregisterlov § 34. Gjennom unntakene fra taushetsplikten etableres det en rett eller en mulighet for å gi allmennheten informasjon. I rundskriv fra riksadvokaten er det imidlertid bestemt at det er kvalitetskrav til etterforskningsvirksomheten at denne retten benyttes. Allerede i rundskrivet om «Meddelelser til offentligheten om straffesaker» fra 1981 uttaler riksadvokaten at «Pressen mener å ha et alminnelig krav på å få opplysninger hos politiet og påtalemyndigheten», og han minnet «om den alminnelige informasjonsfunksjon som pressen har og som politiet/påtalemyndigheten må vise nødvendig forståelse for». Medienes rolle som formidler, kontrollør og opinionsskaper har endret seg betydelig på de 30 årene som er gått siden rundskrivet fra 1981 ble utformet. Det er derfor ikke overraskende at riksadvokaten i RfR nr. 2/2012 om «Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembe- tene» endrer direktivene fra å ha *forståelse for* pressens oppgaver, til å gjøre informasjonen til allmennheten til *en plikt*:

«Publikum må ha *tillit* til politiets og påtalemyndighetens straffesaksarbeid. Siden høy kvalitet er en forutsetning for gode resultater, vil dette også være av avgjørende betydning for å opprettholde og øke publikums tillit. Det alminnelige inntrykk av arbeidet skapes for en stor del av mediene. Både politiet og statsadvokatene må derfor aktivt ta del i informasjonsformidlingen og bidra til at de oppfatninger og inntrykk som skapes, baseres på riktig og nyansert informasjon.»

På den annen side er det klart at etterforskningsvirksomheten ikke vil være i henhold til standard hvis politi ukritisk ga ut all informasjon fra pågående etterforskninger. Hvilke begrensninger som gjelder er et omfattende tema, men en forholdsvis kortfattet oversikt er gitt i *Tor-Geir Myhrer: God påtaleskikk, i Juss og etikk* (Universitetsforlaget 2005) side 50-51 (Tor-Geir Myhrer, 2005a). Her nøyer jeg meg med å nevne de tre hovedhensynene som begrenser muligheten for å gi informasjon:

*Personvern:* De hensyn som begrunner taushetsplikten om private og personlige forhold, innebærer at informasjonen fra politiet om pågående etterforskning som hovedregel skal gis anonymt, og at informasjonen ikke bør inneholde sterkt sensitive opplysninger som ikke er nødvendig for informasjonsbehovet.

Hensynet til *etterforskningen i den konkrete sak og etterforskningsmetode* kan innebære at informasjon av taktiske grunner både i den enkelte sak og mer generelt, ikke bør tilflyte allmennheten.

*Uskyldspresumsjonen:* EMK art 6 (2) bestemmer at:

«Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.»

Dette legger også begrensninger på hvordan politiet som representant for det offentlige kan informere om saker under etterforskning. Om enkelthetene må det her vises til litteratur om den Europeiske menneskerettskonvensjon, men i hovedsak innebærer uskyldspresumsjonen at politiet i sine uttalelser ikke må formulere seg slik at det tas standpunkt til skyldsspørsmålet, men nøyer seg med å gi uttrykk for at det foreligger en rimelig begrunnet mistanke.

Det er utvilsomt slik at tre begrensende faktorer kan gi opphav til vanskelige og tidkrevende overveielser. I en presset arbeidssituasjon kan det være fristende å løse dette gjennom en praksis som går ut på ikke å uttale seg til media, eller i alle fall si så lite som overhodet mulig. Med de direktiver som er nå gitt av riksadvokaten vil et slikt valg ikke være i henhold til standard, og derfor bidra til å svekke kvaliteten på etterforskningen.

#### **2.7.4 Objektivitet**

Kravet om at etterforskningen skal være objektiv kan – som antydnet foran i pkt. 2.7.1.- sies å ha både en objektiv og en subjektiv side. Den objektive siden er knyttet til hvordan etterforskningen rent faktisk er, og er først og fremst et rettslig krav. Ved den subjektive side settes fokus på hvordan etterforskningen og etterforskerne fremtrer, og er nok i større grad yrkesetiske krav.

Etterforskningen skal være upartisk. Det vil si at den bør ta like mye sikte på å få frem det som kan tale til fordel for en mistenkt som det som kan styrke mistanken. Dette er nå uttrykkelig sagt i strpl. § 226, 3. ledd. Dette er ikke bare i den mistenktes interesse, men også i politiets, påtalemyndighetens og fornærmedes interesse. Er etterforskningen ikke upartisk, kan resultatet bli et etterforskningsmateriale som ikke anses tilstrekkelig sikkert og robust for en tiltale, eller at tiltale tas ut på et grunnlag som viser seg å svikte når saken senere kommer frem til hovedforhandling. Et slikt utfall er selvsagt meget lite ønskelig, men den virkelige store ulykken oppstår hvis den manglende objektiviteten heller ikke oppdages ved den rettslige behandlingen, og det skapes et inntrykk av at etterforskningsresultatet er sikrere og bedre underbygget enn det i virkeligheten er. Omfanget av ulykken øker med det straffbare forholdets alvorlighet og dermed også den idømte straffen. At dette bare ikke er en teoretisk mulighet fremgår bl.a. av NOU 2007:7 *Fritz Moen og norsk strafferettspleie* side 319 hvor utvalget i pkt. 13.3.1.2 behandler «Brudd på objektivitetsprinsippet hos politiet og hos påtalemyndigheten».

Like stor enighet som det er om den ideelle normen om objektivitet, er det like klart at den ikke alltid er like lett å etterleve for den enkelte etterforsker. Særlig vil dette gjøre seg gjeldende i etterforskninger av noe omfang, og som kanskje også er slik at de påkaller sterke følelser. Her vil det nesten være umulig ikke å gjøre seg opp en mening om hva man mener er sakens sanne sammenheng. Og har man først gjort seg opp en mening om saken, er det ikke mer enn menneskelig at etterforskerens interesse særlig vil være rettet mot alt som kan tjene til å styrke hypotesen. Kontroll med at objektivitetskravet i § 226, 3. ledd overholdes er derfor viktig for kvaliteten av etterforskningen, jf. RfR nr. 3 /1999 om etterforskning pkt. V, og *Myhrer: Etterforskningsbegrepet* (Tidsskrift for Strafferett nr. 1/2001) på side 27 (Tor-Geir Myhrer, 2001). I alle fall i saker av noe omfang vil det derfor være et kvalitetskrav at det er etablert rutiner som sikrer at noen med tilstrekkelig distanse fører tilsyn med at etterforskningen tilfredsstillter straffeprosesslovens § 226, 3. ledd. Kontrollen er spesielt viktig for etterforskning knyttet til skyldspørsmålet. Herunder særlig om mistenkte er rett gjerningsmann, om det foreligger rettsstridsutelukkende omstendigheter (nødrett, nødverge, samtykke) og om det er utvist den nødvendige subjektive skyld. Men også for spørsmål som primært er av betydning for straffeutmålingen er det et krav om objektivitet. Det er derfor nødvendig at det under etterforskningen kontrolleres at for eksempel anførsler om at mistenkte er blitt provosert, handlet i berettiget harme eller har vært «nødt» til å medvirke (straffeloven § 58) er blitt fulgt opp.

Straffbare handlinger, de mistenkte, fornærmede og vitner kommer i alle utgaver og fasonger. Handlingene kan påkalle sterke negative følelser, og på samme måte kan kontakten med mistenkte eller fornærmede både provosere politiet og påkalle sympati. Det er selvsagt en risiko for at slike følelser kan påvirke den objektive siden av objektivitetskravet, jf. ovenfor. Men selv om dette ikke er tilfelle, er det også et kvalitetskrav at politiets personell heller ikke i kontakt med sakens parter eller ved uttalelse til

media opptrer eller uttaler seg på en måte som skaper inntrykk av partiskhet. Når riksadvokaten fremhever at tilliten til politiet og påtalemyndigheten langt på vei krever uttalelser til media om straffesaksbehandlingen, innebærer det selvsagt også at det er et kvalitetskrav til etterforskningen at uttalelsene ikke må etterlate inntrykk av en partisk etterforskning styrt av følelser, sympatier eller antipatier.

## **2.8 Tempo og framdrift (saksbehandlingstiden)**

### **2.8.1 Hva er saksbehandlingstiden og betydningen av den?**

Saksbehandlingstiden i politiets etterforskning er tiden fra et straffbart forhold blir registrert hos politiet, og til påtalevedtaket treffes; enten i form av politiets egen positive påtaleavgjørelse eller beslutning om henleggelse, eller ved at saken med innstilling oversendes til høyere påtalemyndighet for avgjørelse.

Innledningsvis kan det være grunn til å se noe nærmere på hvilken betydning saksbehandlingstiden har for kvaliteten i etterforskningen. Det er jo ikke slik at tiden som gikk med til å nå ønsket, eller endog strålende resultat, alltid angis som kvalitetskomponent. Når vi beskuer Tidemand og Gudes «Brudeferden i Hardanger» på Nasjonalmuseet, er det ikke oppgitt hvor lang tid de brukte på å male det, og det er neppe mange som spør om det heller. Så hvorfor er da tiden så viktig i etterforskningen? Årsaken er dels at dårlig framdrift i etterforskningen reduserer mulighetene både for oppklaring og for å oppnå en adekvat reaksjon. Lang saksbehandlingstid er dessuten også ugunstig for de som er involvert i straffesaken som mistenkt og fornærmet. Lang saksbehandlingstid i den enkelte sak har selvsagt også negativ innvirkning på hvor mye man får ut av etterforskningsressursene.

Etter som tiden går svekkes erindringen. I tillegg vil det man mener å huske bli påvirket av hva man i ettertid har fått av informasjon om hendelsen fra andre kilder. I den grad opplysningen av saken må baseres på for-

klaringer fra mistenkte, fornærmede og vitner, vil kvaliteten og muligheten for at disse opplysningene bidrar til sakens oppklaring svekkes med tiden. På tilsvarende måte vil både muligheten for å finne tekniske bevis og for å en vellykket analyser av dem, i mange tilfeller svekkes med tidsforløpet. Men selv om lang saksbehandlingstid ikke svekker bevisene så mye at saken må henlegges eller ender med frifinnelse, påvirker dårlig tempo i straffesaksbehandlingen reaksjonsnivået. Straffens preventive virkning og dens bidrag til å opprettholde den sosiale roen, er størst når den ilegges forholdsvis kort tid etter forøvelsen. Dessuten vil mothensynene bli sterkere ettersom tiden går. Gjerningspersonen kan ha lagt det kriminelle livet bak seg, og har startet med utdanning eller kommet i arbeid.

Men uavhengig av om de virkninger lang saksbehandlingstid har for kvalitetskomponentene «høy oppklaring» og «adekvat reaksjon», vil den omstendigheten at etterforskningen tar unødvendig lang tid innebære en belastning for de som er involvert i saken. Først og fremst vil dette gjelde mistenkte og fornærmede, og deres nærmeste. Grunnkravet om at straffeprosessen skal være hensynsfull overfor de involverte, understøtter derfor også kravet om at etterforskningen har nødvendig framdrift.

Med disse virkninger knyttet til framdriften av etterforskningen, er det naturlig at det settes mål for den tiden som kan brukes, og at disse målene i stor utstrekning konkretiseres gjennom tallfesting.

### **2.8.2 Fastsatte standarder for tempo og framdrift**

Det er fastsatt ganske mange varierende standarder for etterforskningens framdrift, og dermed for akseptabel saksbehandlingstid. Variasjonen består dels i hvem som har fastsatt kravene; Stortinget, Regjeringen eller riksadvokaten. Dels også hva slags dokumenter de er inntatt i; formell lov, budsjett proposisjon eller rundskriv. Det er også innholdsmessige variasjoner: om det er generelle krav til all etterforskning, eller spesielle krav til enkelte sakstyper, og om kravene er konkrete eller skjønnsmessig. Til tross for mange variabler, er antallet normer likevel forholdsvis begrenset.

Grov sett kan standardene for etterforskningens framdrift deles i fire grupper:

(1) Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelsessaker i politi- og lensmannsetaten skal der det ikke er fastsatt særskilte frister ikke overstige 120 dager. Målet er et landsgjennomsnitt. De lokale målene må tilpasses det enkelte politidistrikt.

Dette kravet er fastsatt både i budsjettproposisjonen, Prop. 1S (2013-2014) side 104 og er gjentatt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv – RfR nr. 1/2014 pkt. IV/3. Selv om målet er knyttet til «oppklarte forbrytelser», er nok meningen at den gjennomsnittlige tid som medgår til å avgjøre om saken er oppklart og kan gis en positiv påtaleavgjørelse eller om den må henlegges (negativ påtaleavgjørelse), ikke skal ligge på over 120 dager. Gjennomsnittet vil derfor inneholde enkle saker om legemsfornærmelse og skadeverk som avgjøres med forelegg etter 10 dager, og kompliserte forurensningssaker som må henlegges etter en etterforskning som har vart i 18 måneder.

(2) I saker som gjelder legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse (strafeloven §§ 228, 2. ledd og 229), skal saksbehandlingstiden i oppklarte saker ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre omstendigheter gir grunn til det.

Også denne normen er inntatt både i budsjettproposisjonen, Prop. 1S (2013-2014) side 104 og er gjentatt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv – RfR nr. 1/2014 pkt. IV/3. Når det er fastsatt en kortere maksimal saksbehandlingstid i disse sakene, skyldes det en kombinasjon av flere forhold: Dels betyr det mye for fornærmede som har blitt utsatt for en følbart legemskrenkelse at saken blir raskt avgjort. Dette er også saker hvor bevisførselen i stor grad er basert på vitneforklaringer, og det er viktig at disse sikres forholdsvis kort tid etter hendelsen. For det tredje er dette saker som ligger godt til rette for en forholdsvis rask etterforskning. I flertallet av sakene vil den eller de mulige gjerningspersonene bli kjent for politiet gjennom anmeldelsen, og etterforskningen vil bestå i å avgjøre om straffbarhetsvilkårene er oppfylt. I mange andre sakstyper må etterforskningen begynne med å finne fram til hvem som kan være mulig gjer-



ningsperson, noe som selvsagt forlenger saksbehandlingstiden.

(3) I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør dette nødvendig.

Denne normen er fastsatt i strpl. § 249, 2. ledd, men er også gjentatt både i budsjettproposisjonen, Prop. 1S (2013-2014) side 104 og i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv – RfR nr. 1/2014 pkt. IV/3. At standarden her bare er 1/3 av den generelle normen (42/120 dager), har flere grunner: Det er viktig at de strafferettslige reaksjonene settes inn raskt for å korrigere atferd. De unges liv knyttet til utdanning og arbeid, er dessuten under utvikling, og de negative konsekvensene av å ha en uavklart straffesak hengene over seg, er derfor større enn for eldre i mer etablerte og stabile forhold. Det sier seg selv at fristen på 42 dager først kan begynne å løpe når mistenkte er identifisert som en person som var under 18 år på handlingstiden. Selv om bestemmelsen står i lovens kapittel om tiltalebehandling, må formuleringen «om tiltale» forstås som om det står «om det skal reageres strafferettslig eller ikke». Med andre ord at en ungdom som er under forfølgning har krav på en endelig påtaleavgjørelse i politiet i løpet av seks uker.

(4) I tillegg er det særlig i riksadvokatens mål og prioriteringsrundskriv pkt. IV/3 fastsatt krav til saksbehandlingstiden som er mer upresise og skjønnsmessige. Det heter her at:

- Saksbehandlingstiden skal være *kort* i følgende sakstyper:
  - De sentralt prioriterte saker.
  - Saker med varetektsfengsling.
  - Saker om opphør av tvungen psykisk helsevern, tvungen omsorg og prøveløslatelse fra forvaring.
- *Saksbehandlingstiden skal reduseres* i saker om seksualforbrytelser og vold i nære relasjoner, som et middel til å få flere til å anmelde slike forhold, jf. Prop. 1 S (2013-2014) side 99

- I saker om vinningskriminalitet begått av gjengangere og mobile vinningskriminelle fremheves *rask etterforskning* som viktig, jf. tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet side 3.

Det er vanskelig å avgjøre hvilken standard disse påleggene etablerer. Hva som er «kort» og hva som er «rask», er jo relativt. Og at saksbehandlingstiden skal «reduseres» innebærer i realiteten at det stilles minst krav til de som er dårligst, siden det er der det er enklest å forbedre framdriften. Man kunne kanskje tenke seg at en særlig fremheving av at saksbehandlingstiden skal være kort eller skje raskt, kunne forstås slik at tiden her i alle fall skal være kortere enn gjennomsnittkravet på 120 dager. Men påleggene omfatter kriminalitet av et slikt omfang og kompleksitet at det nesten alltid vil ta vesentlig lenger tid å etterforske enn 120 dager, jf. for eksempel «alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet» som hører med blant de sentralt prioriterte saker. Også det å samle og avgjøre saker mot mobile vinningskriminelle kan være tidkrevende. Trolig kan man ikke utlede mer av påleggene enn at saksbehandlingstiden i disse saker skal *søkes gjort kortest mulig*, og at dette vil kreve at sakene får *prioritet til etterforskningsressursene*, samt at det i samråd mellom etterforskningslederen og den påtaleansvarlige bør utarbeides en *etterforskningsplan* med en oversikt over etterforskingsskritt og tidsfrister.

### **2.8.3 Er saksbehandlingstiden en hensiktsmessig kvalitetsstandard?**

Svaret på spørsmålet i overskriften er både ja og nei. Men henvising til drøftelsen ovenfor i pkt. 2.8.1. er det viktig å gjøre saksbehandlingstiden kortest mulig der hvor sakens art og alvor gjør det særlig viktig med oppklaring, samt der hvor hensynet til de involverte tilsier at tiden saken er under etterforskning er kort. Det å fastsette frister bidrar til å synliggjøre hvilket tempo som må holdes for å få gjennomført de aktuelle etterforskingsskrittene og hvilke ressurser som må settes på for å nå målet. Innenfor den enkelte geografiske eller funksjonelle driftsenhet er krav til saksbehandlingstid et nyttig middel i planleggingen av etterforskningsvirk-

somheten og fordeling av ressursene. Men det er i denne sammenheng viktig å huske at kort saksbehandlingstid i begrenset utstrekning er et mål i seg selv, men et middel til å oppnå god kvalitet på etterforskningsarbeidet. Det er derfor med god grunn riksadvokaten i RfR nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen i politiet understreker følgende i pkt. II/4:

«Kortere saksbehandlingstid skal ikke oppnås på bekostning av kravet om høy kvalitet eller oppklaring. Riksadvokaten understreker at saker ikke skal henlegges for å overholde frister, og at de frister som er fastsatt, ikke må føre til at oppklaringsprosenten synker. For eksempel skal ikke hensynet til kort saksbehandlingstid føre til at alvorlige, økonomiske straffesaker nedprioriteres eller avgrenses på en slik måte at de ikke står i forhold til forbrytelsens omfang og alvor.»

Når det er fastsatt konkrete krav til saksbehandlingstiden, er det selvsagt viktig å måle om dette er nådd, og eventuelt iverksette tiltak for å redusere avviket mellom krav og resultat. Det som den målte saksbehandlingstiden derimot i meget liten grad gir et troverdig bilde av, er hvilken driftsenhet eller hvilket distrikt som etterforsker mest effektivt. Jeg viser her til *Johannes Knutsson: Måling av effektivitet i etterforskning*, PHS-Forskning 2013:3. Hans hovedbudskap er at en slik sammenlikning påvirkes både av hvordan kriminaliteten er fordelt mellom de ulike typer, som for eksempel vold, vinning, narkotika mv., samt også av hvilke opplysninger som preger sakene (bl.a. om det er oppgitt noen mistenkt). En sammenlikning krever derfor at tallene brytes ned og detaljeres.

## 2.9 Dokumentorden og tilgjengelighet

En rød tråd gjennom framstillingen her har vært at politiet i stor grad vil ha bevisbyrden for de aktuelle materielle og prosessuelle forholdene. Dette betyr bl.a. at bevisene må sikres, og i ganske stor grad skjer dette gjennom skriftlige registreringer eller nedtegninger, som så inngår som dokument i saken. Det å sikre «notoritet» om hva som er foretatt, funnet sted eller innhentet, er en sentral side av politiets og påtalemyndighetens bevisbyrde.

Riksadvokatens direktiver om notoritet i rundskrivet om tilståelsesrabatt, jf. RfR nr. 3/2007 pkt. 9.2, bør derfor tillegges gyldighet langt ut over det rundskrivet regulerer. Men skal denne notoriteten få den ønskede virkningen må informasjonen lett kunne gjenfinnes og dokumenteres. Påtaleinstruksen har følgende bestemmelse i § 2-1:

«Justisdepartementet i samråd med riksadvokaten gir nærmere regler om påtalemyndighetens registrering av straffesaker og om hvordan dokumentene skal ordnes i den enkelte straffesak.»

Slike regler er ikke gitt, men er et stykke på vei også blitt nødvendige gjennom innføring av saksbehandlingsprogrammet BL (Basisløsninger). Programmer blir imidlertid ikke særlig bedre enn brukeren. Nedtegning under etterforskningen består i det alt vesentlige å skrive for andre. At man selv vet hvor informasjonen finnes, hjelper lite hvis dette ikke også fremgår eller er logisk for andre som skal gjøre bruk av etterforskningsmaterialet. I tillegg til at en kvalitativt god etterforskning krever at det er god notoriet, er det også et krav om at informasjonen er lagret på en oversiktlig og logisk måte.

Gjennom den elektroniske saksbehandlingen vil det nesten alltid være mulig å ha straffesakens dokumenter tilgjengelig. For de reelle bevismidlene stiller det seg annerledes. Et kvalitetskrav til etterforskningsvirksomheten er derfor at den har rutiner og systemer for registrering, oppbevaring og sikring av reelle bevismidler, slik at disse er tilgjengelig når de trengs. Det gamle kravet om fra straffeprosessloven av 1887, jf. foran i pkt. 2.2.1., om at bevis skulle «optages», dvs. sikres for senere bruk, gjelder således fortsatt.



## **3 Påtalemyndighetens rolle og ansvar**

### **3.1 Innledning**

#### **3.1.1 Oversikt**

Kapittel 2 gir en beskrivelse av hvilke hovedkomponenter kvalitetskravet i etterforskningen består av. Emnet for dette kapittelet er i hvilken grad og på hvilke måter påtalemyndigheten i politiet – først og fremst den enkelte påtaleansvarlige - skal eller kan påvirke de ulike kvalitetskomponentene. I utformingen av problemstillingen ligger en presumsjon for at for noen kvalitetskomponenter vil hovedansvaret ligge hos andre funksjoner enn den påtaleansvarlige. Hvilke andre funksjoner som vil ha ansvaret for kvaliteten i etterforskningen er allerede kort berørt i pkt. 1.2., men omhandles i noe større utstrekning nedenfor i pkt. 3.1.2. Selv om rollene og ansvarsfordelingen i dag er rimelig avklart, kan det være interessant å se noe nærmere på den historiske utviklingen av rolle- og kompetanseavklaringene, ganske særlig fordi det har funnet sted ganske omfattende endringer i løpet av den siste generasjonen. Dette behandles i pkt. 3.1.3.

Hovedpunktene i kapittelet er for det første knyttet til det rettslige grunnlaget for påtalemyndighetens rolle og ansvar under etterforskningen, jf. pkt. 2. Og dernest vil det i pkt. 3 bli gitt en framstilling av hvilke kvalitetskomponenter, eller sider av kvalitetskomponentene som faller under den påtaleansvarliges ansvarsområde.

#### **3.1.2 Rollebesetningen**

Det vil ha framgått av framstillingen i kapittel 2 at kvaliteten på etterforskningen i særlig grad påvirkes av tre faktorer eller rammeforutsetninger:

De *legale krav og begrensninger* som følger av straffeprosessloven og påtaleinstruksen, og som angir hvilken informasjon som må fremskaffes og hvilke midler og metoder det er adgang til å benytte i dette arbeidet. *Ressursrammer*, både for økonomi og personell, har betydning både for oppklaring og saksbehandlingstid. *Kvaliteten på etterforskningsressursen* som er et produkt av etterforskernes personlige forutsetninger og deres kunnskaper og erfaring.

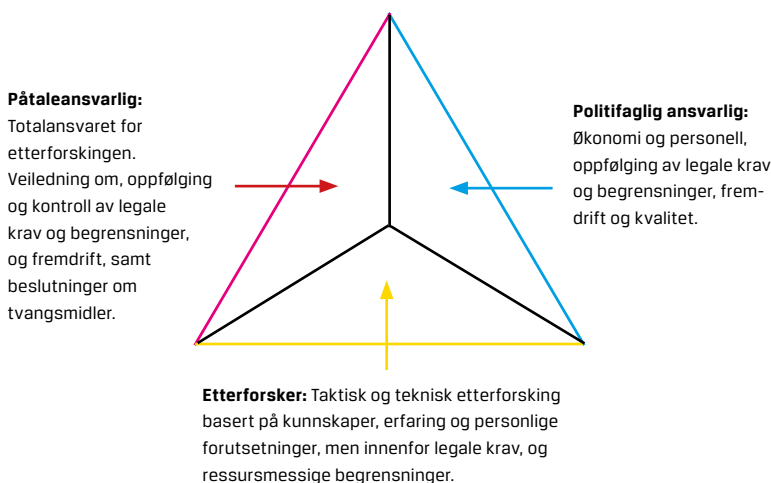
Hovedansvaret for hver av disse tre rammeforutsetningene tilligger hver av de tre rollene som har ansvaret for etterforskningen. De tre roller er, som nevnt foran i pkt. 1.2: *Påtaleansvarlig*: Dette er den jurist ved politidistriktet som har det påtalemessige ansvar for saken. I dette ligger at vedkommende har totalansvaret for etterforskningen, og et særlig ansvar for å følge opp og kontrollere de legale krav og begrensninger. Det er det nærmere innholdet i denne rollen som er temaet for dette kapitlet.

*Politifaglig ansvarlig* er den som styrer etterforskningsenhetens ressurser (personell og økonomi) og som har fagansvar for etterforskningen. Hvem som rent faktisk vil være politifaglig ansvarlig avhenger av politidistriktets organisering og størrelse. Ofte vil den politifaglig ansvarlige være det laveste nivå som forener både et fagansvar for etterforskningsvirksomheten og økonomi- og personalansvar for etterforskningsstyrken. I store distrikter kan det være førstebetjenten på en av flere etterforskningsgrupper, og i mindre distrikter kan det være overbetjenten eller stasjonssjefen for etterforskerne. Den politifaglig ansvarlige vil ha primæransvaret og myndigheten til å avgjøre hvilket personell som skal benyttes i etterforskningen, og hvilke økonomiske ressurser som kan benyttes. I tillegg vil den politifaglig ansvarlige også ha et ansvar for kvaliteten på etterforskningen sammen med den påtaleansvarlige.

*Etterforsker* er den som selv eller i spissen for andre forestår den konkrete etterforskningen i saken.

Alle tre roller og rammebetingelser har store felles grensesnitt, og gjør et nært samarbeid mellom de forskjellige rolleinnhavere til en plikt og

en nødvendig suksessforutsetning. Figurativt kan etterforskningsvirksomheten fremstilles slik:



Hvordan oppgaver og ansvar skal fordeles eller deles mellom disse rollenehavere er i liten grad beskrevet i straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Paradoksalt nok er det den rollen som har den mest omfattende rettslige forankringen – rollen som påtaleansvarlig - det har vært størst uklarhet og uenighet om i praksis, jf. pkt. 3.1.3.

### 3.1.3 Historisk tilbakeblikk

#### 3.1.3.1 1890-1975

Etterforskningsvirksomheten er i utpreget grad en regelstyrt virksomhet hvor juridiske kunnskaper er påkrevd. For det første inneholder straffeprosessloven, påtaleinstruksen og i stor grad også ulike rundskriv (særlig RfR), bestemmelser om hvordan det kan eller skal gås fram under etterforskningen. I tillegg vil det jo også være påkrevd med betydelig kunnskap om straffebestemmelser for å avgjøre hva som må opplyses under etterforskningen, og når saken kan anses som oppklart, jf. foran i punktene 2.4 og 2.6.

Ved ikrafttredelsen av den gamle straffeprosessloven i 1890 ble påtalemyndigheten opprettet, og utgjorde på laveste nivå en integrert del av politiet. For tilsetting i påtalemyndigheten var det krav om juridisk embetseksamen. I rollen som etterforsker skulle det derimot ennå nesten 100 år befinne seg personer med en forholdsvis begrenset teoretisk



utdanning. Se her *Kjersti Hove: Politiutdanning i Norge – fra konstabelkurs til bachelorutdanning* (PHS 2012) (Hove, 2012). Da den juridisk skolerte påtalemyndigheten gjorde sitt inntok i politiet, var det verken noe krav eller noe tilbud om utdanning for politiets tjenstepersoner. Fra 1898 var det et tilbud om tre ukers konstabelkurs for de som skulle tilsettes ved daværende Kristiania politidistrikt. Etter som årene gikk ble utdanningen utvidet både i tid og geografisk område. Først til tre måneder, dernest til fire og halv og i 1928 var det et landsdekkende utdanningstilbud på seks måneder, jf. Hove side 19 og 28. Først i 1951 ble den teoretiske utdanningen utvidet til ti måneder, men p.g.a. underskuddet på utdannet personell i årene etter annen verdenskrig,<sup>58</sup> ble kravet om utdanningen fra Politiskolen (aspirantår og ti måneders skole) først satt som vilkår for fast ansettelse i 1958. I tillegg til at utdanningen lengde var svært begrenset, var den også i stor grad rettet inn mot ordenspolititjenesten. For å forstå påtalejuristenes – da benevnt som politiembetsmennene – sin sterke stilling må det i tillegg tas i betraktning at etterforskningsvirksomheten i første halvdel av 1900-tallet var vesentlig mindre raffinert og spesialisert enn i dag, både hva gjelder kriminalteknikk, avhørsteknikk og etterforskningstaktikk. Gapet mellom etterforskerens taktiske og tekniske kompetanse og den kompetansen som en erfaren politiembetsmann besatt, var trolig ikke så stort.

Fram mot 1980-tallet endret dette seg av flere grunner: Utviklingen i etterforskningsfaget både taktisk og teknisk, økt utdanningsnivå på tjenstepersonene både hva gjaldt allmennutdanning og politiutdanning, og en utskifting av embetsmannskorpset slik at denne gruppen samlet hadde vesentlig mindre erfaring enn tidligere.<sup>59</sup> Selv om Norsk Politiforbund på hele 1900-tallet hadde arbeidet for at det politiutdannede personell skulle bekle sjefsstillinger innen politiet,<sup>60</sup> er det grunnlag for å si at motstanden mot politijuristenes lederstilling innen etterforskningen toppet seg i begynnelsen av 1980-årene. Det vil si omtrent samtidig med vedtakelsen og ikrafttreddelsen av ny straffeprosesslov og påtaleinstruks.

### 3.1.3.2 1975-1990

Straffeprosessloven av 1887 hadde ingen bestemmelse tilsvarende gjeldende straffeprosesslov § 225. Hvem utførte og ledet etterforskningen var derfor bare regulert i dagjeldende påtaleinstruks (1934) §§ 13 og 14. De relevante bestemmelsene var § 13, første og siste ledd og § 14, 2. ledd. Bestemmelsene i § 13 lød:

«Etterforskning av forbrytelser ledes av politiet, for så vidt ikke vedkommende statsadvokat eller Riksadvokaten bestemmer noe annet.

..

---

58 Se *Hove: Politiutdanning i Norge* side 31-32 (Hove, 2012).

59 Da jeg startet som påtalejurist i 1979 hadde jeg i politidistriktet fire kollegaer (politimesteren ikke medregnet) som hadde mellom 10 og 30 års erfaring som politiembetsmenn. Da jeg sluttet i politidistriktet i 1987 var jeg den med lengst erfaring.

60 Se *Hove: Politiutdanning i Norge* side 27-28 (Hove, 2012).

Politiets embetsmenn – herunder politiadjutant eller politifullmektig – skal så vidt mulig og etter behov i den enkelte sak, gi sine underordnede muntlig eller skriftlig rettledning om hvorledes etterforskningen skal utføres.»

Påtaleinstruksens § 14,2. ledd hadde følgende ordlyd:

«Anmeldelser som innkommer til lensmenn og politiets øvrige underordnede tjenestemenn, skal av disse oversendes til deres nærmeste overordnede før etterforskning settes i verk, hvis forholdsordre uten skade kan oppbeies.»

Ettersom både kriminaliteten og polititjenestepersonenes kompetanse økte, hadde særlig bestemmelsen i § 14, 2. ledd blitt atskillig uthullet, slik at forholdsordre bare ble innhentet (og gitt) i samsvar med retningslinjen i § 13 siste ledd, dvs. «etter behov». Rundt 1980 kunne en derfor med stor rett si at den normen som gjaldt var:

Etterforskning iverksettes og utføres av «politiets... underordnede tjenestemenn», og i samsvar med de retningslinjer som politiets embetsmenn gir etter behov.

I ettertid, når kampen om posisjoner og kompetanse nå stort sett er over, er det lett å se at ordlyden i forslaget fra Straffeprosesslovkomiteén<sup>61</sup> til ny § 230 og Justisdepartementets oppfølging av dette i Ot.prp. nr. 35 (1978-79) som ny § 225, ble oppfattet som et tilbakeskritt. Selv om forslagene ble angitt å svare til de ovenfor gjengitte bestemmelser i påtaleinstruksen, ga ordlyden i stor grad uttrykk for en annen virkelighet enn den som ble praktisert i det daglige. Første ledd i utkastet lød:

«Etterforskning besluttet og ledes av påtalemyndigheten. Uten ordre av påtalemyndigheten kan politimann foreta skritt som ikke uten skade kan utsettes.»

Etter innspill både fra Norsk Politiforbund og Politiembetsmennenes forening, ble ordlyden i strpl. § 225, 1. ledd endret i Justiskomiteén til slik den lyder i dag, jf. Innst. O. Nr. 37 (1980-81) side 27 hvor det heter:

Komiteen har merka seg og drøfta inngåande fråsegnene frå Norsk Politiforbund og Politiembetsmennenes Landsforening. Komiteen meiner at det i samband med denne lova ikkje er rette tidspunktet for å gjere noko endring i nåverande kompetansefordeling mellom påtalemakta og polititjenestemennene. Sjølv om utvalet og departementet ikkje har tilsikta ei endring, ser komiteen det likevel slik at utkastet § 225 første punktum er utforma på ein måte som kan så tvil om dette. På denne bakgrunn vil komiteen gjere framlegg om at paragrafen blir utforma på grunnlag av det system som går fram av nåverande påtaleinstruks. Komiteen presiserer at det er meininga å halde på den ordninga og praksisen ein har i dag. Dersom arbeids- og ordretilhøva mellom politi- og påtale-makt skal endrast, må dette utgreiast på eit breitt grunnlag.

---

61 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker av juni 1969.

Komiteen foreslår såleis at § 225 første og andre leden får slik utforming:  
«Etterforskning iverksettes og utføres av politiet. Uten beslutning av overordnet kan enhver politimann foreta skritt som ikke uten skade kan utsettes....»

Ikrafttredelsen av ny straffeprosesslov og påtaleinstruks 1. januar 1986 representerte således status quo for så vidt gjaldt reguleringen av hvem som ledet etterforskningen. Spørsmålet om det skulle gjøres mer grunnleggende endringer i arbeidsordning og ordremyndighet mellom politiet og påtalemyndigheten, ble fulgt opp gjennom nedsettelsen av det såkalte «Skilleutvalget» i 1987. Det avga sin innstilling i november 1988 i NOU 1988:39 *Politi og påtalemyndighet – Arbeids- og ansvarsfordeling*. Utvalget var sterkt splittet i sine forslag, og Justisdepartementet bestemte seg senere for ikke å følge opp noen endringsforslag. Kanskje først og fremst fordi hele problemstillingen langt på vei var blitt uaktuell, jf. pkt. 3.1.3.3 nedenfor.

### 3.1.3.3 1990-2014

De som opplevde sytti- og åttiårene i norsk politi, vil nok beskrive et til tider ganske spent forhold mellom politifaglig utdannende etterforskere og påtalejurister. En sentral årsak var at ansvars- og arbeidsfordelingen i etterforskningen ikke var klart regulert verken i straffeprosessloven eller i påtaleinstruksen, jf. fremstillingen i foregående punkt. Man skulle tro at når den nye loven og påtaleinstruksen fortsatte med de samme diffuse normene, og Justisdepartementet heller ikke fulgte opp noen av endringsforslagene fra «Skilleutvalget» i NOU 1988:39, ville den situasjonen vedvare. Slik ble det likevel ikke. Det er nok mange forklaringer på dette, men sett fra mitt ståsted er det nærliggende å peke på tre, angitt ved følgende tre stikkord: Organisasjon og økonomi, kompetanse og erfaring, og arbeidsmengde.

*Organisasjon og økonomi:* På 1980-tallet forgikk det en omfattende omorganisering i norsk politi. Justisdepartementet utarbeidet i 1983 retningslinjer for hvordan politiet skulle organiseres, og delte politidistriktene i store, mellomstore og små. Om enkelthetene vises til NOU 1988:39 side 22-26 hvor det gis en beskrivelse og skisse av organiseringen. For problemstillingen her er det viktigste at påtalejuristene i det alt vesentlige ikke lenger ble plassert i linjen som overordnet etterforskerne, men i egne (funksjonelle) driftsenheter. De hadde direktivmyndighet i enkeltsak, men ikke ordremyndighet overfor etterforskerne. Viktigere var det likevel at budsjettansvar, retten til å beordre overtid og til å fordele arbeidsoppgavene, lå til den politifaglige leder av vedkommende etterforskningsenhet. I det store og det hele er det den som sitter på pengene som faktisk bestemmer hva som skal skje. Denne omorganisering var i det alt vesentlige gjennomført i løpet av 1980-tallet, og med en viss rett kan det sies at organisatoriske endringer førte til den endringen som man via lovendringer enten ikke hadde ønsket eller kunnet bli enige om.

*Kompetanse og erfaring:* Når endringene beskrevet i foregående avsnitt kunne gå forholdsvis udramatisk for seg, hang det nok også sammen med at kompetanse- og erfaringsnivået både for etterforskere og påtalejurister endret seg. Riktignok i hver sin retning. Fra 1990 var ingen i tvil om at etterforskning var et fag som krevde spesialkompetanse både taktisk og teknisk. Samtidig ble Politihøgskolen etablert og forsynte politiet med tjenestepersoner med både

høyere allmennutdanning og mer omfattende politifaglig utdanning. En stadig økende etter- og videreutdanning kom også på plass. Samtidig var stabiliteten i etterforskningsstyrken rimelig god. Dette i motsetning til gruppen av påtalejuristene som særlig på 1980- og -90-tallet var preget av en meget omfattende «gjennomtrekk». Politijuristenes erfaringsgrunnlag med etterforskning og påtalearbeidet ble deretter, og forutsetningene for med styrke og troverdighet å legge seg opp i etterforskningen tilsvarende liten.

*Arbeidsmengde:* Arbeidet med å treffe endelig påtaleavgjørelse og aktorere saker i retten, er påtalejuristene alene om i politiet. Etter hvert ble arbeidsmengden så stor at arbeidsdagen ikke en gang strakk til denne delen av arbeidsoppgavene. At påtalejuristene i denne situasjon prioriterte de de *måtte* gjøre, på bekostning av en påtalemessig ledelse av etterforskningen som de *kunne og burde* gjøre, er ikke vanskelig å forstå.

Til tross for at de prosessuelle normer ikke er endret, har man således i løpet av en generasjon gått fra en situasjon hvor påtalejuristens involvering i ledelsen av etterforskningen har gått fra å være i stor grad uønsket, til å bli en etterspurt «mangelvare», jf. Politidirektoratets rapport «Etterforskning i politiet 2013» side 35 og 36. Det er også utviklingstrekk som tyder på at pendelen er i ferd med å svinge tilbake slik at påtalemyndigheten i politiet i større grad involveres sterkere i de pågående etterforskningene. Dels ved at påtalejuristene samlokaliseres med etterforskningsenhetene, og dels ved at det for ulike kriminalitetstyper opprettes tverrfaglige team bestående av etterforskere, påtalejurister og evt. andre spesialister (analytikere, revisorer, økonomer mm.).

## **3.2 Det rettslige grunnlaget for påtalemyndighetens rolle og ansvar**

### **3.2.1 Innledning**

Som fremstillingen foran i pkt. 3.1.2 og 3.1.3. har vist, er det rollen som påtaleansvarlig som har den mest omfattende rettslige reguleringen av de tre sentrale aktørene i etterforskningen. Emnet for dette punktet er en nærmere behandling av hvor bestemmelsene finnes, deres innhold og hvordan de i dag kan og bør forstås.

### **3.2.2 Straffeprosessloven § 225, 1. ledd**

Som det fremgår ovenfor i pkt. 3.1.3, tilsiktet ikke den nye bestemmelsen i straffeprosessloven § 225, 1. ledd å gjøre noen endring rettstilstanden, selv om straffeprosessloven av 1887 som nevnt, ikke hadde noen tilsvarende bestemmelse. Går man igjennom bestemmelsene i etterforsknings-

kapitlet i straffeprosessloven av 1887 (kap. 21), finner man imidlertid at det er «påtalemyndigheten» som er angitt som ansvarlig for etterforskningen. «Politiet» er i det hele tatt ikke nevnt. I den gamle loven var det bestemmelsen i § 266 som i sterkest grad omhandlet ledelsen av etterforskningen, og første ledd, første punkt lød:

«Paatalemyndigheden kan i Efterforskningens Øiemed indhente Forklaringer og lade dem optegne».

Om denne bestemmelsen heter det i *Olaf Salomonsen: Den norske straffeproseslov med kommentar* (2. utg. 1925) side 301 (Norge & Salomonsen, 1925):

«Det er paatalemyndigheten, som leder efterforskningen og ... alene bestemmer hvilke oplysninger skal indhentes, og hvilke skridt for øvrig skal foretages.»

Mot denne bakgrunn er det lett å forstå anførselen både fra Straffeprosesslovkomitéen og Justisdepartementet, om at det opprinnelige forslag til ordlyd i den nye straffeprosessloven § 225 om at «etterforskning besluttet og ledes av påtalemyndigheten» ikke innebar noen endring. På den annen side fremgår det også klart av sitatet fra Justiskomitéen (gjengitt ovenfor i pkt. 3.1.3.2) at heller ikke den endelige ordlyden skulle innebære noen realitetsendring, men bare bringe lovens ordlyd nærmere gamle påtaleinstruks § 13, 1. ledd.

Gjeldende strpl. § 225, 1.ledd lyder

«Etterforskning iverksettes og utføres av politiet. Uten beslutning av overordnet kan enhver politimann foreta skritt som ikke uten skade kan utsettes»

og inneholder to bestemmelser: For det første fastsetter den hvilken etat og hvilket nivå som har ansvaret for å sette i verk og gjennomføre etterforskning. Det er verken retten, statsadvokatene eller riksadvokaten, men politiet. Men når man tar bestemmelsens tilblivelseshistorie i betraktning, er det for det andre heller ingen tvil om at det innen politiet er påtalemyndigheten som både har primæransvaret og beslutningskompetansen knyt-

tet til om en sak skal etterforskes, og hvordan etterforskningen skal gjennomføres. Dette er også lagt til grunn i teorien.<sup>62</sup> Samtidig er det klart at i virkelighetens verden vil påtaleansvarlige bare i et fåtall av sakene treffe beslutning om det skal iverksettes etterforskning og om hvordan den skal skje. Om grunnlaget for og betydningen av dette avvik mellom «law in books» og «law in practice», se nedenfor i pkt. 3.3.

### 3.2.3 Påtaleinstruksen 7-5, 2. ledd.

Påtaleinstruksen § 7-5 første ledd gjentar den ene bestemmelsen i strpl. § 225,1. ledd, nemlig at det er politiet som gjennomfører etterforskningen, med mindre saken er av en slik karakter at den hører inn under Spesialenheten for politisaker, jf. påtaleinstruksen kap. 34. Annet ledd i bestemmelsen lyder:

«Påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behovet i den enkelte sak gi pålegg om etterforskningens gjennomføring. Uten beslutning av overordnet kan enhver politimann foreta skritt som ikke uten skade kan avvendes.»

Om denne bestemmelsen heter det i NOU 1984:27 Ny påtaleinstruks på side 113:

«Annet ledd svarer i det vesentlige til gjeldende instruks § 13 sjuende ledd. Det er påtalemyndigheten, herunder påtalemyndighetens tjenestemenn i politiet, som har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med de regler som gjelder og at formålet med etterforskningen, nemlig å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale og å tjene som forberedelse for sakens behandling ved retten (jf. ny strpl. § 226 første ledd), blir oppfylt. Det vises også til ny strpl. § 226 tredje og fjerde ledd. Utvalget vil i den forbindelse understreke at et formål med etterforskningen også er å klarlegge det som taler til fordel for mistenkte, både når det gjelder skyldspørsmålet og straffespørsmålet, og at mistenktes anmodning om etterforskningsskritt bare bør avslås når den er klart ubegrunnet, jf. også ny strpl. § 241. Den nye straf-

---

62 Se *Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess* side 248 (Andenæs & Myhrer, 2009), *Jo Hov: Rettergang* side 724 (Hov, 2010), *Bjerke, Keiserud og Sæther: Straffeprosessloven – Kommentartutgave* (4.utg) side 835 (Norge, Keiserud, Bjerke, & Sæther, 2011), *Auglend m.fl.: Politirett* side 599 (Auglend, Mæland, & Røsandhaug, 2004) og *Georg Fr. Riber-Mohn: Etterforskning og påtalemyndighet i Nytt i Strafferetten* 2/1996 side 24-29 (Rieber-Mohn, 1996).

Ordlyden i bestemmelsen og påtaleinstruksutvalgets kommentar til den, gir grunnlag for to refleksjoner: Selv om man ikke skal strekke ordfortolkningen for langt, synes bestemmelsen først og fremst å fokusere på hva påtalemyndigheten må *kontrollere*, eller ha etablert generelle rutiner for, mer enn hva påtalemyndigheten i politiet skal *beslutte* i den enkelte sak. Den andre refleksjonen er at ordlyden og kommentaren til den gjør nær sagt *alle kvalitetskomponentene* omhandlet i kap. 2 foran til påtalemyndighetens ansvar: Etterforskning av skyldspørsmålet og straffespørsmålet nevnes jo uttrykkelig, jf. pkt. 2.4 og 2.5. At etterforskningen er i samsvar med lov og instruks har klare referanse til de prosessuelle kravene, jf. pkt. 2.6. Med henvisningen til strpl. § 226, 3. og 4. ledd, innbefattes også kravet til objektivitet og framdrift, jf. pkt. 2.7 og 2.8.

### 3.2.4 Tvangsmidlene – straffeprosesslovens fjerde del

Mens bestemmelsene behandlet i de to foregående punktene i stor utstrekning fokuser på påtalemyndighetens ansvar for kontroll i den enkelte sak og for å etablere generelle rutiner, inneholder straffeprosesslovens fjerde del om tvangsmidler bestemmelser som både legger den primære beslutningskompetansen og ansvaret til påtalemyndigheten i politiet.

Etterforskning består først og fremst i en formålsbestemt innsamling av informasjon. Når denne virksomheten krenker enkeltpersoners legemlige integritet, bevegelsesfrihet eller privatlivets fred, krever legalitetsprinsippet at inngrepet har hjemmel i lov. Bestemmelsene i straffeprosessloven fjerde del, samt strpl. § 157, gir slik lovhjemmel. Bestemmelsene legger både ansvaret og beslutningskompetansen til påtalemyndigheten i politiet. Enten i form av at det er den påtaleansvarlige som må ta avgjørelsen om å be om rettens beslutning hvor det er påkrevd, eller at den påtaleansvarlige selv kan beslutte at inngrepet kan gjennomføres, eventuelt at påtaleansvarlige umiddelbart etter at et inngrep som er gjennom-

ført av det politifaglige personellet, må ta standpunkt til om inngrepet skal opprettholdes.

Omfanget av denne primære beslutningskompetansen har økt siden ikrafttredelsen av straffeprosessloven i 1986. På det tidspunkt var tvangsmidlene begrenset til fem typer: Pågripelse og varetektsfengsling (kap.14), ransaking (kap.15), beslag og utleveringspålegg (kap 16), hefte (kap. 17), samt kroppslig undersøkelse i strpl. § 157, som etter sin art har mye til felles med personransaking. Siden den tiden har følgende kommet til: Skjult fjernsynsovervåkning og teknisk sporing (kap. 15a), båndlegging av formuesgoder (kap.15b), kommunikasjonskontroll (kap. 16a), annen avlytting av samtaler ved tekniske midler, bl.a. romavlytting (kap. 16b), besøksforbud og oppholdsforbud etter kap. 17a som kan sies å ha et visst slektskap med pågripelse og fengsling etter strpl. § 171 første ledd nr. 3. I tillegg kommer bruk av tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet (kap. 17b).

Det historiske tilbakeblikket viste at i alle fall fram til 1950-tallet er det mye som tyder på at påtalemyndigheten i politiet rent faktisk styrte mye av den etterforskningen som pågikk, slik dagjeldende straffeprosesslov og påtaleinstruks også forutsatte. På 1960 -70 og -80-tallet ble påtalemyndighetens involvering i den praktiske etterforskning mer tilbaketrasket og etterfølgende kontrollerende. En kombinasjon av den teknologiske utviklingen og innføring av nye tvangsmidler, har imidlertid igjen ledet til at påtaleansvarlige i større grad involveres også i den pågående etterforskningen. Utviklingen innen mobiltelefoni og andre former for elektronisk registrering (som bankkort, adgangskort, bompengerregistreringer med mer), har bidratt til at ulike former for kommunikasjonskontroll og beslag eller utleveringspålegg av elektroniske registreringer, har blitt viktige informasjonskilder etterforskningene. Etter strpl. §§ 205, 210 og 216d er det påtalemyndigheten i politiet som må treffe beslutning om å gjøre bruk av slike midler og metoder.



### 3.2.5 Rundskriv fra riksadvokaten

Det følger av strpl. § 225, 1. ledd og påtaleinstruksen § 7-5, 2. ledd at påtalemyndigheten i politiet har ledelsen og ansvaret for etterforskningen. Men rent bortsett fra bestemmelsene om bruk av tvangsmidler, er det i straffeprosessloven og påtaleinstruksen liten veiledning å finne om hva denne ledelsen konkret bør bestå i.

Etter strpl. § 56, 2. ledd, første pkt. har riksadvokaten den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten. I tillegg følger det av strpl. § 58, 2. ledd at riksadvokaten kan gi pålegg umiddelbart til politiets tjenestemenn (både med og uten påtalemyndighet), og i strpl. § 225, 2. ledd heter det at riksadvokaten kan gi pålegg om å iverksette etterforskning og om hvordan den skal gjennomføres. I påtaleinstruksen § 7-5, 3. ledd fastsettes at «påtalemyndigheten gir nærmere generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskningen i straffesaker». Samlet utgjør dette grunnlaget for det som gjerne kalles riksadvokaten fagledelse.<sup>63</sup>

Med mindre det skulle stride mot bestemmelser i straffeprosessloven eller påtaleinstruksen, kan riksadvokaten gi bestemmelser om hvordan etterforskningen skal gjennomføres, herunder hva den påtalemessige ledelsen bør bestå i. Generelle bestemmelser om etterforskningen gis gjerne i form av formelle Rundskriv fra Riksadvokaten (RfR), jf. *Bjerke, Keiserud og Sæther: Straffeprosessloven – Kommentartutgave (4.utg) side 198-99 og 836 (Norge et al., 2011)*. For normeringen av den påtalemessige ledelsen av etterforskningen er det særlig tre rundskriv som er sentrale:

Det viktigste rundskrivet er naturlig nok det som primært handler om etterforskning, RfR nr. 3/1999 som i pkt. V regulerer «ansvar for å sette i verk og gjennomføre etterforskning». Riksadvokaten utvikler her bl.a. det som allerede følger av strpl. § 225, 1. ledd og påtaleinstruksen § 7-5, 2. ledd, om at både det å iverksette og lede etterforskningen er et ansvar for

---

63 Se *Tor-Aksel Busch: Påtalemyndighetens uavhengighet, i Rettsteori og rettsliv – Festskrift til Carsten Smith side 155-165, særlig på side 160 (Busch, 2002)*.

påtalemyndigheten. Mer konkret angir riksadvokaten følgende som fokusområde for den påtalemessige ledelse:

«...

- å klargjøre hva som er de rettslig relevante fakta og derved hvilke faktiske forhold etterforskingen skal ta sikte på å avklare
- å ta stilling til påtalemessige spørsmål under etterforskingen, herunder metodebruk
- å kontrollere at etterforskingen holder høy kvalitet
- å sikre at rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt under etterforskingen, ikke minst at etterforskingen er objektiv, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd
- å følge opp fremdriften i etterforskingen.»

Også RfR nr. 2/2012 om krav til straffesaksbehandlingen i politiet er det gitt generelle direktiver om påtalemyndigheten i politiet sin rolle i etterforskningsvirksomheten. I rundskrivets pkt. II/1 heter det bl.a.:

«Riksadvokaten understreker betydningen av at påtalemyndighetens representanter i politiet deltar ved planlegging og gjennomføring av tiltak for å forebygge og redusere kriminalitet. Også påtalemyndigheten har en viktig rolle i dette arbeidet, ved bl.a. å bidra til utarbeidelse av analyser, definisjon av problemområder, fastlegging av strategier for kriminalitetsbekjempelsen og gjennomføring av aksjoner. Det må vurderes om eventuelle straffesaker som kommer i kjølvannet av aksjoner skal gis særlig prioritet under etterforskingen og om det på bestemte områder er grunn til å endre reaksjonspraksis.»

...

«Erfaring viser at kontinuerlig, generell oppfølging av straffesaksbehandlingen fra høyt nivå i politidistriktet (politimester/visepolitimester) og oppmerksomhet om påtalemessig ledelse av etterforskingen er særlig viktig for god måloppnåelse.»

I riksadvokatens seneste «mål og prioriteringsrundskriv», RfR nr.1/2014, heter det avslutningsvis i pkt. III:

«Viktigheten av at politiet oppfyller de krav som riksadvokaten i rundskriv nr. 2/2012 har stilt til ledelsen av straffesaksbehandlingen, understrekes.»

I tillegg vil man i flere rundskriv om særskilte temaer, som for eksempel om «Familievold», jf. RfR nr. 3/2008, finne henvisninger til viktigheten av påtalemessig ledelse og om oppgaver for påtalemyndigheten under etterforskningen, se bl.a. sistnevnte rundskriv pkt. III/1 og III/3.

### **3.2.6 Budsjettproposisjoner – Direktiv fra Kongen i Statsråd**

I artikkelen «Påtalemyndighetens uavhengighet» gir riksadvokat Tor-Aksel Busch i avsnittet IV om «Riksadvokatens fagledelse og forholdet til politiske myndigheter» en oversikt over hvordan Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og Riksadvokatembetet samarbeider om de direktiver og føringer som hvert år inntas i Prop. 1S, jf. særlig artikkelens side 162. Selv om det i stor grad er riksadvokatens egne innspill som inntas i Budsjettproposisjonen, får de gjennom budsjettproposisjonen også tilslutning av Kongen i statsråd som også er høyeste påtalemyndighet, jf. strpl. 56,2. ledd, 2. pkt., § 62 og § 64. Svakheten med disse direktiver er at de har forholdsvis kort levetid, dvs. formelt bare fram til neste budsjettproposisjon. Dette i motsetning til riksadvokatens rundskriv som gjelder inn-til de oppheves eller avløses av nye. Og hvor riksadvokaten i de årlige mål- og prioriteringsrundskrivene legger vekt på langsiktige og stabile føringer, vil Prop. 1S i større grad være preget av det dagsaktuelle kriminalpolitiske klima og også være forholdsvis generelle i formen. Men i en tid hvor det politiske fokus særlig er rettet mot samfunnssikkerhet og beredskap, er det i det daglige arbeid for kvalitet i etterforskningsvirksomheten, ikke uten betydning at det i Prop. 1S (2013-2014) side 103 sies:

«Etterforskning og etterforskningsledelse i politiet skal fortsatt være et prioritert område.»

Som nevnt i kapittel 2, pkt. 2.3.2 vil riksadvokatens prioriteringsbestemmelser ikke kunne påvirke hvordan politimesteren fordeler sine ressurser mellom etterforskning og polisiære oppgaver under Politidirektoratet og Justisdepartementets ansvarsområde. Hos Kongen i Statsråd møtes imidlertid begge spor. Og uttalelsen i Prp. 1S (2013-2014) gir i alle fall uttrykk

for at påtalemyndighetens absolutt øverste ledelse - Kongen i Statsråd - understreker at muligheten for å drive påtalemessig ledelse ikke kan gjøres illusorisk ved at etterforskningsenhetene «tømmes» for ressurser.

### 3.3 Innholdet i påtalemyndighetens rolle under etterforskningen

#### 3.3.1 Begreper og ledelsesnivåer

Når innholdet i påtalemyndighetens rolle under etterforskningen skal beskrives, vil gjerne begrepene «myndighet», «ansvar» og «ledelse» dukke opp. «Myndighet» innebærer at man har lovlig adgang og makt til å bestemme noe. «Ansvar», her først og fremst i betydningen juridisk ansvar, innebærer at man må bære konsekvensene av et uønsket eller uheldig resultat. «Ledelse» betyr at man styrer eller påvirker en gruppe i retning av mål fastsatt for virksomheten.<sup>64</sup>

Den fremstilling som foran i pkt. 3.2. er gitt av det rettslige grunnlaget for påtalemyndighetens rolle, viser at påtalemyndigheten har *myndighet* til å treffe bestemmelser om alt som skjer under etterforskningen. Selv om det ikke fremgår av ordlyden, er det ingen tvil om at myndigheten til å avgjøre om og hvordan det skal etterforskes, ligger hos påtalemyndigheten i politiet, jf. pkt. 3.2.2. Dertil går det helt klart frem av regelverket at påtalemyndigheten har *ansvaret* for alt som skjer under etterforskningen, jf. påtaleinstruksen § 7-5, 2. ledd og ovenfor i pkt. 3.2.3. En konsekvens av den organisatoriske og kompetansemessige utvikling, jf. pkt. 3.1.3.3. ovenfor, er imidlertid at påtalemyndigheten ikke i alle relasjoner verken forventes eller vil få aksept for å *lede* etterforskerne mot det fastsatte målet, dvs. en kvalitativ god etterforskning slik det i forkortet form er kommet til uttrykk foran i pkt. 2.2.3.3.

---

64 [http://snl.no/\(myndighet, ansvar og lederskap\)](http://snl.no/(myndighet,ansvar_og_lederskap))

Umiddelbart synes foranstående å gi påtalemyndigheten en ganske vanskelig situasjon: Påtaleansvarlige har i etterforskningen en «altomfattende» myndighet, som det ikke er aksept eller forventning om at man bruker, men hvor man likevel sitter med ansvaret for resultatet. Slik jeg ser det, er det på dette punktet nødvendig å skille mellom to ledelsesnivåer: Ledelse av *etterforskningsvirksomheten* og ledelse av etterforskningen i *den enkelte sak*. Politimesteren er som distriktets øverste leder også leder av påtalemyndigheten i politiet, jf. strpl. § 58, 1. ledd. Avhengig av politidistriktets størrelse og organisering kan den påtalemessige og politifaglige myndighet også forenes på lavere nivå i politidistriktet, for eksempel hos en politiinspektør som leder både etterforskere og påtalejurister. For de sider av etterforskningen hvor det ikke er forventning om at den påtaleansvarlige i den enkelte sak utøver noen aktiv ledelse, vil den påtalemessige ledelse først og fremst bestå i at politimesteren (eller andre) utarbeider retningslinjer og etablerer rutiner som sikrer at etterforskningsvirksomheten også på disse områdene holder god kvalitet, jf. kap. 2. Dette kan f.eks. gjelde rutiner og retningslinjer om åstedsundersøkelse og sikring av biologiske spor. I samsvar med det som er anført foran i pkt. 2.1, vil fremstillingen nedenfor først og fremst handle om for hvilke sider av etterforskningen, eller hvilke kvalitetskomponenter om en vil, det er forventning om at den enkelte påtaleansvarlige utøver ledelse.

Intensiteten i den påtalemessige ledelsen vil variere med sakens art og kompleksitet, men også med hvilken kvalitetskomponent ledelsen er knyttet til, jf. kap. 2. Ledelsen kan i hovedsak ta tre former: Den kan bestå i at den påtaleansvarlige må *beslutte*, at vedkommende må *veilede*, eller at det må utføres *kontroll*.

### **3.3.2 Beslutning om og i hvilken utstrekning saken skal etterforskes.**

Avgjørelsen av om og i hvilken utstrekning en sak skal etterforskes, treffes gjerne på det en kaller «anmeldelsesstadiet», og som ofte skilles ut fra

selve etterforskningen. Anmeldelsesstadiet er det forholdsvis korte tidsrommet fra en anmeldelse er mottatt eller produsert av politiet selv, eventuelt at en hendelse har funnet sted, og fram til det besluttes om etterforskning skal iverksettes. Sett fra påtalemyndighetens ståsted vil avgjørelsen av dette spørsmålet befinne seg i grenseområdet mellom en generell ledelse av etterforskningsvirksomheten, og konkret påtalemessig beslutning i den enkelte sak, jf. nærmere nedenfor.

Dette er et område som i stor grad er overlatt til lokal regulering. Riksadvokatens har i RfR nr. 3/1999 pkt. V bare gitt direktiver om at spørsmålet må reguleres:

«Vedtak om å sette i verk etterforskning er en påtaleavgjørelse. I praksis treffes avgjørelsen ofte av polititjenestemenn etter nærmere ordre eller fullmakt. Den enkelte politimester må her finne frem til hensiktsmessige ordninger avpasset distriktets størrelse, organisering mv. Det understrekes at det må være klart fastsatt hvem som har myndighet til å sette i verk etterforskning og være etablert rutiner som sikrer påtalemyndigheten kontroll. Ettersom ressursene er begrenset, er det særlig viktig at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes.»

En velfungerende påtalemessig ledelse forutsetter således at det er etablert *samarbeidsrutiner* mellom den påtaleansvarlige og politifaglig ansvarlige for avgjørelse av hvilke saker som skal undergis etterforskning og om det skal skje straks. Rutinene må inneholde retningslinjer for når og hvordan den politifaglig ansvarlige og påtaleansvarlige skal treffe denne avgjørelsen. I dette ligger at den integrerte påtalemessige ledelsen ikke er til hinder for at det gjennom instruks fastsettes at etterforskning i nærmere angitte sakstyper påbegynnes uten noen påtalemessig vurdering - slik det i stor grad skjer i dag. Men også i saker hvor etterforskningen iverksettes etter en slik generell instruks, må det være etablert rutiner som gjør den påtaleansvarlige i stand til å følge opp saken under etterforskningen. Saksbehandlingssystemet BL kan i stor grad ivareta dette, men andre forutsetninger for påtalemessig ledelse kan selvsagt påvirke hvor enkelt og effektivt dette kan gjøres, jf. kap. 5.

Som behandlet foran i kap. 2 er det en viktig side av kvalitetskravet at de riktige saker etterforskes, og at begrensede etterforskningsressurser brukes mest mulig effektivt, jf. pkt. 2.3 og 2.8. Selv om det ikke skulle være gitt lokale retningslinjer om i hvilken grad den påtaleansvarlige skal delta i beslutningen om og i hvilken utstrekning det skal iverksettes etterforskning, vil det ikke være i samsvar med kravene til en kvalitativt god etterforskning om de påtaleansvarlige helt abdiserer fra denne oppgaven. I saker som er særlig alvorlige, omfattende (mange forhold) eller kompliserte vil en forsvarlig påtalemessig ledelse kreve at den påtaleansvarlige involverer seg i beslutningen om og i hvilken grad saken skal bli gjenstand for etterforskning. Særlig gjelder dette saker som omfatter mange forhold og/eller kan etterforskes i forhold til flere straffebestemmelser. I slike saker skal den påtaleansvarlige delta i vurderingen, og langt på vei beslutte hva som skal etterforskes og i forhold til hvilke straffebestemmelser. Det vil her være en glidende overgang mellom beslutningen om hva som skal etterforskes, og veiledningen om hva som er de relevante rettslige fakta å få belyst. Saken kan f.eks. ligge slik an at man allerede fra starten av ser at det vil være nær umulig eller i alle fall meget tidkrevende oppgave å fremskaffe tilstrekkelige bevis i forhold til én subsumsjon, mens det er vesentlig enklere i forhold til en annen. Et vanlig, men illustrerende eksempel er at man konsentrerer saken om etterforskningen om innførsel og oppbevaring av narkotikapartiet, og unnlater å bruke etterforskningsressurser på å fremskaffe tilstrekkelig bevis for at siktede også har ervervet narkotikaen i utlandet.<sup>65</sup> Det er ikke alle saker som kan «tilskjæres», og da vil det være en viktig oppgave å sørge for tidlig henleggelse av bevismessig håpløse saker.

### **3.3.3 Veiledning under etterforskningen**

Siktemålet med den påtalemessige ledelsen av etterforskningen er at den skal bidra til å sikre høy kvalitet, jf. nærmere om hvilket faktiske grunnlag

---

65 Populært omtales det gjerne som «tilskjæring av saken».

det er for denne antakelsen nedenfor i kap. 4. Siden det faktiske etterforskningsarbeidet i det alt vesentligste utføres av politiutdannet personell, vil den påtaleansvarliges oppgaver i stor utstrekning bestå i å gi veiledning. Slik jeg ser det, vil veiledningsoppgavene først og fremst være knyttet til tre av kvalitetskomponentene behandlet foran i kap. 2:

- Veiledning om de rettslig relevante opplysninger knyttet til avgjørelse av skyldspørsmålet, jf. foran i pkt. 2.4.
- Veiledning om hva som er relevant informasjon for avgjørelse av reaksjonsspørsmålet, jf. foran i pkt. 2.5.
- Veiledning om rammene for bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder, jf. særlig foran i pkt. 2.6.3.3, 2.6.3.4 og 2.6.4.2.

### **3.3.3.1 Veiledning om de rettslig relevante krav og opplysninger knyttet til avgjørelse av skyldspørsmålet**

I motsetning til spørsmålet om iverksettelse av etterforskning er det på dette området gitt sentrale direktiver fra riksadvokaten. I RfR nr. 3/1999 pkt. V heter det bl.a.:

«Juristen må for øvrig særlig rette oppmerksomheten mot å klargjøre hva som er de rettslig relevante fakta og derved hvilke faktiske forhold etterforskingen skal ta sikte på å avklare...»

Avhengig av kompleksiteten i den straffebestemmelsen saken skal etterforskes i forhold til, hvordan faktum i saken ligger an og etterforskerens erfaring, *kan* det være behov for en nærmere gjennomgang av hvilke krav straffebestemmelsen reiser og hvilke faktiske omstendigheter som må være konstatert utenfor rimelig tvil før saken kan anses tilstrekkelig etterforsket. Det kan også være aktuelt for den påtaleansvarlige å gå nærmere inn på hva som må omfattes av gjerningspersonens skyld.

I noen tilfeller vil veiledningsplikten bestå i finne fram til de relevante bestemmelser. For miljøkriminalitet knyttet til ulovlig fiske eller fangst kan det innebære atskillig «detektivarbeid» bare å finne fram til aktuelle bestemmelser, og dermed også for å avgjøre hvilket faktum etterforsknin-



gen må bringe klarhet i. I andre tilfeller kan problemet bestå i å avgjøre hvordan ordlyden skal forstås. F.eks. når foreligger det fullbyrdet naskeri fra en butikk hvor betalingen for varene er selvbetjent? Er det når man har betalt i kortautomaten, men unnlatt å skanne den dyreste varen, eller er det først når man skanner kvitteringen som åpner sperren slik at man kan forlate betalingsområdet? I andre tilfeller vil behovet for veiledning knytte seg til de subjektive kravene. Normalt vil det bare være erfarne etterforskere på spesialavdelinger som er kjent med hva som må bevises for at vilkårene for eventuelt forsett (*dolus eventualis*, jf. straffeloven 2005 § 22, 1. ledd, bokstav c) skal være oppfylt. Men som allerede antydnet, vil ikke påtaleansvarliges veiledningsplikt bare avhenge av bevisituasjonen og sakens art. Politibetjenten med tre års erfaring fra ordenstjeneste i en storby, men som nå er nytilsatt på et forholdsvis lite lensmannskontor, vil trenge en annen påtalemessig veiledning når hun i ferietiden blir sittende med en arbeidsulykke, enn om den samme saken etterforskes på en spesialavdeling for miljø saker.

At påtaleansvarlige må svare på de forespørsler som kommer fra etterforskerne, trenger ingen nærmere begrunnelse. Men det følger av foranstående at den ideelle fordring til den påtaleansvarlige også innebærer at vedkommende har en slik oversikt over de sakene han eller hun har ansvaret for, at de av eget tiltak kan gi, eller i alle fall avklare om det er behov for å gi veiledning om forhold av betydning for skyldspørsmålet. Dette fordrer minimum at påtalejuristen kjenner grovrisset av de sakene vedkommende har ansvaret for, og hvem som har ansvaret for etterforskningen. Normalt vil saksbehandlingssystemet BL gi denne informasjonen, men som jeg kommer tilbake til i kap. 5, kan andre forhold hemme eller hindre denne siden av påtalearbeidet.

Det følger av foranstående den påtaleansvarlige ikke har til oppgave å bestemme, og derfor heller ikke kan gjøres direkte ansvarlig for hvordan det rent praktisk og taktisk skal gås frem for å fremskaffe de relevante

opplysninger. Se foran i pkt. 2.4.4., samt i sentrale deler av pkt. 2.6.3. om innhenting av forklaringer. Dette ligger i hovedsak til etterforsker eller etterforskningsleder, med mindre etterforskningskrittene fordrer bruk av tvangsmidler eller bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder som krever kompliserte rettslige avveininger. Se nærmere foran i pkt. 2.6.3.3 og 2.6.4, samt nedenfor i pkt. 3.3.3.3 og 3.3.4.

### **3.3.3.2 Veiledning om relevante opplysninger knyttet til reaksjonsspørsmålet**

Som nevnt foran i pkt. 2.5.1 er det saker hvor det er innhenting av opplysninger til avgjørelse av reaksjonsspørsmålet som krever størst innsats under etterforskningen. Behovet for opplysninger knytter seg som nevnt både til reaksjonens *art*, *omfang* og *innhold*.

Når det gjelder reaksjonens *art*, er valgmulighetene blitt flere de senere årene.<sup>66</sup> Ser man på bestemmelsene i straffeloven 2005 §§ 29 og 30, teller straffene og de strafferettslige reaksjonene totalt 13 alternativer. Dels er helt nye reaksjoner kommet til, slik som samfunnsstraff og overføring til konfliktråd, og dels har gamle reaksjoner blitt splittet opp, slik tilfellet var med sikringsinstituttet som ble til forvaring, og overføring til tvunget psykisk helsevern og tvungen omsorg. Det er selvsagt ikke slik at alle reaksjonsalternativene er aktuelle i alle saker. Men ser man på den tallrike, tradisjonelle «hverdagskriminaliteten» for en generasjon tilbake, var det stort sett påtaleunntatelse, bot, fengsel og inndragning som utgjorde alternativene. Og siden alternativene var forholdsvis få, var også bruksområdene rimelig klart avgrenset. På det samme kriminalitetsområdet skal det i dag også gjøres bruk av reaksjonene «overføring til konfliktråd», «samfunnsstraff» og «ungdomsstraff».

I tillegg til at valget mellom de ulike reaksjonsartene i seg selv vil kreve mer detaljert etterforskningsinformasjon, vil avgjørelsen av reaksjonens

---

<sup>66</sup> Se bl.a. *Magnus Matningsdal*: Utviklingen i strafferettslige reaksjoner i Norge, *Nordisk tidsskrift for Kriminalvidenskab* 2004 side 243-254.

omfang og innhold gjøre det samme. I tillegg til at de fleste reaksjonene kan variere i lengde eller økonomisk omfang, kan flere også gjøres betinget eller ubetinget. Til flere kan det også knyttes ulike vilkår.

Både generelt, og i forhold til den påtalemessige ledelsen, anses nok reaksjonsspørsmålet som mindre viktig enn skyldspørsmålet. Etter mitt skjønn er det imidlertid all grunn til å legge seg på minnet det som sies i innledningen til kapitlet om straffutmåling i *Johs. Andenæs: Alminnelig strafferett* (5.utg.) (M. m. Matningsdal, Rieber-Mohn, & Andenæs, 2004) side 456:

«Med de rommelige strafferammer i vår lov, den vide adgang til å gå under minimum ved formildende omstendigheter og adgangen til å gi betinget dom blir prinsippene for straffutmålingen av den største betydning. Tiltaltes skjebne avhenger ikke bare av svaret på skyldspørsmålet; vel så viktig kan det være hva slags straff som utmåles innenfor et bredt spektrum av valgmuligheter, ...»

På samme måte som straffebudene og straffbarhetsvilkårene vil kreve at ulike omstendigheter er belyst og bevist, vil prinsippene for straffutmålingen, herunder valget mellom ulike type reaksjoner, kreve det samme. Disse prinsippene kan imidlertid i liten grad leses ut av lovgivningen,<sup>67</sup> og innholdsmessig åpner de også for en stor grad av skjønn. I tillegg kan prinsippene endre seg gjennom praksis. Når Høyesterett i saker om f.eks. vinningsforbrytelser<sup>68</sup> eller trafikk<sup>69</sup> utvider området for samfunnsstraff, vil det være andre opplysninger som er relevante for straffutmålingen, enn når reaksjonen var ubetinget fengsel. Slik sett kan behovet for den påtaleansvarliges veiledning om hva som er den rettslige relevante informasjonen, være større ved reaksjonsspørsmålet enn for skyldspørsmålet.

Det er selvsagt mulig å innhente informasjonen av betydning for reaksjonsspørsmålet etter at skyldspørsmålet er avklart og saken befinner seg på påtalestadiet. Av flere grunner er dette lite rasjonelt. I stor utstrekning

---

67 Det er selvsagt også lovbestemte vilkår for bruk av ulike reaksjoner, f.eks. slik at bruk av samfunnsstraff krever av lovbrøyteren samtykker og er bosatt i Norge, jf. strl. § 28a første ledd (strl. 2005 § 48).

68 Se Rt. 2002 side 1403.

69 Se Rt. 2004 side 1776.

vil opplysninger som er av betydning for reaksjonsspørsmålet være en videreføring av bevis knyttet til skyldspørsmålet. Om mistenkte har medvirket hører til skyldspørsmålet, mens det har relevans for straffutmålingen hvordan og hvor viktig medvirkningen er, jf. strl. § 58. Eksemplet viser også at kildene til informasjon i stor utstrekning også vil være de samme, hva enten det gjelder skyldspørsmålet eller reaksjonsfastsettelsen. Å gjennomføre en ny runde med bevisinnhenting vil derfor i stor grad være unødvendig bruk av tid og ressurser.

I de aller fleste sakene er det forholdsvis tidlig i etterforskningen mulig å ha en oppfatning om hva som er de realistiske alternativer for reaksjonsfastsettelsen. Den ideelle fordring til de påtaleansvarlige er derfor at de har slik oversikt over sakene de er ansvarlig for, at de mens saken er under aktiv etterforskning kan gi den nødvendige veiledning om hvilken informasjon som er nødvendig for å avgjøre hva som er den adekvate reaksjonen i saken.

### **3.3.3.3 Veiledning om rammene for bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder**

Flere etterforskningsmetoder som tidligere ikke var lovregulert, og som ble betraktet som «ekstraordinære» er i løpet av de siste 10-15 år blitt lovregulert og formelt fått karakter av tvangsmidler. Dette gjelder f.eks. fjernsynsovervåkning, teknisk sporing og samtaleavlytting, jf. strpl. §§ 202a, 202b, 202c og 216l. Beslutningskompetansen ved bruk av disse metodene er lagt til påtalemyndigheten, jf. pkt. 3.3.4. Det som står igjen som ikke lovregulert er provokative metoder, kontrollerte leveranser, ulike former for spaning og infiltrasjon, samt forskjellige former for betaling for informasjon. Som nevnt foran i pkt. 2.6.3.3, 2.6.3.4 og 2.6.4.2, kan bruk av disse metodene reise vanskelige spørsmål både i forhold til det nasjonale legalitetsprinsippet og i forhold til EMK-forankrede rettigheter: Når blir etterforskningsmetoden så invaderende at den vil bli ansett som et «inngrep» som krever hjemmel i lov? Og hvor langt kan man gå i å lure

opplysninger ut av mistenkte eller på annen måte skaffe seg skjult eller fordekt tilgang til informasjon, uten å komme i konflikt med det konvensjonsforankrede vernet mot selvinkriminering og vernet om privatlivet, jf. EMK art. 6 og 8? Som fremstillingen foran i kap. 2 viser, særlig pkt. 2.6.3.3, kan avgjørelsen av om den anvendte etterforskningsmetoden faller på den en eller andre siden av det tillatte, bero på omstendigheter som under etterforskningen kan fortone seg som detaljer. I tillegg til at grensen mellom det lovlige og det ulovlige kan bli oppfattet som forholdsvis subtil, er de gjeldende normer også ganske tungt tilgjengelige. De er i det alt vesentlige fastsatt i nasjonal og internasjonal domstolskapt rett. I saker hvor ekstraordinære metoder skal anvendes, vil det derfor være en sentral oppgave for den påtaleansvarlige juristen å veilede om denne domstolskapt normering og også dra omsorg for at det taktiske og tekniske opplegget ligger innenfor de aksepterte rettslige rammer. Særlig gjelder dette i tilfeller der beslutningskompetansen ikke er lagt til politimester eller statsadvokat.<sup>70</sup> At dette faller inn under den påtalemessige ledelse, følger også av RfR nr. 3/1999 hvor det i oppregningen i pkt. V bl.a. heter:

«Juristen må for øvrig særlig rette oppmerksomheten mot ... å ta stilling til påtalemessige spørsmål under etterforskningen, herunder metodebruk,...»

I dette ligger også et krav om at det må være etablert rutiner som sikrer at den påtaleansvarlige konsulteres om en uforutsett utvikling etter at metoden er iverksatt, og som innebærer fare for at grensene for det lovlige kan bli krenket.

### **3.3.4 Beslutning om og kontroll med bruk av tvangsmidler**

Nødvendigheten av påtalemessig ledelse på dette punktet følger direkte av at straffeprosessloven i all hovedsak legger beslutningskompetansen til påtalemyndigheten. Og som nevnt foran i pkt. 3.2.3 er betydningen av dette økt betraktelig i løpet av de senere år siden flere etterforskningsmetoder og

---

70 Jf. RfR nr. 2/2000 III/2.4. om beslutningskompetansen ved bruk av provokative metoder.

–midler nå formelt er å anse som tvangsmidler. At beslutningen treffes av juridisk utdannet personell og som jevnt over har en viss distanse til den pågående etterforskning, har blitt ansett som en viktig rettssikkerhetsgaranti.<sup>71 72</sup> At beslutningskompetansen er blitt lagt til påtalemyndigheten også for de «nye» tvangsmidlene, befester dette. Men hvor langt strekker denne påtalemessige ledelse seg på dette området? Vi kan dele dette spørsmål i tre:

- Er de lovbestemte vilkår for bruk av tvangsmidlet, herunder kravet om nødvendighet og forholdsmessighet (strpl. § 170a), tilstede?
- Bør middelet ut fra en taktisk vurdering, benyttes?
- Brukes middelet riktig (omfang og varighet)?

At den påtalemessige ledelse omfatter første kulepunkt er åpenbart, og kan forbigås i korthet. Å nøye seg med dette er imidlertid en ganske passiv form for ledelse. Den påtaleansvarlige får i så fall omtrent tilsvarende rolle som domstolene, og kan angis ved en omskriving av strpl. § 63:

«Den påtaleansvarlige trer bare i virksomhet etter begjæring av en etterforsker, og virksomheten opphører når begjæringen trekkes tilbake.»

Det må være temmelig åpenbart at den påtalemessige ledelse i tilknytning til bruk av tvangsmidler ikke begrenses slik. På den annen side tror jeg ikke det er grunnlag for å svare et ubetinget «ja» på om beslutningen i andre kulepunkt over skal treffes av den påtaleansvarlig. Som nevnt foran i pkt. 3.3.3.1. ligger det ikke til den påtaleansvarlige å beslutte hvordan etterforskningen taktisk og teknisk skal legges opp. At den den påtaleansvarlige av eget tiltak beslutter at det skal gjøres bruk av fjernsynsover-

---

71 Se bl.a. NOU 1988:39 – Politi og påtalemyndighet, side 75 hvor flertallet (4-3) i utvalget fremholdt «at kompetansen for så vidt gjelder tvangsmidler av hensyn til rettssikkerheten fortsatt bør ligge hos påtalemyndigheten som har de juridiske forutsetninger, og som kan vurdere tilfellene med større grad av avstand og objektivitet enn tilfellet er med den etterforskeren som har saken.» Med unntak for varetaktsfengsling, mente mindretallet på tre at utdanningsnivået på politiets tjenestepersoner var så godt at de kunne gis beslutningskompetansen.

72 Opprettelse av etterforskningsteam, f.eks. for visse typer av organisert kriminalitet, har imidlertid ledet til at påtalejuristen har mindre avstand til etterforskerne og saken enn tidligere.

våkning eller teknisk sporing vil nok derfor falle utenfor rollen. Det er likevel ikke slik at den påtaleansvarlig aldri kan treffe selvstendig beslutning om at tvangsmidler skal brukes. Selv om etterforskningsledelsen ikke ber om det, må den påtaleansvarlige kunne beslutte at for eksempel en voldelige tilbakefallsforbrytere eller notorisk vinningskriminell som allerede har 15 uoppgjorte saker, ikke løslates uten at varetektsfengsling er begjært. Her er ikke tvangsmidlet bare et taktisk virkemiddel, men har også en samfunnsbeskyttende virkning gjennom den inkapasitering som varetektsfengslingen innebærer. En inkapasitering behøver ikke bare bestå i frihetsberøvelse, men kan også følge av at gjerningspersoner fratas gjenstander og midler.<sup>73</sup> Påtaleansvarlige må derfor på eget tiltak også kunne beslutte at det skal foretas beslag i gjenstander eller midler i tilfeller hvor inndragning vurderes som en adekvat reaksjon.

Tredje kulepunktet må det derimot alltid inngå i den påtalemessige ledelsen. Når beslutningskompetansen er lagt til påtalemyndigheten, må en god påtalemessig ledelse forutsette at det etableres rutiner som gir mulighet for inngripen mot uriktig (ulovlig) eller uskjønnsom bruk av tvangsmidlene. Ikke minst må det være et påtalesmessig ansvar å påse at omfanget av tvangsmiddelbruken ikke blir for omfattende, for eksempel at fengslingsperiodene ikke blir for lange vurdert etter en rimelig fremdrift i saken, eller at omfanget av beslag ikke blir unødig stort eller opprettholdes for lenge.

### **3.3.5 Kontroll av framdrift, objektivitet og notoritet.**

#### **3.3.5.1 Framdrift**

I RfR nr. 3/1999 pkt. V fremheves bl.a. følgende punkt som den påtaleansvarliges ansvar:

«Juristen må for øvrig særlig rette oppmerksomheten mot ... å følge opp frem-

---

73 Jf. *Tor-Geir Myhrer*: Mulige forbyggende virkninger av straffen, i Tore Bjørge (red) Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet – PHS Forskning 2011:1 (Bjørge, Bjørge, & Myhrer, 2011)side 100-105.

driften i etterforskningen.» (Uthevet her)

Dette vil være et ansvar som den påtaleansvarlige har sammen med etterforskeren og den politifaglig ansvarlige.

Det er foran i pkt. 2.8.2 redegjort for de standarder som er fastsatt for saksbehandlingstid og framdrift. De sentrale tallene er 120 dager (gjennomsnitt), 90 dager for visse voldssaker og 42 dager for unge lovbytere. I syvårs perioden fra 2006 til 2012 har den totale gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ligget på 119 dager med 112 og 123 som ytterpunkter. For fristsakene har gjennomsnittet i perioden ligget på 106 dager med 86 og 118 som ytterpunkter. Og for unge lovbytere er gjennomsnittet 32 dager, med 29 og 41 som ytterpunktene. I Politidirektoratets statistikk for 2013<sup>74</sup> havner den totale gjennomsnittlige saksbehandlingstid for dette året på gjennomsnittet for den foregående syvårsperiode, nemlig 119 dager.

Praksis med å fastsette konkrete krav til framdriften og saksbehandlingstiden i straffesaker er av forholdsvis ny dato. Skiftet kom med «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» som Justisdepartementet iverksatte i 1999-2000. Prosjektet besto av to arbeidsgrupper, hvorav gruppe I først og fremst så på saksbehandlingen i politiet. Siden den tid er den gjennomsnittlige saksbehandlingstid vesentlig forbedret.<sup>75</sup> Med tanke på saksbehandlingstiden som en komponent i sluttproduktet «høy kvalitet» på etterforskningen, gjorde arbeidsgruppen imidlertid et funn som det er grunn til å vektlegge også i dag. Arbeidsgruppen fant at saksbehandlingstiden fordelte seg omtrent likt mellom «etterforskningstid» og at saken lå hos påtaleansvarlige og ventet på påtaleavgjørelse. Av denne gjennomsnittlige etterforskningstiden som på slutten av 1990-tallet var på ca. 100 dager, var det bare ca. 10 dager som gikk med til aktivt etterforskningsarbeid.<sup>76</sup> Selv om den totale saksbehand-

---

74 [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2393.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2393.pdf)

75 For oppklarte forbrytelser lå den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden da på ca. 200 dager, og med en oppklaringsprosent på rundt 38. Jf. Sluttrapport – Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling - Arbeidsgruppe 1 side 16.

76 Jf. Sluttrapport – Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling - Arbeidsgruppe 1 sidene 48 flg.



lingstiden er blitt vesentlig forkortet, er fenomenet med liggetid også hos etterforskerne, neppe borte. For den påtaleansvarlige vil bidraget på etterforskningsstadiet først og fremst bestå i sammen med politifaglig ansvarlige å følge opp og sette frister for framdriften. Som et veiledende synspunkt – og også dette er trolig en ideell fordring - bør ingen sak være gjenstand for etterforskning i mer enn fire uker uten at den påtaleansvarlige har fulgt opp framdriften. Etter mitt skjønn taler dette med styrke for at organiseringen av etterforskningsvirksomheten bør være slik at den påtaleansvarlige sammen med den politifaglig ansvarlige treffer beslutning om hvilke saker som skal settes ut til etterforskning, og at det allerede på dette tidspunktet fastsettes en frist for når etterforskningen skal være avsluttet. Med den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden man nå er kommet ned i, bør det med gode rutiner og hensiktsmessig organisering av etterforskningsvirksomheten normalt ikke være behov for å sette fristen lenger enn fire uker. Er etterforskningen da ikke ferdig, bør den politifaglig ansvarlige og påtaleansvarlige i fellesskap sette en ny frist for når det manglende skal være utført.

### 3.3.5.2 Objektivitet

I samme punkt sted i rundskrivet RfR nr. 3/1999 gjør riksadvokaten det til en oppgave for den påtaleansvarlige

«... å sikre at rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt under etterforskningen, ikke minst at *etterforskningen er objektiv*, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd.»  
(Uthevet her)

Når en bestemt person er siktet følger det av straffeprosessloven § 226, 3. ledd at etterforskningen skal «søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til fordel for ham». Det er en påtalemessig oppgave å kontrollere at dette lovbestemte kravet om objektivitet overholdes. I alle fall i saker av noe omfang og varighet må det derfor være etablert rutiner som sikrer at den påtaleansvarlige kan føre tilsyn med at etterforskningen tilfredsstiller straffeprosesslovens krav på dette punkt. I det store flertall

av saker vil imidlertid kontroll av objektiviteten finne sted på påtalestadiet, dvs. etter at etterforskningen anses ferdig. Kontroll av objektiviteten har mye til felles med det som foran i pkt. 2.4.3.2 er kalt etterforskningens robusthet. Selv om både etterforsker og påtaleansvarlige på bakgrunn av etterforskningsmaterialet er overbevist om mistenktes skyld, går kravet om «robusthet» nettopp ut på å stille spørsmålet: Finnes det likevel rimelig nærliggende, alternative forklaringer på hendelsesforløpet som kan være egnet til å rokke ved denne overbevisningen? Kontroll av kravet til objektivitet i etterforskningen går i stor utstrekning ut på å ha et våkent øye for om det er slike «rimelig nærliggende alternative forklaringer» som ikke er fulgt opp og sjekket ut under etterforskningen. Er den påtaleansvarlige ikke tilfreds med etterforskningen på dette punktet vil en forsvarlig påtalemessig ledelse normalt innebære at det bes om ytterligere etterforskning. Om i hvilken grad de påtaleansvarlige prioriterer en slik kontroll, vises til pkt. 6.4. nedenfor.

Kontrollen er spesielt viktig for etterforskning knyttet til skyldspørsmålet, og da særlig om mistenkte er rett gjerningsperson, om det foreligger rettsstridsutelukkende omstendigheter (nødrett, nødverge, samtykke) og om det er utvist den nødvendige subjektive skyld. Men også for spørsmål som primært er av betydning for straffeutmålingen er det et krav om objektivitet. Det vil derfor også være nødvendig med påtalemessig kontroll av om for eksempel anførsler om at mistenkte er blitt provosert, handlet i berettiget harme eller har vært «nødt» til å medvirke (straffeloven § 58) er blitt fulgt opp i etterforskningen.

### 3.3.5.3 Notoritet

I *Bjerknes & Williksen* : Politirapport (Bjerknes & Williksen, 2012) side 8 heter det:

«Rapportene produseres av de som utfører arbeidsoppgaver, men skrives for andre som skal bruke informasjonen videre i sakshåndteringen. Vi skriver altså for andre. Dette er kanskje hovedbudskapet: Ikke regn med at den som skal lese

rapporten har de samme forutsetninger som deg til å forstå hva du skriver. I den videre straffesakshåndteringen er det skriftlige materialet helt avgjørende.»

I et flertall av sakene som blir etterforsket, vil det nettopp være den påtaleansvarlige som er den første «andre» som skal sette seg inn i saken. Og som det påpekes i sitatet ovenfor vil det være det være det skriftlige materialet som er avgjørende i den fortsatte behandlingen. Dette innebærer at en god og fullstendig etterforskning langt på vei blir verdiløs hvis det ikke er sikret *notoritet* om fremgangsmåter og resultater gjennom skriftlige rapporter som både kan gjenfinnes og forstås av andre enn de som har utført arbeidsoppgavene. Dette skiller etterforskning fra de fleste andre oppgaver og virksomheter.<sup>77</sup> Det følger av foranstående at en sentral oppgave for den påtaleansvarlige, som den første «utenforstående», er å kontrollere at det produserte etterforskningsmaterialet gir en slik notoritet om fremgangsmåter og resultater, at det ikke er rimelig tvil om at kravene i straffeprosessloven § 226 er oppfylt.

---

77 Da Bob Beamon under OL i 1968 hoppet 8,90 og økte verdensrekord i lengde med 55 cm var det en fantastisk prestasjon med verdi i seg selv, selv om ingen hadde beskrevet hvordan han forberedte seg, antall steg i tilløpet, fart og kroppsvinkel i satsøyeblikket mv. Og motsatt: Om en etterforsker med absolutt sikkerhet skulle finne ut hvem som er skyldig i en uløst drapssak, men ikke har sørget for å dokumentere noe av arbeidet, kan prestasjonen nærmest bli uten verdi.

## 4 Påvirker god påtalemessige ledelse kvaliteten i etterforskningen?

### 4.1 Innledning

En behandling av kvaliteten i etterforskningen med særlig vekt på påtaleansvarliges rolle og ansvar, er basert på en presumsjon om at et engasjement fra påtalemyndigheten i politiet kan ha en positiv innvirkning på kvaliteten. Temaet for dette kapittelet er hva vi egentlig vet om dette. I pkt. 4.2. ser jeg kort på hva vi har av forskning og statistikk som belyser temaet. Som det vil fremgå er kunnskapen om virkningen av en påtalemessig ledelse i det alt vesentlige erfaringsbasert. En utfordring med den erfaringsbaserte kunnskapen er at den som oftest verken er nedtegnet eller teoretisk bearbeidet. Dette reduserer muligheten for å gjøre bruk av kunnskapen både teoretisk og praktisk.<sup>78</sup> I mangel av en slik systematisk bearbeiding av erfaringene, gjengir jeg i pkt. 4.3. ulike utredninger som uttaler seg om sammenhengen mellom etterforskningens kvalitet og påtalemyndighetens engasjement i etterforskningsfasen.

Med påtalemyndigheten som en integrert del av politiet, og med en rettslig regulering som gjør den til den formelle leder av etterforskningen, står Norge i en særstilling. Det kan derfor være av en viss interesse å se på hvordan påtalemyndighetens innvirkning på etterforskningens kvalitet vurderes i land hvor politi og påtalemyndighet er skilt. Noen synspunkter og erfaringer fra henholdsvis Sverige og England & Wales, gis i pkt. 4.4.

---

78 I sluttrapporten fra Arbeidsgruppe I i «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» fra juni 2000, heter det på side 56: «Formålet med høringer var å få informasjon om rutiner og fremgangsmåter som er iverksatt i politidistriktene og som gir resultater. Noe av det beste arbeidsgruppen kan gjøre er å spørre informasjon om tiltak som allerede virker.»

## 4.2 Forskning, statistikk og erfaring

Så langt jeg kjenner til er det ikke *forsket* på hvilken virkning den påtalemessige ledelsen har på kvaliteten i etterforskningen. Årsakene til dette er sikkert sammensatt, men det er ikke vanskelige peke på de viktigste: For det første er den vitenskapelige forskning på politiets virksomhet generelt, og etterforskningsvirksomheten spesielt, relativt beskjeden.<sup>79</sup> Som det fremgår av behandlingen både i pkt. 3.1.3 og nedenfor i pkt. 4.3, er organisasjonsstrukturen med det en gjerne betegner som (fremskutt) integrert påtale også av forholdsvis ny dato; ca. 15 år. Som en tredje sentral faktor kommer at virkningen av påtaleledelsen er forholdsvis vanskelige å forske på, og forutsetter et godt forskningsdesign. Skal man få noenlunde sikre svar, må øvrige faktorer holdes konstant og være like i utvalget det forskes på og i kontrollgruppen. Dette innebærer at i alle fall at arbeidsmengden, sakenes art og størrelsen og erfaringen til etterforskningsstyrken må være lik i de to gruppene. Hvis man i en slik situasjon, sørget for at det overfor den ene gruppen det ble gitt spesielt gode forutsetninger for å drive påtalemessig ledelse av etterforskningen, burde det være mulig trekke rimelig holdbare slutninger om hvilken virkning god og integrert påtaleledelse har på de ulike kvalitetskomponenter, og dermed på den totale kvaliteten av etterforskningen.

At en slik forskning byr på utfordringer, betyr imidlertid ikke at den er umulig. Lettest er det trolig å gjennomføre på en stor politistasjon med etterforskningsgrupper med dags- eller ukesjour. Er etterforskningsgruppene like i størrelse og erfaring, vil tilfeldighetene ved fordeling av sakens som følger av jourordningen sørge for at mengde og art blir lik. Man kan tenke seg at man over en periode på seks måneder endrer påtaleelementet som er knyttet til den ene etterforskningsgruppen, f.eks. ved å fordoble

---

79 Masteravhandlingen til Anders Rasch-Olsen om politiets bruk av informanter (Rasch-Olsen, 2011) og Asbjørn Rachlew doktoravhandlinger om Justisfeil ved politiets etterforskning (Rachlew, 2009), representerer unntak.

antall politiadvokater<sup>80</sup> med målsettingen at den økte påtalekapasiteten primært skal brukes til påtalemessig ledelse. Hvis man ikke gjør endringer i påtalekapasiteten knyttet til de øvrige grupper, burde en i alle fall kunne få svar på den generelle virkningen av påtalemessig ledelse under etterforskningen.

Det foreligger heller ikke lett tilgjengelig statistisk materiale som kan kaste lys over hvilken virkning påtalemessig ledelse av etterforskningen har på kvaliteten. Hvis man først vet at et politidistrikt eller driftsenhet har en velfungerende fremskutt, integrert påtaleledelse, er det selvsagt mulig å sammenlikne tallene for saksbehandlingstid og oppklaringsprosent<sup>81</sup> for dette distriktet eller denne enheten, med andre distrikter og enheter. Hvis saksbehandlingstiden er kort og oppklaringsprosenten høy, sammenliknet med andre likeartede politidistrikter eller enheter, kan det selvsagt være en indikasjon på at det er den påtalemessige ledelse som årsaken. Jf. sluttrapporten fra Arbeidsgruppe I i «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» hvor det på side 56 angis at et av kriteriene for utvelgelse av politidistrikter som gruppen besøkte, var at «... distriktet har kort saksbehandlingstid samtidig som oppklaringsprosenten er høy». Men som Johannes Knutsson: Måling av effektivitet i etterforskning» (Knutsson, 2013) viser er det forbundet med atskillig usikkerhet å basere seg på slike antakelser om årsak og virkning, fordi det er så mange faktorer som påvirker både saksbehandlingstiden og oppklaringsprosenten. Dette innebærer at selv om man skulle ha en statistikk hvor variabelen er den påtalemessige ledelsen av etterforskningen, må man bryte tallene ganske mye ned for å være sikker på at de øvrige faktorer er like. Det kan for eksempel være slik at den politimester som har sørget for en god og velfungerende påtalemessig ledelse i sitt distrikt, også har sørget for å rekruttere, utdanne og beholde gode etterforskere og politifaglige etterforskningsledere. I så

---

80 Dvs. påtalejurister med minimum ett års erfaring.

81 Eventuelt også oppklaringsprosenten

fall er det ikke lett å avgjøre om de gode tallene skyldes dette og hva kan tilskrives god påtalemessig ledelse.

Det er en ståt tilbake med er det en gjerne kaller *erfaringsbasert* kunnskap. Det er da også denne «kilden» Arbeidsgruppe I i «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» viser til i pkt. 4 (side 7-8) om «Generelle forutsetninger for kortere saksbehandlingstid»:

- «All erfaring – herunder de prosjekter som er gjennomført i ulike politidistrikter – viser at integrert påtale er nødvendig for å sikre at
- a) utvelgelsen av hvilke anmeldelser som skal etterforskes blir «riktig»
  - b) etterforskningsmaterialet innholdsmessig holder høy kvalitet,
  - c) rettssikkerhetshensyn ivaretas under etterforskningen
  - d) saksbehandlingstiden blir kort ved at etterforskningen målrettes og påtalevedtak treffes kort tid etter at etterforskningen er avsluttet,
  - e) etterforskningsressursene utnyttes effektivt ved at saken blir hensiktsmessig avgrenset og etterforskningen målrettet.»

Arbeidsgruppen ble ledet av ass. riksadvokat Hans-Petter Jahre, og med viss redaksjonelle endringer er det samme inntatt i RfR nr. 1/2000 side 3-4:

«En forutsetning for å oppfylle kvalitetskravet er at politidistriktene har et vel fungerende integrert påtaleledd. I store eller kompliserte saker må det være etablert et løpende og nært samarbeid mellom den påtaleansvarlige politijurist og etterforsker fra etterforskning blir iverksatt til påtaleavgjørelse er truffet, jf. etterforskningsrundskrivet side 8-9. Integrert påtale er påkrevd for å sikre at etterforskningsarbeidet innholdsmessig holder høy kvalitet, at rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt under etterforskningen, at saksbehandlingstiden blir så kort som mulig ved at etterforskningen målrettes og ved at påtalevedtak treffes straks saken er ferdig etterforsket, samt at ressursene utnyttes effektivt fordi overflødig arbeid unngås når sakene avgrenses og etterforskningen målrettes. ...»

### 4.3 Hva er det som viser at «all erfaring viser»?

#### 4.3.1 Fra «leder» til «integrrert påtalemessig ledelse»

I sluttrapporten fra Arbeidsgruppe I i «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» side 133 heter det:

«Begrepet fremskutt, integrert påtalesfunksjon ble tatt i bruk på 1990-tallet, men beskriver en (sam)arbeidsform som har lang tradisjon i straffesaksbehandlingen i politiet.»

Samme sted anfører arbeidsgruppen at «denne tradisjonen ble svekket på 1970- og 1980-tallet». Dette er nok i stor utstrekning en taktisk begrunnet omskrivning av virkeligheten. Med referanse til det historiske tilbakeblikket som er gitt i pkt. 3.1.3 var nok situasjonen fram til 1970-tallet at påtalemyndigheten var reelle ledere av etterforskningen, selv om det varierte hvor aktivt den ble utøvet. Organiseringen av politidistriktene var på denne tiden slik at påtalejuristene – da benevnt «politiembetsmenn» - gjerne var plassert i linjen og i stor grad var både overordnet og foresatt etterforskerne. Som beskrevet ovenfor i pkt. 3.1.3.2 skjedde det på dette punkt viktige endringer i perioden 1975-1990. De viktigste var omorganiseringen av politidistriktene hvor påtalejuristene i stor grad ble tatt ut av «linjen» og plassert i funksjonelle driftsenheter, samt veksten og «turn-over'en» i gruppen av påtalejurister. Slik jeg ser det, var det derfor ikke bare det nye «begrepet fremskutt, integrert påtalesfunksjon» som ble tatt i bruk på 1990-tallet. I realiteten ble det angitt en ny rolle for påtalemyndigheten i politiet.

Dette fremgår forholdsvis klart hvis man sammenlikner beskrivelsene i NOU 1988:39 – «Politi og påtalemyndighet» og sluttrapporten fra Arbeidsgruppe I i «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» fra 2000. Oppgaven til utvalget som avga NOU 1988:39 var jo nettopp å beskrive «Arbeids- og ansvarsfordeling» mellom politiutdannede etterforskere og påtalejuristene. Til tross for at det bare er vel 10 år mellom NOU'en og



sluttrapporten fra arbeidsgruppen, finner en i NOU'ens redegjørelse for «Gjeldende ordning» i kapittel 3 ikke spor av en slik rollebeskrivelse som arbeidsgruppen beskriver i sin rapport på sidene 133-140.<sup>82</sup>

I 1998-1999 gjennomførte Ragnar Hatlem en undersøkelse av «Kvaliteten på politiets etterforskning» (Hatlem, 1999, 2000). Som en del av undersøkelsen ble et utvalg av påtalejurister forelagt et spørreskjema. Spørsmål 3 i skjemaet var «Har det vært kontakt med jurist fram til saken ble ansett som ferdig etterforsket (...)?» Svaralternativene gir imidlertid bare rom for en angivelse av «hvor ofte» og «hvordan», men ikke hva innholdet i kontakten har bestått i. Undersøkelsen og rapporten bærer preg av at påtalemyndighetens rolle først og fremst anses å være knyttet til påtalestadiet: Her kan saken enten henlegges, avgjøres med en positiv påtaleavgjørelse (tiltale, forlegg, m.m.) eller sendes tilbake til ytterligere etterforskning. Til tross for at undersøkelsens konklusjoner fremhever betydning av nærheten og kontakt mellom etterforsker og jurist, kan begrepet «integreert påtalesfunksjon» eller liknende, ikke sees benyttet i rapporten. Dette til tross for at den er avgitt så sent som november 1999, dvs. en måned før riksadvokatens rundskriv om etterforskning (RfR nr. 3/1999), og ca et halvt år før Arbeidsgruppen fremla sin sluttrapport.

Det er i hele tatt vanskelig å finne noen beskrivelse av hva den påtalemessige ledelsen av etterforskningen skulle bestå i før i 1999-2000. Ved

---

82 I NOU 1996:15 – Lilandsaken vurderes bl.a. kvaliteten på etterforskningen i dobbeltdrapssaken fra 1969 som 24 år etter domfellelsen endte med gjenopptakelse og frifinnelse, jf. side 41-45. En tilsvarende vurdering ble foretatt i NOU 2007:7 – «Fritz Moen og norsk strafferettspleie, som var knyttet til domfellelsen for to drap begått i 1976 og 1977, og som ble gjenopptatt og domfelte frifunnet. I begge utredningene ble politiets etterforskning bl.a. kritisert for manglende objektivitet. I dag er det i store og alvorlige saker en sentral del av den påtalemessige ledelsen å føre løpende kontroll med objektiviteten. Ingen av utredningene skiller imidlertid mellom politifaglig etterforskningspersonell fra politikammeret og Kripos, og påtalemyndigheten i riksadvokatens behandling. Når utvalgene omtaler påtalemyndigheten siktes det temmelig klart til statsadvokatens og riksadvokatens behandling. I alle fall på tidspunktet for granskingen i 2006-2007 var begrepet «fremskutt, integreert påtalemessig ledelse» kjent, og det er noe overraskende at utvalget ikke har noen særskilt behandling av hvilket krav man mente det hadde vært naturlig å stille til påtalemyndigheten i politiet under etterforskningen på slutten av 1970-tallet. Ikke minst i lys av Riksadvokatens rapport 2/2002 om etterforskning av drapssaker med ukjent gjerningsmann, jf. nedenfor i 4.3.2, er dette overraskende.

siden av RfR nr. 3/1999 om etterforskning pkt. V og mål- og prioriteringsrundskrivet RfR nr. 1/2000, er det først og fremst arbeidsgruppens rapport som beskriver påtalemyndighetens rolle under etterforskningen.<sup>83</sup> Selv om rollen nok til en viss grad hadde vokst fram gjennom praksis og ulike prosjekter, var det det først ved arbeidsgruppens rapport at man fikk en tydelig normering av rollen. Arbeidsgruppen sier i rapportens side 8 at «all erfaring ... viser» at kvalitet i etterforskning krever en fremskutt, integrert påtalemessig ledelse, og at dette er en revitalisering av en «arbeidsform som har lang tradisjon i straffesaksbehandlingen i politiet» (side 133). Det er grunn til å mistenke at dette er formuleringer som er valgt for å dempe inntrykket av at man i realiteten beskrev en ny og i forhold til de to foregående tiårene, en mer aktiv rolle for påtalemyndigheten i politiet.

Formuleringen «all erfaring viser» sier i og for seg ikke noe om hvor omfattende erfaringen er, men den gir likevel inntrykk at den er forholdsvis stor. Det var den neppe i 1999-2000, men som behandlingen nedenfor viser, er det høstet mer erfaring siden.

#### **4.3.2 Uttalelser om og vurdering av den påtalemessige ledelsen**

Det er først og fremst i rapporter fra utredningsgrupper nedsatt av riksadvokaten det finnes uttalelser og vurderinger av den påtalemessige ledelsen av etterforskningen. Den første rapporten er avgitt før «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» avga sin sluttrapport.

Riksadvokatens publikasjoner 2/2000 omhandler «En undersøkelse av politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker». Gruppen, som besto av etterforsker, etterforskningsleder, påtalejurist og statsadvokat, avga sin rapport i april 2000. Gruppen uttaler seg om påtalemessig styring i rapportens pkt. 3.4., side 22-24. Det heter her bl.a.:

---

<sup>83</sup> Og om det vil ha fremgått foran, har disse tre dokumentene i stor grad samme opphav; nemlig Riksadvokatembetet.

«I praksis både iverksettes og gjennomføres etterforskningen av de fleste straffesaker av polititjenestemenn, mens påtalemyndigheten beslutter bruk av tvangsmidler under vegs og treffer endelig påtaleavgjørelse etter at saken anses ferdig etterforsket. Etterforskningen av alvorlige volds- og sedelighetssaker stiller imidlertid særlige krav til påtalemessig ledelse og kontroll. For best mulig å kunne oppfylle etterforskningens formål, ivareta rettssikkerheten til de involverte og forholde seg til de rettslige skranker og prinsipper som gjelder for å sikre materielt sett riktige avgjørelser, er det nødvendig at påtalemyndigheten har en aktiv rolle under etterforskningen av voldtektssaker.»

Gruppen gjennomgår deretter hva politidistriktene har opplyst om påtalemessig ledelse i den aktuelle sakstypen, bl.a. om det pekes ut særskilt kvalifiserte påtalejurister, om det etableres etterforskningsgrupper m.v. Arbeidsgruppen hadde imidlertid også selv gjennomgått etterforskningen av 153 voldtektssaker fra omtrent halvparten av landets politidistrikter, jf. rapporten side 16. Om den påtalemessige ledelsen av etterforskningen konkluderer gruppen slik på side 24:

«De sakene arbeidsgruppen har gjennomgått forteller lite om i hvilken grad påtalemyndigheten har styrt etterforskningen. Det fremgår sjelden av saken at påtalemyndigheten er varslet om anmeldelsen, uten at det dermed er sagt at de ikke er orientert. Der det heller ikke er benyttet tvangsmidler eller fremmet begjæringer overfor retten er det vanskelig å ha noen formening om påtalemyndighetens rolle under etterforskningen. I flere saker bærer etterforskningen preg av å være lite planmessig og effektiv, og det kan være grunn til å spørre om saken har vært undergitt tilstrekkelig taktisk og påtalemessig styring.»

Det er nærliggende å forstå arbeidsgruppen slik at den mener voldtektsaker trenger påtalemessig ledelse, men at de i gjennomgangen av et betydelig antall saker, finner få spor av en slik ledelse. Det gruppen derimot finner er en etterforskning som ofte er lite planmessig og effektiv. Gruppen lar det imidlertid stå åpent om disse kvalitetsmanglene ved etterforskning skyldes svak påtalemessig ledelse eller svak politifaglig taktisk ledelse, eller en kombinasjon av dette. Det preger også gruppens oppsummering av forslag til tiltak på side 52, hvor det heter:

«Politimesteren sørger for at det i politidistriktet foreligger: En instruks som sikrer at etterforskningen organiseres og ledes av kompetent påtaleansvarlig og etterforsker, ...

I Riksadvokatens publikasjoner nr. 2/2002 så en forholdsvis bredt sammensatt utredningsgruppe på «Etterforskning av drapssaker med ukjent gjerningsmann». Gruppen avga sin rapport i april 2002. Gruppen er forholdsvis vag med hensyn til hvilken rolle og betydning den påtaleansvarlige har i den aktuelle sakstype. På side 55 i rapporten heter det:

«Den påtaleansvarlige jurist har et overordnet ansvar for å lede etterforskningen. Dette innebærer blant annet at politijuristen skal sørge for at etterforskningen er målrettet og at den drives fram med tilbørlig hurtighet, jf. riksadvokatens rundskriv del II nr. 3/99. Her uttales det også at «i store eller vanskelige saker skal etterforskningen ledes aktiv av påtalemyndigheten» I drapssaker med ukjent gjerningsmann vil den taktiske etterforsningsleder, i kraft av sin politifaglige kompetanse, være den som har best forutsetninger for at den daglige ledelse og innretning av etterforskningen. Den påtaleansvarlige har imidlertid et særskilt ansvar i å påse at rettssikkerhetshensyn blir i varetatt, ikke minst at etterforskningen er objektiv. Dette gjelder også selv om gjerningsmannen er ukjent. Her vil den aktuelle problemstilling kunne være spørsmålet om bredden i etterforskningen.»

Utredningsgruppen viser deretter til rapporten fra «voldtektsgruppen» fra 2000, jf. ovenfor, som fremholder det utilfredsstillende i at påtaleansvaret i disse saker i stor grad fordeles etter det «tilfeldighetsprinsipp» som jourlisten utgjør. Utredningsgruppen slutter seg til dette og viser til at det samme i stor grad gjelder i drapssaker med ukjent gjerningsperson, jf. side 56. Om og i hvilken grad dette antas å ha betydning for kvaliteten i etterforskningen behandles derimot ikke.

I Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2002 med «En undersøkelse av politiets og påtalemyndighetens behandling av saker som anmeldes etter straffeloven § 135a og § 349a» er det derimot klarere synspunkter på betydningen av den påtalemessige ledelse. Arbeidsgruppen avga sin rapport desember 2002. Et av arbeidsgruppens sentrale funn ved gjennomgang av 154 saker som var anmeldt som overtredelse av de nevnte bestemmelsene, var at man allerede av anmeldelsen kunne se at subsamsjonen ikke var riktig. I punkt 9 om kvaliteten på etterforskningen sier da også arbeidsgruppen følgende på side 25:

«I saker hvor etterforskning er iverksatt uten iakttagelse av de lovbestemte straffbarhetsvilkår, kan etterforskningen etter arbeidsgruppens syn kvalitativt ikke vurderes som god selv om de enkelte etterforskningskritt i andre henseender er tilfredsstillende.»

Om påtaleansvarliges rolle i denne sammenheng fremholder arbeidsgruppen følgende på side 28:

«At etterforskning igangsettes selv om det synes rimelig klart at det anmeldte forhold ikke rammes av straffeloven § 135a, kan skyldes flere forhold. Mulige nærliggende forklaringer kan være manglende kunnskaper om lovbestemmelsen eller at det ikke foretas noen egentlig vurdering av anmeldelsen før etterforskning igangsettes. I den utstrekning den påtaleansvarlige i tilfeller som dette har sett på saken før etterforskningskritt iverksettes, gir det grunn til å stille spørsmål om kunnskapsnivået er godt nok. Det fremgår sjelden av saksdokumentene om den påtaleansvarlige har gjort noen vurdering av saken før etterforskningskritt er blitt iverksatt. Arbeidsgruppen har derfor ikke grunnlag for å ha noen begrunnet oppfatning av hvorfor etterforskning i slike saker er iverksatt. Det er imidlertid et faktum at etterforskning er blitt iverksatt i et ikke ubetydelig antall saker der det har vært ganske klart at det anmeldte forhold faller utenfor rammen av straffeloven § 135a. For å unngå at denne praksis skal fortsette, fremstår kompetanseheving og påtalemessig styring som sentrale stikkord.»

I rapportens forslag til tiltak heter det på side 35:

«Det som er sentralt for de sakstypene det her er tale om er at det blir faste rutiner for kommunikasjon mellom etterforsker og jurist. Dersom det etableres et system med personer med spisskompetanse for denne sakstypen, er det også viktig at disse involveres på et tidlig tidspunkt. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at et slikt samarbeid i initialfasen vil gjøre det mulig på et tidlig tidspunkt å få klart om forholdet rammes av straffeloven § 135a. Et slikt opplegg vil også kunne gi grunnlag for å etablere rutiner for en systematisk oppfølging fra den påtaleansvarlige. Det vil kunne gi positive resultater både når det gjelder saksbehandlingstid, målretting av etterforskningen og mulighetene for å omsubsumere forholdet når forholdene legger slik an.»

I Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2004 utredes spørsmålet om «Etterforskning og påtale av enkelte internasjonale forbrytelser». I rapportens pkt. 7.6 om sammensetning av en etterforskningsenhet, side 42, heter det:

«Det er ikke tvilsomt at særlig kompliserte straffesaker behandles best av etterforskere og påtalejurister i fellesskap. Dette er en entydig erfaring fra straffesaksbehandlingen ved Økokrim, i Catch-prosjektet og i mange vanskelige saker i politidistriktene. «Catch-modellen» - etterforskningsteam ledet av en politiadvokat – skal da også videreføres for etterforskning av alvorlig organisert kriminalitet ved Nye Kripos.»

I Riksadvokatens publikasjon nr. 1/2007 følger riksadvokaten opp utredningen om voldtektssaker i publikasjon nr. 2/2000. I 2007 er temaet: «En undersøkelse av kvaliteten på påtalevedtak i voldtektssaker som har endt med frifinnelse m.v.» Et av gruppens sentrale forslag med tanke å bedre kvaliteten på etterforskningen av saker om seksuelle overgrep (SO) var:

«Videre anbefaler arbeidsgruppen at det i politidistriktene opprettes SO-team hvor SO-koordinator bør inngå. Et SO-team bør bestå av en taktisk og en teknisk etterforsker, samt en jurist med utdanning og kompetanse innen seksuelle overgrepssaker. Teamet bør involveres i alle distriktets voldtektssaker, enten konsultativt eller stedlig.»

Kvalitetens av politiets etterforskning i voldtektssaker har i lengre tid påkalt offentlighetens oppmerksomhet, først og fremst knyttet til andelen av sakene som ender med henleggelse eller frifinnelse. Regjeringen utarbeidet i 2012 en «Handlingsplan mot voldtekt 2012-2014». Handlingsplanen omhandler på side 25-28 etterforskning og behandling av voldtektssakene i rettsapparatet, og kommer med flere tiltak til forbedringer. Som en oppfølging av denne planen ga riksadvokaten i skriv av 8. november 2013 direktiver og anbefalinger om politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker.<sup>84</sup> Et av tiltakene i direktivet er at det skal utarbeides en etterforskningsplan. Det første kulepunktet om denne planen lyder:

«Etterforskningsplanen skal være skriftlig, og utarbeides av påtaleansvarlig i samarbeid med hovedetterforsker.»

Den øverste påtalemyndigheten er åpenbart av den oppfatning at påtaleansvarlige har hovedansvaret for kvaliteten av etterforskningen i vold-

---

84 <http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2013/Dokument.pdf>

tektssaker, og at påtaleansvarliges engasjement vil påvirke kvaliteten i positiv retning.

### 4.3.3 Hva er det vi vet?

Svaret på spørsmålet i overskriften påvirkes av hva man legger i «vet». Som behandlet foran i pkt. 4.2 er det ikke foretatt noen forskning på virkningen av en påtalemessig ledelse av etterforskningen. Vi vet derfor ikke hvor mye en påtalemessig ledelse av etterforskningen betyr for kvaliteten, f.eks. sammenliknet med en god politifaglig ledelse og kvaliteten på etterforskerne. Selv om vi mener å ha erfart at god påtalemessig ledelse bedrer kvaliteten på etterforskningen, «vet» vi det ikke i statistisk og vitenskapelig forstand.

De erfaringer det er gjort rede for i pkt. 4.3.2 er knyttet til en tallmessig liten del av kriminaliteten: Drap, voldtekt, store og kompliserte økonomiske straffesaker, omfattende organisert kriminalitet, samt ulike former for hatefulle eller diskriminerende utsagn eller handlinger. Dette er selvsagt alvorlige kriminalitet som det må anvendes store ressurser på å etterforske og irettetføre. Av det totale antallet anmeldte forhold, utgjør de likevel en beskjeden del. Fellestrekket ved sakstypene som utredningsgruppene har sett på, er at de ofte reiser vanskelige juridiske problemstillinger. Det kan være at selve straffebestemmelsen byr på juridiske utfordringer, slik tilfellet ofte er i økonomiske straffesaker og i saker om rasisme og diskriminering. I andre sakstyper ligger de juridiske utfordringene i koblingen mellom faktum og jus, og krever en stor detaljeringsgrad i det som må bevises, ikke minst knyttet til bevisene for subjektiv skyld. Når samleie er erkjent, vil voldtektssakens videre skjebne avhenge av hva som kan bevises om hva gjerningspersonen forsto eller skulle ha forstått. At det i saker av denne typen påvirker kvaliteten av etterforskningen at den påtaleansvarlige er involvert i etterforskningen og har god kontakt med etterforskerne, er langt fra overraskende.

Dette sier imidlertid forholdsvis lite om en god og aktiv påtalemessig ledelse også vil ha positiv innvirkning på kvaliteten på av mengdekrimi-

naliteten, først og fremst vinningskriminaliteten, jf. pkt. 2.4.5. Vi sitter nok på en generell erfaring om at der hvor det er en velfungerende integrert påtale som deltar i beslutning om hva som skal etterforskes, veileder etterforskerne etter behov og fører kontroll med framdrift og objektivitet, blir kvaliteten på etterforskningen bedre. Men forklaringen kan – som nevnt foran - også være at der hvor de lokale forholdene ligger til rette for en slik integrert påtalemessig ledelse, har man også dyktige politifaglige etterforskningsledere som har sørget for å utdanne eller rekruttere dyktige etterforskere. I så fall er det mulig at kvaliteten ville forbli den samme, selv om man tenkte seg den påtalemessige ledelse borte.

En kombinasjon av generell erfaring og sunn fornuft, innebærer at vi føler oss rimelig sikre på at spørsmålet i overskriften til dette kapittel «Påvirker god påtalemessige ledelse kvaliteten i etterforskningen?» må gis et bekræftende svar. Men en visshet i den forstand at det er en entydig, sikker og dokumenterbar årsakssammenheng mellom god påtalemessig ledelse og bedre kvalitet på etterforskningen generelt, har vi ikke.

## **4.4 Erfaringer og uttalelser fra andre land**

### **4.4.1 Innledning**

Selv om politiet og påtalemyndigheten er forskjellige etater som ledes henholdsvis av politidirektøren og riksadvokaten, er påtalemyndigheten på laveste nivå organisert som en integrert del av politiet. Om den lokale organisering varierer noe, er det likevel alltid slik at det til enhver anmeldelse allerede fra første stund er knyttet en påtaleansvarlig som har direktivrett overfor etterforskerne. I vår kulturkrets stiller dette Norge i en særstilling. Nærmest kommer Danmark som har politiadvokaturen under ledelse av en sjefsanklager som en del av politikretsens organisasjon, jf. (Henricson, 2012) side 49 og 60, men hvor rollen nok er mer tilbaketrukket enn den er forutsatt å være i Norge, jf. (Henricson, 2012; Smith, 2008) side 98-99 og 119. To land som kulturelt står oss nær, Sverige og England & Wales, har imidlertid på alle nivåer et skille mellom politiet og påtalemyndigheten. Det er derfor av interesse at man som middel til å bedre kvaliteten på etterforskningen, også i disse landene finner uttalelser om en sterkere involvering fra påtalemyndigheten under etterforskning.



#### 4.4.2 Sverige

Selv om politiet og påtalemyndigheten er skilt, er det også i Sverige bestemmelser om at påtalemyndigheten i ganske stor utstrekning skal involveres i etterforskningen. Hovedbestemmelse er § 3 i rättegångsbalkens<sup>85</sup> kapittel 23 Om förundersökning:

«Beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.»

Påtalemyndigheten skal altså lede etterforskning i alvorlige og kompliserte saker hvor noen med skjellig grunn er mistenkt, og ellers hvor det for øvrig foreligger særlig grunn. Som gjennomgangen ovenfor i pkt. 4.3 viser, blir det først og fremst oppmerksomhet om kvaliteten av politiets etterforskning i to ulike situasjoner. Det er når etterforskningen leder fram til tiltale og dom, i saker hvor de ikke burde ha gjort det, med den følge saker gjenopptas og domfelte frifinnes, (jf. Liland—saken og Fritz Moen-saken). Den andre situasjonen er der hvor etterforskningen i for liten utstrekning evner å fremskaffe bevis for straffbarhetsvilkårene, jf. særlig saker om voldtekt.

Tilsvarende ser vi også i Sverige. Justitiekanslern (JK) er i Sverige en myndighet under regjeringen som bl.a. har til oppgave å føre kontroll med offentlig myndighet. I 2004 startet JK et tilsynsprosjekt om rettsikkerheten i straffesaker.<sup>86</sup> En prosjektgruppe ledet av professor Hans Gunnar Axberger avga i 2006 en omfattende rapport om «Felaktigt dömda». Om påtalemyndighetens generelle rolle under etterforskningen heter det i kapittel 2 om Rättssäkerhet» på side 35:

«Åklagarens funktion är dels att övervaka och i förekommande fall leda förundersökningsarbetet, dels att i olika sammanhang ta ställning till utredningsåtgärder och utredningsmaterialet. Åklagaren har således en särskilt ställning i samband med användandet av s.k.straffprocessuella tvångsmedel, såsom frihetsberövanden och andra inskränkningar i den enskildes fri- och rättigheter. Åklagarens roll i de sammanhangen är en utpräglad rättssäkerhetsfunktion; om inte rättsäkerheten ställde så starka krav på objektivitet och korrekt juridisk hantering skulle dessa beslut lika gärna kunna fattas av polisiära förundersökningsledare.»

Etter å ha gjennomgått en lang rekke saker som var blitt gjenopptatt heter det bl.a. følgende i utredningens pkt. 19.1 «Aansvaret for fel som begås i «rättskedjan» på side 464-65:

---

85 Lag 1942:740

86 En sluttrapport for prosjektet ble avgitt i 12. november 2009, men berører i liten grad påtalemyndighetens rolle. <http://www.jk.se/Justitiekanslern/Aktuellt/~media/Files/Lediga-tjanster/rattssakerhetsprosjektet/Rapport.ashx>

«De utredningar som fins i materialet och där kritik riktats mot utredningsarbetet är alla av sådant slag att åklagare varit förundersökningsledare från början. Förundersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet, se förundersökningskungörelsen 2 §. Han eller hon skall enligt denna bestämmelse se till att undersökningen bedrivs effektivt och att den enskildes rätts-säkerhetsintressen tas tillvara samt ge dem som arbetar med utredningen behövliga direktiv för arbetet.

Detta lämnar inte utrymme för någon annan bedömning än att ansvaret för den typ av brister som det här gäller vilar på åklagaren som förundersökningsledare i de respektive utredningarna. Att åklagaren tilldelats rollen som förundersökningsledare i ärenden av detta slag beror för övrigt just på kraven på rättssäkerhet och hög utredningskvalitet. Att det förekommit polisiära missbedömningar och att en del förhållningsledare synes ha saknat erforderlig kompetens föranleder ingen annan bedömning. Tvärtom talar breisternas påtaglighet för ett än tydligare åklagaransvar.»

Selv om arbetsgruppens genomgång bara gjaldt saker hvor påtalemyndigheten hadde hatt ansvaret for etterforskningen og hvor kvaliteten åpenbart ikke hadde vært god nok, er likevel konklusjonen at veien mot en bedre kvalitet går via et «*en tydligare åklagaransvar*».

Med bakgrunn i at etterforskningen i en del typer straffesaker, særlig alvorlig økonomisk kriminalitet, samt enkelte narkotikasaker, miljøkriminalitet og saker om menneskehandel var blitt meget tid- og ressurskrevende, nedsatte riksadvokaten i Sverige en arbeidsgruppe til å se på «Effektivare handtering av stora och komplicerade brottsmål». Gruppen la i 2006 fram et idéskrift<sup>87</sup>. I punktet om mer effektiv etterforskning heter det bl.a. på side 38-39:

«Förundersökningsledaren ansvarar för utredningen. För att på bästa sätt kunna fullgöra detta ansvar och se till att utredningen bedrivs effektivt är det, framförallt vid större utredningar, angeläget att åklagaren kan överblicka utredningen. Genom en sådan överblick kan tid och resurser satsas på rätt åtgärder.

...

För en bättre och mer genomtänkt planering av förundersökningens bedrivande bör en förundersökningsplan upprättas av åklagaren. I förundersökningsplanen bör framgå förundersökningens innehåll, inriktning, omfattning samt en tidplan. Samråd måste ske med polisen och utredningsresurserna anpassas efter den gjorda planeringen, alternativt måste planeringen anpassas efter tillgängliga resurser. I planen bör framgå vad man vill/kan utreda och åtala. En tänkt gärningsbeskrivning bör anges. Denna, samt en preliminär bevisuppgift, bör utgöra grunden för inriktningen av förundersökningen (...). En ständigt up-

---

87 <http://www.aklagare.se/PageFiles/3839/Effektivare%20hantering%20av%20stora%20och%20kompli-cerade%20brottm%C3%A5l.pdf>

pdaterad förundersökningsplan bör kunna ge just en sådan överblick över utredningen som förundersökningsledaren behöver för att kunna ta ställning till om utredningen skall drivas vidare eller t.ex. ändra inriktning. Förundersökningsplanen bör också, förutom att vara till nytta i det enskilda ärendet, kunna tjäna syftet att på ett övergripande plan se om de samlade resurserna hos åklagare och polis används på rätt sätt.»

Blant annat med bakgrunn i dette idéskriftet tok den svenske riksadvokaten initiativet til et Nordisk seminar om «Effektivare handtering av stora och komplicerade brottsmål». Seminaret fant sted i Stockholm i september 2008 med deltagere fra alle de fem nordiske landene. I referatet fra seminarets workshop 1 om tiltak for å minske etterforskningsstiden i store saker, fremgår det på side 32 i seminarrapporten<sup>88</sup> bl.a. følgende:

«Vikten av att ha en tydlig kommunikation mellan polis och åklagare understryktes, samt att åklagare kan bli bättre på att förklara sina tankar bakom direktiven, vilken bevisning vill man oppnå m.m.»

Foranstående etterlater liten tvil om at for sentrale kvalitetskomponenter som avgjørelse av skyldspørsmålet, objektivitet og framdrift, legges det også i Sverige til grunn at påtalemyndighetens involvering i etterforskningen, bidrar til bedre kvalitet. Dette sies da også i klartekst i en rapport fra en arbeidsgruppe som den svenske riksadvokaten nedsatte i 2003 (Förtroendegruppen) og om som i oktober 2004 fremla sin rapport «Hållbara domslut - en förtroendefråga för rättsväsendet»<sup>89</sup>, og hvor det på side 42 heter:

«När det är påkallat av särskilda skäl skall åklagaren inträda som förundersökningsledare trots att det ännu inte föreligger en skälig misstanke mot en viss person (23 kap. 3 § tredje meningen RB). När det gäller vissa brottstyper såsom grova våldsbrott och sexuella övergrepp mot barn finns det mycket som talar för att åklagaren i större utsträckning borde utnyttja möjligheten att i ett tidigt skede överta ledningen av förundersökningen. Härigenom skulle åklagaren i utredningens inledningsskede kunna ta ställning till svårbedömda juridiska frågor samtidigt som ökade möjligheter ges att påverka utredningens bredd och djup. Detta skulle öka utredningsarbetets kvalitet.»

---

88 [http://books.google.no/books?id=zcGygKRriUcC&pg=PA57&lpg=PA57&dq=effektivare+hantering+av+s+stora+och+komplicerade+brottm%C3%A5l&source=bl&ots=UP880v8j4w&sig=nolhl7L\\_V9DviwGL9iEwXBBQAI4&hl=no&sa=X&ei=bdR5U868N6TOyAPq7oH4Bw&sqi=2&ved=0CEoQ6AEwAw#v=onepage&q=effektivare%20hantering%20av%20stora%20och%20komplicerade%20brottm%C3%A5l&f=false](http://books.google.no/books?id=zcGygKRriUcC&pg=PA57&lpg=PA57&dq=effektivare+hantering+av+s+stora+och+komplicerade+brottm%C3%A5l&source=bl&ots=UP880v8j4w&sig=nolhl7L_V9DviwGL9iEwXBBQAI4&hl=no&sa=X&ei=bdR5U868N6TOyAPq7oH4Bw&sqi=2&ved=0CEoQ6AEwAw#v=onepage&q=effektivare%20hantering%20av%20stora%20och%20komplicerade%20brottm%C3%A5l&f=false)

89 <http://www.aklagare.se/PageFiles/3849/H%C3%A5llbara%20domslut.2004.pdf>

### 4.4.3 England og Wales

#### 4.4.3.1 Etableringen av CPS

Beskrivelsen av påtalemyndigheten i England og Wales inneholder en helt annen historie enn den vi kjenner fra Norge, Sverige og Danmark. Da den nye straffeprosessloven trådte i kraft i Norge i 1986, ble påtalemyndigheten, The Crown Prosecution Service (CPS), etablert som egen myndighet i England og Wales. Ved the Prosecution of Offences Act fra mai 1985 ble det vedtatt en lov med formålet «to provide for the establishment of a Crown Prosecution Service for England and Wales», og i lovens § 1 fastsettes det at det skal være en egen påtalemyndighet for England og Wales. Fram til dette tidspunktet hadde politiet både hatt ansvaret for å etterforske og å beslutte tiltale. Når tiltale var tatt ut og saken skulle få sin avgjørelse i retten, ble sakene sendt over til privatpraktiserende skrankeadvokater (barristers) som på vegne av det offentlig prosederte dem i retten. Den engelske politikommisjonen fra 1962 hadde foreslått at det i politidistriktene skulle opprettes egne påtaleavdelinger, slik at man i alle fall flyttet avgjørelsen av påtalespørsmålet vekk fra den etterforskende enhet. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt i alle politidistrikter, og en ny kommisjon foreslo i 1981 at det skulle opprettes en egen selvstendig påtalemyndighet.

#### 4.4.3.2 De første 20 år (1986-2006).

Gitt forhistorien med at politiet både etterforsket og avgjorde tiltalespørsmålet, er det ikke overraskende av CPS i tiden etter etableringen markerte at det var en myndighet atskilt fra og uavhengig av politiet, og som på selvstendig grunnlag vurderte politiets etterforskningsmateriale og siktelse (tiltale). Etableringen av CPS ledet opprinnelig ikke til at det var påtalemyndigheten som avgjorde hva sikede skulle tiltales for. Det var derfor forholdsvis liten kontakt mellom CPS og politiet mens etterforskningen pågikk, og til en viss grad var uavhengigheten også markert ved at CPS ikke var lokalisert nær politiet. Med en økende kriminalitetsmengde og belastning på rettsapparatet, viste imidlertid denne organisering og oppgavefordeling å ha en rekke negative konsekvenser. Begrenset strafferettslig skoler og manglende erfaring med beviskravene, bevisføringen og bevisvurderingen i domstolene, ledet i stor grad til at subsumsjonen i politiets tiltaler var for streng. Dette innbar at CPS når de fikk hånd om saken og skulle aktorere den, måtte subsumere ned eller helt frafalle tiltalen. Når forholdet ble henført under en midlere bestemmelse hendte i ganske mange saker at tiltalte valgte å tilstå forholdet, med den følge at saken kunne blitt behandlet på en vesentlig enklere måte. Men selv der hvor subsumsjonen ble opprettholdt, innebar begrensende kunnskaper om de sentrale bevisemaene straffebudene og manglende rettserfaring, at etterforskningen og bevistilbudet var utilstrekkelig. Mange saker måtte derfor utsettes for supplerende etterforskning, og berammes på et senere tidspunkt. I 2002 avga Lord Justice Auld utredningen «Review of the Criminal Courts of England and Wales». Kapittel 10 i utredningen handler om forberedelsen til rettsforhandlingen, herunder CPS sitt arbeid.<sup>90</sup> Lord Justice Auld fremholdt viktighet av at det raskt avklares hva

---

90 <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.criminal-courts-review.org.uk/chpt10.pdf>

som er de sentrale punkter i saken, og han pekte på fire avgjørende forutsetninger for dette: «a strong, independent and adequately resourced prosecutor in control of the case at least from the point of charge». Om kravene til en slik sterk og uavhengig påtalemyndighet heter det bl.a.:

«The prosecutor should take control of cases at the charge or, where appropriate, pre-charge, stage, fix on the right charges from the start and keep to them, assume a more direct role than at present on disclosure and develop a more proactive role in shaping the case for trial, communicating appropriately and promptly with all concerned. For all this the Service needs greater legal powers, in particular the power to determine the initial charge, ...»

Denne utredningen resulterte bl.a. i Criminal Justice Act av 2003, som i del 4 ga ny regler om «charging» og som ifølge (Moreno & Hughes, 2008) side 29 «introduced the biggest changes in the CJS<sup>91</sup> since the inception of the CPS.» Hovedinnholdet i endringene var at CPS i de mer alvorlige saker fikk overført kompetansen til formelt å sikte mistenkte og avgjøre hva siktelsen skulle gå ut på. Dette ledet i seg selv til at påtalemyndigheten kom tidlig inn i de alvorlige sakene, siden en formell «charging» er nødvendig hvis mistenkte ikke skal løslates etter en pågripelse.

#### 4.4.3.3 CPS rolle i dag.

Lovendringene i 2003 var gjennomført i hele England og Wales i april 2006. (Moreno & Hughes, 2008) side 29 beskriver den tilsktede virkningen av lovendringen slik:

«From that date there was a brand new method of charging suspects, replacing the existing system of police charging and representing a fundamental change in the allocation of charging responsibilities between the police and the CPS. It would be the prosecutor, not the police officer who in the future had responsibility for determining the charge to be brought against the suspect in the more serious cases. It would be the prosecutor therefore who from now on would in effect control entry into the CJS. Prosecutors were to be based in police stations and would work with the police on cases from start to finish, bringing police and prosecutors together as never before.»

For spørsmålet om den påtalemessige ledelse av etterforskningen var trolig endringene i The Code for Crown Prosecutor av større betydning enn lovendringene. Allerede fra dannelsen av CPS hadde riksadvokaten<sup>92</sup> gitt slike retningslinjer. I den versjon som gjaldt rundt 2000 hadde retningslinjens kapittel 3 tittelen «Review» og inneholdt følgende to bestemmelser:

«3.1. Proceedings are usually started by the police. Sometimes they may consult the Crown Prosecution Service before starting a prosecution. Each case

---

91 Criminal Justice System

92 Director of Public Prosecution (DPP)

that the Crown Prosecution Service receives from the police is reviewed to make sure it meets the evidential and public interest tests set out in this Code. Crown Prosecutors may decide to continue with the original charges, to change the charges, or sometimes to stop the case.

3.2. Review is a continuing process and Crown Prosecutors must take account of any change in circumstances. Wherever possible, they talk to the police first if they are thinking about changing the charges or stopping the case. This gives the police the chance to provide more information that may affect the decision. The Crown Prosecution Service and the police work closely together to reach the right decision, but the final responsibility for the decision rests with the Crown Prosecution Service.»

Dette etterlater et inntrykk av en påtalemyndighet som var meget passiv på etterforskningsstadiet, og som mottok saker til vurdering når de var ferdig etterforsket. De hadde adgang til å endre eller frafalle siktelsen, men ikke sende saken tilbake for ytterligere etterforskning. Ser vi på riksadvokatens «Code for the Crown Prosecutors» i siste versjon fra januar 2013,<sup>93</sup> får vi et helt annet inntrykk av påtalemyndighetens rolle. Allerede i overskriften til kap. 3 blir dette klart. Tittelen er endret fra «Review» til «The Decision Whether to Prosecute». Påtalemyndighetens rolle er endret fra å se gjennom og vurdere om en sak skal følges i retten etter politiets eller en annen siktelse, til å være med på å treffe avgjørelse av om saken skal etterforskes og eventuelt under hvilken rettslig synsvinkel. Det er kapitlets fire første bestemmelser som retter seg mot etterforskningsstadiet, og de lyder:

«3.1. In more serious or complex cases, prosecutors decide whether a person should be charged with a criminal offence and, if so, what that offence should be. They make their decisions in accordance with this Code and the DPP's Guidance on Charging. The police apply the same principles in deciding whether to start criminal proceedings against a person in those cases for which they are responsible.

3.2 The police and other investigators are responsible for conducting enquiries into any alleged crime and for deciding how to deploy their resources. This includes decisions to start or continue an investigation and on the scope of the investigation. Prosecutors often advise the police and other investigators about possible lines of inquiry and evidential requirements, and assist with pre-charge procedures. In large scale investigations the prosecutor may be asked to advise on the overall investigation strategy, including decisions to refine or narrow the scope of the criminal conduct and the number of suspects under investigation. This is to assist the police and other investigators to complete the investigation within a reasonable period of time and to build the most effective prosecution case. However, prosecutors cannot direct the police or other investigators.

---

93 [http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code\\_2013\\_accessible\\_english.pdf](http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code_2013_accessible_english.pdf)

3.3 Prosecutors should identify and, where possible, seek to rectify evidential weaknesses, but, subject to the Threshold Test<sup>94</sup> (see section 5), they should swiftly stop cases which do not meet the evidential stage of the Full Code Test<sup>95</sup> (see section 4) and which cannot be strengthened by further investigation, or where the public interest clearly does not require a prosecution (see section 4). Although prosecutors primarily consider the evidence and information supplied by the police and other investigators, the suspect or those acting on his or her behalf may also submit evidence or information to the prosecutor via the police or other investigators, prior to charge, to help inform the prosecutor's decision.

3.4 Prosecutors must only start or continue a prosecution when the case has passed both stages of the Full Code Test (see section 4). The exception is when the Threshold Test (see section 5) may be applied where it is proposed to apply to the court to keep the suspect in custody after charge, and the evidence required to apply the Full Code Test is not yet available. «

For ivaretagelsen av denne nye rollen, er politiet og CPS i stor grad samlokalisert. Det er også opprettet en 24-timers telefonvakt hvor en erfaren påtalejurist fra CPS utenfor kontortiden for den lokale påtalemyndighet, kan svar på spørsmål og veilede politiets etterforskere. Siktemålet med å legge siktelseskompetansen til påtalemyndigheten, og å gjøre veiledningen under etterforskningen til en rett for politiet og en plikt for CPS, var i følge (Moreno & Hughes, 2008) side 28:

«By working closely together, investigators and prosecutors could ensure they built more robust prosecutions from the start, securing the right evidence for the prosecution and saving valuable resources by weeding out hopeless cases and removing unnecessary lines of enquiry.»

Det er ikke tvil om at de forholdsvis omfattende endringer i forholdet mellom politiet og påtalemyndigheten som fant sted i England og Wales på begynnelsen av 2000-tallet, var basert på den oppfatning at gjennom å bringe påtalemyndighetens beslutninger og veiledning inn på etterforskningsstadiet, ville kvaliteten på etterforskningen bli bedre. Spørsmålet er om dette har blitt resultatet?

---

94 Avgjørelse av spørsmålet om løslatelse av mistenkte på et tidspunkt hvor saken ikke er ferdig etterforsket, og som skal avgjøres etter følgende retningslinjer: «The Threshold Test may only be applied where the suspect presents a substantial bail risk and not all the evidence is available at the time when he or she must be released from custody unless charged. Prosecutors must determine whether the following conditions are met: there is insufficient evidence currently available to apply the evidential stage of the Full Code Test; and there are reasonable grounds for believing that further evidence will become available within a reasonable period; and the seriousness or the circumstances of the case justifies the making of an immediate charging decision; and there are continuing substantial grounds to object to bail in accordance with the Bail Act 1976 and in all the circumstances of the case it is proper to do so. «

95 Avgjørelse av om det i saken er eller kan skaffes tilstrekkelig bevis for tiltale, og saker er av en slik alvorlighet og art at det er i «the public interest» at saken fremmes.

#### 4.4.3.4 Statistikk<sup>96</sup>

Som det fremgår ovenfor vil påtalemyndighetens engasjement være sterkest i de alvorligste sakene, siden de der har primærkompetansen til å beslutte hva den mistenkte skal siktes for. Dette er jevnt over også de saker som avgjøres i Crown Court (og ikke i Magistrates' Court). Tatt i betraktning av at den omlegging som skjedde i 2003-2006 var meget omfattende, burde det i disse saker være mulighet for å spore omleggingen også i statistikken over hvilket utfall «Crown Court»-sakene har fått i ved den rettslige behandling: I statistikken over sakene som fremmes for Crown Court deles utfallet av sakene i tre:

*Ineffective* gjelder saker som utsettes fordi tiltalte eller sentrale vitner ikke møter, eller som må utsettes fordi retten selv ikke er klar til å behandle dem (sistnevnte er den vanligste årsaken). Den påtalemessige ledelse av etterforskningen vil i svært liten grad kunne ha noen innflytelse på gruppen av saker som utsettes på denne grunnlaget.

*Cracked Cases*: Defisjonen av dette er: «A trial that has been listed for a not guilty hearing on a particular day but does not proceed, either because the defendant pleads guilty to the whole or part of the indictment, or an alternative charge, or because the prosecution offer no evidence.» Den viktigste årsaken til at saken ikke forsetter til avgjørelse av skyldspørsmålet, er at tiltalte velger å tilstå i retten. En annen årsak er at påtalemyndigheten omsubsummerer til en mildere bestemmelse og at tiltalte erkjenner dette. Den tredje hovedgrunnen er at påtalemyndigheten i retten ser at saken ikke kan føres fram til domfellelse med de bevisene for foreligger, og velger å gi opp.

I denne gruppen er det all grunn til å tro at en god og aktiv påtalemessig ledelse vil redusere antall tilfeller, kanskje først og fremst andelen av nedsubsummeringer og tilfeller hvor saken trekkes på grunn av mangel på bevis. Men også saker med sen tilståelse fra tiltalte burde kunne reduseres under etterforskningen rettes inn mot å avklare hva som er grunnen til at tiltalte ikke erkjenner straffeskyld. Her kan imidlertid årsaken også være at siktedes forsvarer først foretar en realistisk vurdering av saken når hovedforhandlingen nærmer seg.

*Effective*: I disse saker har tiltalte erklært seg ikke skyldig, og rettsbehandlingen gjennomføres frem til domsavsigelsen, som ender med frifinnelse eller domfellelse.

Vilkåret for å ta ut tiltale i England og Wales er at det foreligger «a realistic prospect of conviction against each suspect on each charge.»<sup>97</sup> Utfallet i retten sier derfor kanskje

---

96 Her må det tas sterke forbehold. Som fremholdt flere steder i fremstillingen her, kan kvaliteten på etterforskningen påvirkes av en rekke forhold. Det betyr at endringer eller stabilitet i tallene ikke nødvendigvis viser at større påtalemyndighetens involvering er årsaken til endringen i positiv retning, eller at en stabilitet i tallene viser at påtalemessig ledelse ikke har noen virkning. Dette ble bl.a. illustrert i en samtale med ledelsen av CPS i desember 2013, hvor det ble fremholdt at man hadde områder hvor den påtalemessige involvering i etterforskningen var meget god. På spørsmålet om dette også viste seg i form av positiv utvikling statistikken, var svaret negativt. Årsaken ble oppgitt å være at samtidig med tilsettingen av den aktuelle personen, forsvant også meget dyktige etterforskere til andre politiopp-gaver. I tillegg til hva tallene reelt viser for de som leser dem korrekt, er det også vesentlige problemer knyttet til å lese andre lands statistikk, fordi mulighetene for feiltolkning øker betraktelig.

97 The Code for Crown Prosecutors pkt. 4.4.



mest om denne påtalemessige vurderingen, men vil nok også reflektere kvaliteten på selve etterforskningen, særlig om bevisene dekker alle relevante rettslige omstendigheter.

Jeg har valgt ut rettsstatistikk for syv år: 2000 er valgt fordi på det tidspunktet var påtalemyndighetens rolle først og fremst tilbaketrucken og reaktiv. Årene 2003 og 2004 er valgt ut fordi de representerer år hvor behovet for reform ble erkjent og ledet til lovendringer og endring i retningslinjene. Årene 2006 og 2007 representerer årene hvor reformen var gjennomført i hele CPSs geografiske område. De to siste årene angir situasjonen hvor påtalemyndighetens mer fremskutte og proaktive rolle har vært gjeldende i fem år, og burde være innarbeidet.

År	Andelen «Cracked cases» av de som fremmes for Crown Court	Andelen av «cracked cases» som skyldes mildere subsumsjon og mangel på bevis	Frifunnet av de som ikke hadde erklært seg skyldig (realitetsbehandlede saker)
2000	Ca. 33 %	35,8 %	67 %
2003	Ca. 38 %	35,8 %	67 %
2004	Ca. 38 %	37,4 %	67 %
2006	Ca. 40 %	35 %	59 %
2007	Ca. 42 %	35 %	61 %
2011	Ca. 40 %	35 %	62 %
2012	Ca. 37 %	35 %	58 %

Det er vanskelig å lese veldig mye ut av statistikken. Eneste klare utslag synes å være at fra det tidspunktet hvor CPS overtok ansvaret for å sikte og ta ut tiltale i de alvorlige sakene, går antall frifinnelser ned. Mye tyder på at vurderingen av hva sakens beviser holder til, fra dette tidspunktet er bedre i harmoni med kravet om «a realistic prospect of conviction». Nå hadde CPS adgang til å endre politiets siktelse også tidligere, men som det fremgår ovenfor i pkt. 4.4.3.2 skulle da politiet kontaktes og få adgang til å «argumentere» for sitt syn. Det kan vel være at CPS valgte å gå i retten med en del uholdbar siktelse og heller tok noen frifinnelser.

Fra 2006, hvor ordningen med en mer aktiv og fremskutt påtalemyndighet var gjennomført, er det likevel vanskelig å finne spor av den kvalitetsforbedringen som var siktemålet med en innarbeidet fremskutt og proaktiv påtalemessig ledelse. Mest «bekymringsfullt» er det at andelen av «cracked cases» som skyldes gal subsumsjon eller mangel på bevis holder seg stabilt på ca. 35 % (selv om den innbyrdes fordelingen mellom de to årsakene varierer noe). En forebygging av dette skulle jo ligge i kjerneområdet for CPSs rolle under etterforskningen.

Forklaringene kan være mange:

- Det kan være at den positive virkningen av påtalemessig ledelse ikke vises i statistikken, fordi den utliknes av andre (negative) forhold.

- Jeg tolker statistikken feil.
- Det kan være at praksis ikke er i samsvar med reglene, og at påtalemyndigheten er like tilbaketrukket nå som tidligere.
- Kvaliteten på juristene i CPS er for dårlig.

For å få et innblikk i årsaken søkte jeg under et forskningsopphold i Oxford høsten 2012 om adgang til å intervju påtalemyndigheten i Thames Valley. Jeg fikk avslag med en begrunnelse som etterlot liten tvil om at de ikke ønsket forskningsmessig oppmerksomhet. Dette ble også bekreftet av forskere ved University of Oxford som også hadde vanskeligheter med å få tilgang til CPS. Muligens kan et oppslag i Oxford Mail 4. februar 2014 gi noe av forklaringen. Artikkelen omtaler en rapport fra «Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate» og har følgende overskrift: «Crown Prosecution Service in ThamesValley making poor decisions and not winning enough cases, ...» Kanskje illustrerer dette at regel- og organisasjonsendringer alene sjelden leder til noen forbedringer. Det må også følges opp av vilje, evne og forutsetninger til å gjennomføre endringene, jf. pkt. 5.

## 4.5 Avslutning

I land med ganske forskjellig organisering av politiet og påtalemyndigheten, synes det å være en sterk erfaringsbasert tro på at en proaktiv og fremskutt integrert påtalemessig ledelse som virker sammen med politiets etterforskere, vil bidra til å bedre kvaliteten av etterforskningen. Særlig sterk er oppfatningen om dette i større eller kompliserte saker som kan reise vanskelige juridiske og bevismessige problemer, både av strafferettslig og prosessuell art. Vi har imidlertid liten sikker kunnskap om i hvilken grad det rent faktisk forholder seg slik, eller hvor stor betydning den påtalemessige ledelsen har sammenliknet med andre faktorer som f.eks. erfaringen og kunnskapsnivået til etterforskerne. Og vi vet i alle fall forholdsvis lite om en slik integrert påtalemessig ledelse også vil påvirke kvaliteten i enklere saker. Med den vekten spørsmålet antas å ha, er det mye som taler for at det burde undersøkes nærmere gjennom forskning.

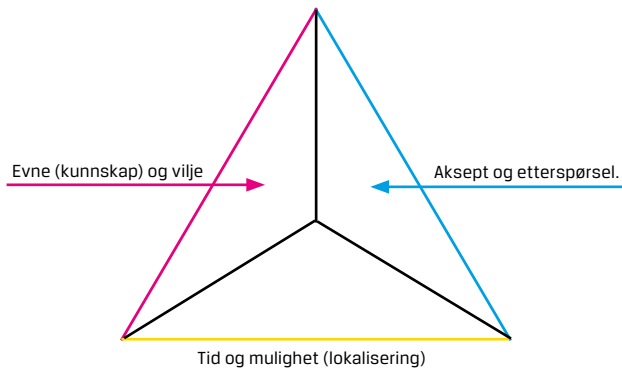


## 5 Forutsetninger for påtalemessige ledelse

### 5.1 Innledning

I kapittel 3 er den rettslige reguleringen og det nærmere innholdet av den påtalemessige ledelsen av etterforskningen fremstilt. I kapittel 4 behandles det erfaringsmessige grunnlaget for at den påtalemessige ledelsen har en positiv effekt på kvaliteten av etterforskningen. Mot slutten av pkt. 4.4.3.4 ble spørsmålet om lovgivningens faktiske virkninger berørt.

Retts sosiologien inneholder tallrike eksempler på at nye lover og regler ikke har den endringen i atferden som man ønsket. Enten fordi reglene i større eller mindre grad ikke har fått den *tilsiktete* virkning, eller at de har fått andre og utilsiktede virkninger. Se (Mathiesen, 2011) side 47 flg. og 84 flg. og (Dalberg-Larsen, 2005) kap. 8 side 231 flg. Det er forutsetningene for at lovreguleringen av den påtalemessige ledelsen skal få de ønskede virkninger, eller kanskje heller forklaringer på at den ikke får det, som er tema for dette kapittelet. Jeg ser i det følgende på tre grupper av faktorer som i særlig grad påvirker om og i hvilken utstrekning den påtaleansvarlige utfører ledelse under etterforskningen. På samme måte som de ulike roller under etterforskningen påvirker og er avhengig av hverandre, vil det samme gjelde også for forutsetningene for påtalemessig ledelse, og det kan derfor figurativt fremstilles på samme måte.



Av de tre gruppene av faktorer er den første knyttet til selve arbeidssituasjonen, og gjelder særlig i hvilken grad det er tid å utøve påtalemessig ledelse, og de fysiske forutsetninger for å utføre slik ledelse, som første og fremst til være knyttet til *lokalisering*, (pkt. 5.2). Den andre gruppen er forhold ved påtalejuristen som skal utføre ledelsen, og gjelder særlig evnen og viljen til å utføre oppgaven. Under *evne* kunne også vært behandlet mer generell ledelsesteori, men det lar jeg ligge her, og konsentrerer meg om den juridiske kunnskapen som er nødvendig. (pkt. 5.3). Den siste gruppen av faktorer er knyttet til de som skal ta i mot og nyte godt av den påtalemessige ledelsen. Selv om klimaet er annerledes nå enn for 30 år tilbake, jf. pkt. 3.1.3 foran, er det fremdeles en relevant problemstilling om den påtalemessige ledelsen er etterspurt, eller i alle fall om den er akseptert (pkt.5.4).

## 5.2 Tid og mulighet (lokalisering)

Tid er sannsynligvis den viktigste forutsetning for å kunne drive god påtalemessig ledelse. Som nevnt foran i pkt. 3.1.3 var noe av årsaken til påtalejuristenes svekkede stilling som ledere av etterforskningen i perioden 1975-1990 trolig at saksmengden økte betraktelig, og påtalejuristene konsentrert seg om oppgaver som de måtte gjøre og var alene om; nemlig

å treffe påtaleavgjørelser og aktorere saker. Selv om arbeidsbelastningen trolig har endret seg til det bedre siden den tid, er det neppe uvanlig at en påtalejurist har 60 hovedforhandlinger i året. De vil gjerne være av sterkt varierende lengde og omfang, men å regne et gjennomsnitt på to dager pr. sak, som omfatter det å ta ut tiltale, forberede hovedforhandlingen, møte i retten og etterarbeid, er trolig ganske beskjedent. Med dette er 120 arbeidsdager belagt. Dertil kommer påtalearbeid som består i rettsoppløpninger under etterforskning (fengslinger mm.), vurdering og avgjørelse av saker som ikke leder fram til hovedforhandling, som tilståelsesdom, forelegg, overføring til konfliktråd og henleggelse. Når  $\frac{3}{4}$  av påtalejuristene har mer enn 500 saker til behandling årlig,<sup>98</sup> innebærer dette at de må avgjøre mellom fire og fem saker hver av de ca. 120 arbeidsdager som gjenstår. Noen avgjøres på noen få minutter, mens andre kan kreve dager, slik som f.eks. en meget omfattende sak som til slutt ender med henleggelse. Mange påtalejurister vil nok derfor oppleve det slik at tiden som blir igjen til påtalemessig ledelse under etterforskningene, er knapp.

Hvis tiden ikke strekker til for den påtalemessige ledelsen som er ønskelig og påkrevd, kan dette endre på tre måter: Man kan redusere arbeidsbelastningen, enten ved redusere saksmengden eller ved å øke bemanningen, eller arbeidsutførelsen kan effektiviseres.

Effektiviseringen kan bl.a. bestå i at samarbeidet mellom etterforskningsleder og påtalemessig leder formaliseres slik at de hver dag sitter sammen og avgjør hvilke nye saker og i hvilket omfang de skal settes ut til etterforskning, setter frist for etterforskningen, og eventuelt følger opp gamle saker som ikke er ferdig innen fristen. Dette fordrer i stor grad at påtalejuristen f.eks. «freder» jouruken fra hovedforhandlinger (og at domstolene aksepterer dette). Samlet sett kan en slik organisering både gi bedre påtalemessig ledelse, og mindre tidsbruk enn om den påtalemessige ledelse utføres ad hoc fra sak til sak. Fleksibiliteten blir imidlertid mindre.

---

98 Jf. nedenfor i kap. 6 om spørreundersøkelsen.

Forfatterne av en oppgave skrevet som avslutningen på et Ledelse- og organisasjonsutviklingskurs ved Politihøgskolen i 2005, om «Hvordan samhandler leder av påtale med leder av etterforskningsenhet for å nå politidistriktets mål i straffesaksbehandlingen» (Strøm, Tvenge, Sørmo, & Fossum, 2005) side 60, finner at slike strukturelle og formaliserte samarbeidsarenaer er viktig for at målene kan nås.

Politiet råder i begrenset grad over arbeidsbelastningen. Til en viss grad kan mengden av saker som settes ut til etterforskning reguleres gjennom mer eller mindre hårdhendt praksis hvor saker henlegges uten etterforskning. Sett over tid er det imidlertid ganske begrenset hvilken grad arbeidsmengden kan reduseres på denne måten.

Er organisering og prioritering ikke tilstrekkelig til å skaffe tid til påtalemessig ledelse, er det bare tilførsel av økte påtaleressurser som står tilbake. Selv om det her er snakk om personellressurser, vil det gjerne bli konvertert til et spørsmål om økonomiske ressurser, jf. (Dalberg-Larsen, 2005) side 236 som særskilt fremhever dette:

«En måte, hvorpå de politiske styrkeforhold kan bestemme virkningerne af en lov, er så markant, at den bør nævnes selvstændigt. Det drejer sig om *tilførelse af ressourcer*, især økonomiske, til et bestemt saksområde.»

I spørreundersøkelsen til politiadvokatene, jf. særlig pkt. 6.6, svarer ca 70 % at ulike former for redusert arbeidsmengde (reduisert portefølje, færre rettsoppmøter, dristigere prioriteringer fra overordnede eller kontormessig støtte) vil være det viktigste tiltaket for at de kan drive en tilfredsstillende påtalemessig ledelse. Fordelingen av svarene kan imidlertid tyde på at påtalejuristene trives bedre som aktører i retten enn som ledere av etterforskningen. Det er en forholdsvis liten andel som oppgir at de ønsker færre rettsoppmøter.

Derimot er det bare ca. 10 % som angir at en bedre geografisk nærhet til etterforskerne vil være et viktig tiltak. Trolig skyldes dette utbyggingen av BL og en mer aktiv og kompetent bruk av dette saksbehandlingssystemet

som gjør at både etterforsker og påtaleansvarlige har tilgang til de oppdaterte saksdokumenter i alle «sine» saker til enhver tid. Situasjonen nå er derfor trolig noe annerledes enn det som var tilfellet da Hatlem gjennomførte sin undersøkelse i på slutten av 1990-tallet, jf. (Hatlem, 1999). Hatlem anfører under konklusjoner på side 79 følgende:

«Det er bare i de færreste sakene det er hyppig kontakt mellom jurist og etterforsker – særlig gjelder dette landdistriktet hvor det er kontakt i 16,8 % av sakene, herunder hyppig kontakt i 5,3 %. I bydistriktet er det kontakt i 50,8 % av sakene, herunder hyppig kontakt i 27,5 %. Kontakten i bydistriktet skjer ved at politijurist og etterforsker møtes og snakker sammen direkte, mens den i landdistriktet skjer gjennom telefonsamtaler og BL.»

Jeg vil likevel tro at lokaliseringen av påtalejuristene fremdeles spiller en viss rolle for den påtalemessige ledelsen. Bruk av BL og telefon forutsetter at påtalejuristen der og da har valgt å bruke tid på den påtalemessige ledelse. Enten fordi det er kommet en henvendelse fra etterforsker, eller at man av eget tiltak følger opp saker hvor man er påtaleansvarlig. Geografisk nærhet til etterforskerne gir imidlertid mulig for mer uformell eller ustrukturert form for påtaleledelse, som når man møtes i gangen eller i kantinen. I prosjektoppgaven om «Hvordan samhandler leder av påtale og leder av etterforskningsenhet for å nå politidistriktets mål i straffesaksbehandlingen (Strøm et al., 2005) side 60 heter det bl.a.:

«Vi mener å ha avdekket at mye og kanskje den viktigste del av samhandlingen likevel skjer i uformelle møter. Disse møtene er hyppige og kommer fordi et behov for samhandling plutselig oppstår. ...

Det er det uformelle samhandlingsmønster som er det styrende/drivende i samhandlingen.»

Som en vil se i pkt. 6.6 er synet på behovet for geografisk nærhet ikke jevnt fordelt mellom påtalejuristene. De politiadvokatene som behandler spesielle kriminalitetstyper, og som gjerne er lokalisert sammen med etterforskningsgrupper med samme saksområde, anfører naturlig nok ikke større grad av geografisk nærhet til etterforskerne som et forbedrings-



potensiale. Av politiadvokatene som får saker fordelt etter alminnelig sak-jour, er det en ganske stor andel som fremholder større nærhet til etterforskerne som et viktig.

En del spørsmål kan løses ved slik uformell og tilfeldig kontakt som geografisk nærhet gir mulighet for, men den viktigste virkningen er at den kan gi indikasjoner på at mer formell påtalemessig ledelse er påkrevd. Når det nå (igjen) er aktuelt å redusere antall politidistrikter, bl.a. med det formål å skape større og med robuste enheter,<sup>99</sup> kan det være grunn til å vektlegge at reformen i alle fall ikke bør øke avstanden mellom de påtaleansvarlige og etterforskerne.

### 5.3 Evne (kunnskap) og vilje

Innholdet i påtalemyndighetens rolle under etterforskningen er behandlet foran i pkt. 3.3. Selv om omfanget og innholdet i den påtalemessige ledelsen vil variere både med sakens art og erfaring og kompetanse hos etterforskningsleder og etterforskere, vil det jevnlig forekomme at den påtaleansvarlige må ta standpunkt til kompliserte spørsmål både av strafferettslig og straffeprosessuell karakter. En forutsetning for at påtalejuristene kan fylle rollen, er at de har tilstrekkelig kunnskap om spørsmål som dukker opp. Slik kunnskap vil i hovedsak ha tre kilder: Den generelle mastergraden i rettsvitenskap (juss), spesialkurs ved PHS og erfaring og selvstudium.

Fagområdene i den juridiske masterutdanning består i dag av vesentlige flere fag enn tilfellet var for en del tiår tilbake. Fagområdet «velferdsrett» var f.eks. forholdsvis ukjent en generasjon tilbake. Andre fagområder har fått et vesentlig større omfang, slik f.eks. miljørett. Og mens menneskerettigheter tidligere var et spesialfelt for de som var opptatt av folkerett og internasjonale juss, er det ikke minst på det straffeprosessuelle området knapt nok en problemstilling som ikke kan ha menneskerettslige impli-

---

99 Jf. NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer side 104.

kasjoner. Siden det ikke har vært aktuelt å øke lengden av det juridiske studiet utover fem år, har denne ekspansjonen i temaer ledet til at undervisningstilbudet og læringskravene i de gamle og tradisjonelle fagene som bl.a. strafferett og straffeprosess er blitt redusert. De som starter sin karriere som påtalejurister i dag, har derfor gjennom sin master (embetseksamen) dårligere forutsetninger for oppgaven enn tilfellet var tidligere. Det er f.eks. ikke gitt at de har noen inngående kunnskap om straffebestemmelsene om diskriminering, jf. foran i pkt. 4.3.2, eller dokumentfalsk, eller kjenner til vilkårene for teknisk sporing, jf. strpl. §§ 202b og 202c, eller hemmelig ransaking, jf. strpl. § 208a.

Rapporten fra Arbeidsgruppe I i «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» foreslo i pkt. 7.5.2, side 156 flg. et utdanningsprogram for politijurister. Bakgrunnen for forslaget var bl.a. sammenlikning med krav om tilleggsopplæring som stilles for ansettelse i påtalemyndigheten i Sverige, og en vurdering av hva den daværende juridiske embetseksamen ga av kunnskaper:

«Det juridiske studiet gir opplæring i juridisk metode og en grunnleggende, teoretisk utdanning i de viktigste juridiske fagområdene, herunder strafferett og -prosess. Studiet er lite praktisk rettet. En nyutdannet jurist har derfor begrenset kunnskap om politiets og påtalemyndighetens arbeid. Også mange av de juridiske spørsmål som politijuristen ofte møter, faller utenfor «pensum» ved Universitetet.»<sup>100</sup>

Arbeidsgruppens rapport ble avgitt 20. juni 2000 og allerede i 7. juli samme år nedsatte Justisdepartementet en arbeidsgruppe til å utarbeide et forslag til et slikt opplæringsprogram. Arbeidsgruppen<sup>101</sup> avga to rapporter i januar og juli 2001 om henholdsvis «Utdanningstilbudet for nytilsatte påtalejurister i politiet» og «Etter- og videreutdanningstilbud for påtalejurister i politiet». I dag har dette resultert i at det er et organisert og obligatorisk

---

<sup>100</sup> Pensumendringer siden 2000 har nok også ledet til at «underdekningen» er enda større i dag.

<sup>101</sup> Gruppen ble ledet av daværende avdelingsdirektør i Justisdepartementet Hans Sverre Sjøvold, og jeg var riksadvokatens representant i gruppen, som også hadde representanter fra statsadvokatene, politimesterne, politijuristene, lensmennene og Politihøgskolen.

utdanningstilbud for nytilsatte som dels går lokalt, regionalt (statsadvokatene) og sentralt ved Politihøgskolen, og en 15 studiepoengs (frivillig) videreutdanning for politiets påtalejurister.

I Politihøgskolens kursplan for den obligatoriske *grunnutdanningen* for nytilsatte jurister<sup>102</sup> er kravene til Læringsutbytte angitt slik:

#### «*Generell kompetanse*

Studentene kan etter gjennomført kurs;

- fremstå med økt innsikt og trygghet i rollen som politijurist
- vise innsikt og forståelse for viktigheten av kvalitet i etterforskningen og straffesaksbehandlingen
- ivareta rettssikkerheten og hensynet til fornærmede og impliserte i straffesaker

#### *Kunnskap*

Studentene har etter gjennomført kurs kunnskap om;

- funksjoner og ansvar som tilligger påtalejuristen i politiet
- organisering og ledelse av etterforskning og gjennomføring av straffesaksbehandlings øvrige faser
- politiets etterforskningsmetoder og strategier
- internasjonalt politisamarbeid og etterforskning
- bevisvurdering, beslutningstaking og bekreftelsesfeller
- forberedelse og gjennomføring av aktorater

#### *Ferdigheter*

Kursdeltagere kan etter gjennomført kurs;

- utføre straffesaksarbeid med høy kvalitet og levere stabilt gode resultater
- lede og målstyre etterforskning
- samhandle med etterforsker og andre yrkesgrupper
- håndtere media på en hensiktsmessig og profesjonell måte
- bidra i team- og prosjektarbeid ved etterforskning av spesielt ressurskrevende saker
- evaluere etterforskningen og straffesaksbehandlingen»

I studieplanen<sup>103</sup> for *videreutdanningen* heter det følgende om læringsutbygget:

---

<sup>102</sup> Sist godkjent av rektor 10. september 2013.

<sup>103</sup> Godkjent i Politihøgskolens styre 28. august 2012.

### «Generell kompetanse

Studentene kan etter gjennomført utdanning;

- fremstå med økt innsikt og trygghet i rollen som påtalejurist
- utvise selvstendig ansvar for ledelsen av straffesaksarbeid
- identifisere og vurdere etiske dilemma i arbeidsutførelsen
- vise forståelse for betydningen av både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, og anvendelse av dette i straffesaksarbeidet

### Kunnskap

Studentene har etter gjennomført utdanning kunnskap om;

- aktuelle strafferettslige og prosessuelle fagtema
- ledelse og teamarbeid
- kommunikasjon og retorikk
- aktuelle etterforskningsmetoder
- bruk av sakkyndige og sakkyndigvurderinger
- aktorrollen i lagmannsretten
- internasjonalt samarbeid
- mediehandling

### Ferdigheter

Studentene kan etter gjennomført utdanning;

- planlegge og lede etterforskning i komplekse straffesaker
- gjennomføre aktorater på en profesjonell, effektiv og pedagogisk måte
- kommunisere målrettet
- veilede kolleger
- arbeide i team og samarbeide med andre aktører»

Utdanningstilbudet er som man ser konsentrert om ledelse, samarbeid og prosessuelle emner. Når det gjelder utdanning innen den materielle strafferetten er påtalejuristene henvist til å søke om deltakelse på den lange rekken utdanninger som er rettet mot ulike kriminalitetsområder.<sup>104 105</sup>

---

<sup>104</sup> Det er utdanninger innen etterforskning av: Grov vold og drap, seksualforbrytelser, organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, finansiell etterforskning og inndragning, arbeidsmiljøkriminalitet, miljøkriminalitet, kulturminnekriminalitet og fiskerikriminalitet.

<sup>105</sup> Utdanninger av dette slaget vil være særlig aktuelle for påtalejurister som får saker fra bestemte kriminalitetsområder. Iflg. min spørreundersøkelse, jf. nedenfor i pkt. 6.2, er det ca. halvparten av påtalejuristene som har sakstilfanget sitt knyttet til spesielle kriminalitetsområder.

Tematisk må utdanningstilbudet til påtalejurister i politiet i dag sies å være tilfredsstillende. Om kapasiteten er tilstrekkelig, særlig på etter- og videreutdanningen, er det vanskelig å si noe sikkert om. Politihøgskolens generelle videreutdanning for politiets påtalejurister ble tross utsatt frist våren 2014 ikke fulltegnet. Om dette skyldes at behovet ikke er større, at politidistriktene ikke har ressurser til å sende sine påtalejurister på kurs, at påtalejuristene ikke er interessert i utdanningen, eller at de rett og slett ikke vet om tilbudet, er vanskelig å ha noen formening om uten nærmere undersøkelse.

Rent generelt må en i alle fall kunne konstatere at muligheten for å skaffe seg nødvendig kunnskap for å fylle rollen som påtaleansvarlig er tilstede. Når det gjelder spørsmålet om den enkelte påtalejurist gjør seg nytte av dette tilbudet, har vi kommet et punkt hvor «evne» og «vilje» møtes. Viljen kan jo både være knyttet til det å skaffe seg kunnskap som setter en i stand til å fylle oppgaven, og vilje til å gjøre bruk av ferdighetene. I min artikkel om «God påtaleskikk» i Juss og etikk (Fanebust, 2005) sier jeg følgende på side 85-86:

«I andre sammenhenger hevdes det gjerne at å utføre et arbeid som ligger under den faglige minimumsstandard, ikke er uetisk. Med den sterke forankring «god påtaleskikk» har i menneskerettighetene, straffeprosessuelle grunnkrav og konkrete prosessuelle regler, er dette neppe dekkende for påtalemyndigheten. Arbeidet består i å treffe avgjørelser som kan ha den mest inngripende virkning for borgerne, og tjenesteutøvelse som ikke holder en tilfredsstillende faglig standard, vil derfor ikke være i samsvar med god påtaleskikk.»

Det følger av dette at det innenfor rimelighetens grenser, ligger både en faglig og yrkesetisk plikt på den enkelte påtalejurist til både å gjøre seg nytte av de utdanningstilbud som finnes, og gjennom egenlæring å skaffe seg den nødvendige faglige innsikt. Om dette gjøres er det vanskelig å ha noen begrunnet oppfatning om, men det er i alle fall mindre enn 10 % som i spørreundersøkelsen jeg gjennomførte, oppga at bedre tilgang til litteratur og Lovdata m.v. ville være av avgjørende betydning for deres mulighet for å utøve en bedre påtalemessig ledelse. Det tyder i alle fall ikke på at manglende kunnskap oppleves som noe påtrengende problem.

Som nevnt flere ganger tidligere vil oppgaven «påtalemessig ledelse av etterforskningen», konkurrere med påtalejuristenes ansvar for å treffe påtalemessig avgjørelse i etterforskede saker og utføre aktorater. Mens viljen til å skaffe seg nødvendig kunnskap for den påtalemessige ledelsen har et sterkt innslag av god yrkesholdning og – etikk, kan det samme vanskelig sies om viljen til å bruke tid på påtalemessig ledelse i konkurranse med andre helt sentrale påtalemessige oppgaver. Her kan det oppleves som å velge mellom «pest eller kolera». I min spørreundersøkelse er det bare én respondent (av 57) som angir at de avstår fra utøvelse av den formen for påtalemessig ledelse som består i å korrigere feil og mangler, fordi de ikke ønsker å legge seg ut med etterforskerne. Som den viktigste årsaken (over 61 %) oppgis hensynet til politidistriktets/ etterforskningsenhetens kapasitet og rapporterte saksbehandlingstid. Men det er også innpå 30 prosent som oppgir at årsaken til at de ikke korrigerer feil eller mangler, er hensynet til egen arbeidssituasjon. Sagt med andre ord prioriteres det å produsere endelige påtaleavgjørelser og gjennomføre aktorater, fremfor å drive påtalemessig ledelse av pågående etterforskninger. Dette sier imidlertid ikke noe om viljen til å drive påtalemessig ledelse under etterforskningen, hvis arbeidssituasjonen hadde vært annerledes.

#### **5.4 Aksept og etterspørsel**

En viktig forutsetning for at bestemmelsene om påtalemessig ledelse av etterforskningen skal få den tilsiktede virkningen, er at denne form for ledelse er etterspurt, eller i alle fall at den er akseptert. Jeg har foran i pkt. 3.1.3.3 lagt til grunn at det i dag er en slik aksept. Så langt jeg kjenner til, er det imidlertid ikke foretatt noen systematisk undersøkelse av dette. Både Hatlems undersøkelse fra 1999 (Hatlem, 1999) og min spørreundersøkelse (jf. kap. 6) er rettet mot påtalejuristene. Prosjektrapporten (Strøm et al., 2005) foretok en spørreundersøkelse hvor etterforskningsleder og påtaleleder ved fire politistasjoner deltok. I undersøkelsen så de også på

kulturelle forhold, jf. side 52-59 og side 71. Siden oppgaven gikk ut på å se på samhandling mellom leder av etterforskningsenhet og leder av påtale, er den ikke direkte relevant for spørsmålet om «aksept og etterspørsel» hos etterforsker. Et funn i undersøkelse er likevel interessant: Ved en politistasjon var samarbeidet mellom leder av etterforskningen og leder av påtale, ikke spesielt godt, se side 53. Men til tross for dette heter det:

«På den andre siden fremkommer det, fra begge respondentene, at kommunikasjonen og samhandlingen på leddet under, dvs. på saksbehandlernivå for påtaleenheten og på førstebetjentnivå og etterforskernivå på tjenestemanns-siden, fungerte svært bra. Det vil si på produksjonsnivået.»

Dette er i alle fall en indikasjon på at det er en aksept for den påtalemessige ledelse. Inntrykket av at påtalejuristen anes som en ressurs i etterforskningen, fremgår også intervjuundersøkelsen som politiinspektør Trond Myklebust har gjennomført i en annen del av «Etterforskningsprosjektet», og som i en foreløpig kortform<sup>106</sup> er gjengitt i Politidirektoratets rapport «Etterforskningen i politiet 2013». På side 36 i rapporten heter det bl.a.:

«Arbeidsmengden for de erfarne [dvs. etterforskere], samt lite tid for ledere til å gi nødvendig tilbakemelding, gjør også at en god del av de unge etterforskerne oppsøker påtalejuristen, ikke for juridisk – men politifaglig veiledning.»

Også den omstendigheten at det bare er 1 av 57 respondenter i spørreundersøkelsen, jf. kap. 6, som oppgir at «ønsket om ikke å legge seg ut med etterforskere/etterforskningsseksjonen» er grunnen til at de ikke korrigerer feil eller mangler i etterforskningen, tyder på at den påtalemessige ledelse i dag er akseptert.

Dette er i og for seg ikke overraskende. Politiet er i utgangspunktet er regelstyrt etat, og over en periode på 15 år har det først og fremst fra riksadvokaten, men også med tilslutning fra Politidirektoratet og Justisdepartementet, blitt understreket at det (også) skal skje en påtalemessig ledelse

---

106 Den endelige rapporten Myklebust og Bjørkli vil trolig foreligge i løpet av 2014, og omfatter «Politidistriktenes egen beskrivelse av etterforskningsarbeidet».

av etterforskningen. Det er også angitt hva denne integrerte ledelse skal bestå i. Dessuten har man fra særskilte saksområder eller i spesielle saker i atskillig lengre tid enn 15 år høstet erfaringer om at et samarbeid mellom etterforskere og påtalejurister gir gode resultater. Se Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2004 om «Etterforskning og påtale av enkelte internasjonale forbrytelser», hvor det på side 42 heter:

«Det er ikke tvilsomt at særlig kompliserte straffesaker behandles best av etterforskere og påtalejurister i fellesskap. Dette er en entydig erfaring fra straffesaksbehandlingen ved Økokrim, i Catch-prosjektet<sup>107</sup> og i mange vanskelige saker i politidistriktene.»

Og som pedagogisk virkemiddel til å skape forståelse og aksept, er det lite som kan konkurrere med virkeligheten.

For vel en generasjon tilbake var det motstanden fra etterforskerne mot påtalemessig innblanding, som var den største utfordring. I dag er det temmelig åpenbart påtalejuristenes tid (kapasitet) til å drive påtalemessig ledelse som er det viktigste hinder for at den fremskutte, integrerte påtalemessige ledelsen skal fungere som forutsatt. Om viljene og evnen til å drive slik ledelse også er en årsaksfaktor, er nok både mer varierende og usikkert.

---

<sup>107</sup> En enhet underlagt Politidirektoratet som var en forløper til «Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet» ved Kripos.





## 6 Påtalemessig ledelse i praksis – Spørreundersøkelsen

### 6.1 Innledning

#### 6.1.1 Utgangspunktet

Fremstillingen foran, særlig i kapittel 4, viser at det eksisterer forholdsvis klare oppfatninger om hvilken betydning den påtalemessige ledelsen har for kvaliteten i etterforskningen. Det finnes imidlertid verken forskning eller statistikk som på tilfredsstillende måte dokumenterer sammenhengen mellom god påtalemessig ledelse og bedre kvalitet på etterforskningen. En avgjørende forutsetning for at påtalemessig ledelse kan ha noen innvirkning på kvaliteten av etterforskningen, er at påtalejuristene rent faktisk treffer beslutninger, veileder og kontrollerer de sider av etterforskningen som de har et særlig ansvar for, jf. pkt. 3.3. I *Hatlem: Kvalitet i etterforskningen* (Hatlem, 1999) finnes noen data om dette, men undersøkelsen omfatter bare to distrikter, og er dessuten gjennomført på et tidspunkt da den fremskutte, integrerte påtalemessige ledelse ennå ikke var ferdig utviklet. For å få mer oppdaterte og representative tall om hvordan den påtalemessige ledelse av etterforskningen gjennomføres, ble det forholdsvis tidlig i prosjektet besluttet å gjennomføre en spørreundersøkelse. Den er gjennomført helt mot slutten av 2012 og begynnelsen av 2013, med et lite supplement våren 2014, jf. nærmere nedenfor i pkt. 6.1.2.

#### 6.1.2 Metoden

Spørreundersøkelsen ble rettet til politiadvokater ved 12 politidistrikter.<sup>108</sup> En politiadvokat vil ha minst ett år erfaring som påtalejurist, og har gjen-

---

<sup>108</sup> Østfold, Romerike, Hedmark, Vestfold, Telemark, Agder, Hordaland, Sunnmøre, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Midtre Hålogaland og Troms.

nomgått den etatsspesifikke grunnopplæringen som avsluttes med et tre ukers kurs ved Politihøgskolen, jf. pkt. 5.3. Etter avsluttet grunnopplæring endres påtalejuristenes grad fra politifullmektig til politiadvokat, og de gis normalt utvidete påtalekompetanse etter straffeprosessloven § 67, 3. ledd. De tolv distriktene hadde til sammen 217 politiadvokater som ble tilsendt spørreskjemaet. Påtalelederne, dvs. de med lederansvar for påtalejuristene, er ikke omfattet av undersøkelsen.

Spørreskjemaets fremgår av vedlegget. Skjemaet ble sendt Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) som via «Websurvey» formidlet en lenke hvor alle 217 politiadvokatene kunne besvare spørsmålene på internett. På forhånd var påtalelederne i de 12 distriktene gjort kjent at spørreundersøkelsen ville komme og hva som var siktemålet med den. En tilsvarende redegjørelse ble også inntatt i e-posten som NSD sendte til de potensielle 217 respondentene (N). Det ble på vanlig måte understreket at deltakelsen var helt frivillig, og at den ville foregå helt anonymt, både på personnivå og distriktsnivå. Dette var også vektlagt i utformingen av spørsmålene. En interessant bakgrunnsopplysning ville vært hvor lang erfaring reposdentene hadde. I noen tilfeller ville svar på dette gjort det mulig å identifisere hvem som hadde svart, og et slikt spørsmålet er derfor ikke med i undersøkelsen.

Til tross for «forhåndsreklamen» for undersøkelsen, garantien om anonymitet og elektronisk skjema, var svarprosenten for undersøkelsen skuffende lav. Av 217 potensielle respondenter, var det bare 77 som svarte; dvs. en svarprosent på 35.5. En av hovedårsakene synes å ha vært politiadvokatenes ustabile internett-tilgang, som innebar at forbindelsen ble brutt mens utfyllingen av skjemaet pågikk. I en stresset arbeidshverdag er det forståelig at dette påvirker viljen til å bruke tid på besvarelsen. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at det er noen systematisk skjevhet i frafallet.

Siden svarprosenten var forholdsvis lav, ble en papirversjon av spørreskjemaet også delt ut til deltagerne på Politihøgskolens utdanning «Etter

og videreutdanning av politiets påtalejurister». Deltagerne på denne utdanning er politiadvokater med minst tre års erfaring. Det ble også presisert at det var absolutt frivillig å svare, og at de som allerede hadde svart eller tatt standpunkt at de ikke ville svare, ved den opprinnelige elektroniske runden, ikke skulle svare. Den supplerende undersøkelsen ga åtte svar, og de er slått sammen med de som ble mottatt elektronisk, og det er regnet med en «N» på 225<sup>109</sup> og svar fra 85, hvilket gir en svarprosent på 37,8.

## 6.2 Bakgrunnsdata

Av hensyn til anonymiteten fremgår det ikke av spørreundersøkelsen hvilket politidistrikt respondenten tilhører. Når det gjelder data om distriktene er det bare opplysninger om *innbyggerantall*. Her er distriktene delt inn i «små» distrikter med færre enn 150.000 innbyggere, «mellomstore» med mellom 150.000 og 300.000 innbygger, og «store» med en befolkning med over 300.000. Respondentene foredler seg slik:

Små distrikter < 150.000 innbyggere	Mellomstore distrikter 150.000 -300.000 innbyggere	Store distrikter > 300.000 innbyggere
22.3 %	57,6 %	18.8 %

Som man ser arbeider hovedtyngden av de politiadvokatene som har svart i et mellomstort distrikt, med en omtrent like stor andel som arbeider i små eller store distrikter. Etter min inndeling er det bare 3 av 27 politidistrikter som er store, mens 14 er små. Ser man på fordelingen av juristene i politiet, vil imidlertid de tre store politidistriktene<sup>110</sup> har 1/3 av landets

<sup>109</sup> N kan være høyere. Av hensyn til anonymitet har jeg ikke oversikt over om noen av deltakerne på PHS-utdanningen ikke ønsket å svare, uten at grunnen var at de hørte til gruppen som tidligere hadde fått seg forelagt den elektroniske versjonen via Websurvey. Det er neppe snakk om mer noen ganske få personer, og vil neppe gi nevneverdige utslag.

<sup>110</sup> Oslo, Hordaland og Rogaland

juriststillingene.<sup>111</sup> De mellomstore politidistriktene vil som regel ha mellom 25-35 jurister, mens de små vil ligge mellom 10 og 20. Med unntak av Oslo politidistrikt vil store politidistrikter ha ca. 50 jurister.<sup>112</sup> Med et hovedsakelig utvalg av påtalejurister i 12 distrikter (som ikke omfatter Oslo), er det naturlig at ca. halvparten av de som har svart angir at de arbeider i en type distrikt hvor statistisk sett ca. halvparten av påtalejuristene arbeider. Det må derfor kunne legges til grunn at svarene i spørreundersøkelsen i denne relasjon er rimelig representative.

Når det gjelder påtalejuristenes *saksmengde* ble det spurt om den var mindre enn 400 saker pr år, mellom 400 og 1000 eller større enn 1000 saker. Svarene fordelte seg slik:

Saker pr år <400	Saker pr år mellom 400 -1000	Saker pr år > 1000
19 %	45,2 %	35,7 %

Også dette synes å være rimelig representativt. I Norges Juristforbunds høringsuttalelse<sup>113</sup> til Politianalysen, NOU 2013:9, foretas en gjennomgang av saksmengden pr. påtalejurist basert på de ulike modeller som analysen lanserer for organisering av politiet i Norge. Juristforbundet operer med et totaltall på 531 påtalejurister og en gjennomsnittlig saksmengde på 741 saker pr påtalejurist på landsbasis. Avhengig av organiseringen er det et spenn på distriktsbasis på mellom 400 og 1024 saker pr. jurist. På individnivå vil selvsagt variasjonene være vesentlig større. En påtalejurist som har ansvaret for mange store og omfattende saker innen fagfeltet finans og miljø vil kanskje ha langt færre enn 400 saker, mens den som sitter på spesialområdet trafikk kan ha vesentlig flere saker enn 1000. Når nesten 50 % av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir å ha en saksmengde på mellom 400-1000, og ca. 1/3 mer enn 1000, er det ingen ting som tyder på at dette ikke gir et representativt bilde av påtalejuristenes arbeidsmengde generelt.

111 [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2594.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2594.pdf)

112 Noen av juristene vil ikke være omfattet av undersøkelsen, fordi de ikke er ansatt som politiadvokater.

113 <http://www.regjeringen.no/pages/38373729/Politijuristene.pdf>

Når det gjaldt *organiseringen av påtalearbeidet* ble det stilt to spørsmål. Dels om påtalejuristen fikk saker fordelt til seg i form av det som gjerne kalles alminnelig saksjour. Det vil si at påtalejuristen ikke har noe spesielt saksområde, men får tildelt alle saker som innen en bestemt tidsenhet (gjerne pr dag eller pr uke) kommer inn til driftsenheten. Det andre alternativet er at påtalejuristen får tildelt saker fra ett spesielt saksområde, f.eks. kompliserte eller omfattende økonomiske saker, alvorlige narkotikasaker, alvorlige saker om vold eller seksuelle overgrep. Svarene fordelte seg slik:

Alminnelig saksjour	Spesialområde
60 %	40 %

Det andre spørsmålet om organiseringen var knyttet til om det i distriktet var opprettet et såkalt jourkontor, hvor påtalenansvarlige og den politifaglige leder av driftsenheten(e), daglig møtes og avgjør om en sak skal etterforskes, i hvilken utstrekning og eventuelt også innen hvilke frister, jf. pkt. 3.3.2. foran. Resultatet ble som følger:

Saksfordelingskontor opprettet	Intet saksfordelingskontor opprettet
21, 4 %	78, 6 %

Påtalejurister knyttet til spesialområder vil ofte ha ansvaret for et noe mindre antall, men mer omfattende, saker. Tallene fra spørreundersøkelsen bekrefter også dette. Når svarene om saksmengde ble splittet opp og fordelt mellom de som fikk saker fordelt etter «alminnelig saksjour» og de som fikk saker fra spesialområder, viser det at samtlige av de som oppgir at deres saksmengde er mindre enn 400 saker pr år (16 av 84), er knyttet til spesialområder. Det var 34 av 84 som oppga at de fikk saker fra spesialområder, og det er altså nesten halvparten av disse (16 av 34) som har en saksmengde på mindre enn 400 saker pr. år.

Selv om det nok er betydelige variasjoner, vil det jevnt over være slik at påtalejurister som er knyttet til spesielle saksområder både har færre

etterforskere å forholde seg til og ha en større geografisk nærhet til dem. Årsaken til dette er at etterforskningen av de alvorligste saker innen ulike kriminalitetsområder (vold, seksuelle overgrep, økonomiske kriminalitet, miljøkriminalitet mm) ofte er sentralisert innen politidistriktet, og at påtalejuristene er lokalisert i tilknytning til disse sentrale etterforskningsenhetene.<sup>114</sup>

Med referanse til drøftelsen foran i kapittel 5, er det derfor grunn til å anta at påtalejurister knyttet til spesialområder har bedre forutsetninger for å drive påtalemessig ledelse. I tillegg til nærheten til etterforskerne og færre saker som fordrer deres oppmerksomhet, vil de også ha den fordel at forutsetningene for å opparbeide en god evne til å gjennomføre en påtalemessig ledelse er bedre. Er man knyttet til et spesialområde, kan den strafferettslige og straffeprosessuelle kunnskapen som er nødvendig konsentreres om et dette begrensede kriminalitetsområdet. På den annen side er det også på en del av disse spesialområdene vi er sikrest på at den påtalemessige ledelsen har betydning for kvaliteten av etterforskningen, jf. kap. 4.

### 6.3 Hvor ofte gis det påtalemessige direktiver i enkeltsaker?

Påtalejuristene ble også stilt spørsmål om frekvensen av den påtalemessige ledelsen på anmeldelsesstadiet, under etterforskningen og når de hadde mottatt saken til påtalemessig avgjørelse som ferdig etterforsket. Spørsmålet var om de aldri (mindre enn 5 saker i året), sjelden (mellom fem og 24 saker i året) eller regelmessig/ofte (mer enn 24 saker i året) ga påtalemessige direktiver på disse stadiene i etterforskningen. Med en viss rett kan det hevdes at intervallene «aldri», «sjelden» og «regelmessig» ligger for lavt, tatt i betraktning at hver påtalejurist gjennomsnittlig har en

---

<sup>114</sup> Spørreundersøkelsen viser også at det er en større andel av påtalejuristene knyttet til spesialområder som oppgir at det finnes et «saksfordelingskontor», enn de som får saker etter en alminnelig sakjour (h.h.v. 31,4 og 12,2 %). Her blir imidlertid tallet på respondenter så lavt at det neppe er grunnlag for å trekke noen konklusjoner basert på svarene.

saksportefølje på ca 700 saker. Det vil imidlertid bare være en forholdsvis begrenset del av sakene som blir gjenstand for aktiv etterforskning. Særlig vil dette gjelde for de som får sine saker fordelt etter en alminnelig saksjour, hvor f.eks. et betydelig antall vinningslovbrudd uten spor, henlegges som uoppklart uten etterforskning. I disse saker er verken behovet eller mulighetene for påtalemessig ledelse særlig store. Ved fastsetting av nivåene var det også tatt hensyn til at blant politiadvokatene ville være noen som hadde en vesentlig mindre saksportefølje enn gjennomsnittet, jf. ovenfor i 6.3. om bakgrunnsdata. Svarene fordelte seg slik:

	Aldri (< 5 saker i året)	Sjelden (5-24 saker i året)	Regelmessig (> 24 saker i året)
Om saken helt eller delvis skal etterforskes	3,6%	20,4%	75,9%
Under etterforskningen (ex. Tvangsmidler)	0%	21,7%	78,3%
Når etterforskningen er avsluttet	6%	45,8%	48,2%

Som vi ser oppgir bortimot fire av fem respondenter at de ofte (regelmessig) gir påtalemessige direktiver både på anmeldelsesstadiet og mens etterforskningen pågår. Når saken mottas fra etterforsker som ferdig etterforsket synker andelen som regelmessig gir påtalemessige direktiver til ca. halvparten. Etter min vurdering er dette en naturlig utvikling: Er det bedrevet påtalemessig veiledning og kontroll på de tidligere stadier i saksbehandlingen, bør det jo være mindre å korrigere når etterforskningen er over. Dessuten vil det være mindre rom for påtalemessige direktiver på dette stadiet av etterforskningen, rett og slett fordi det er en rekke tiltak som faktisk eller rettslig er umulig å gjennomføre. Hvis det ikke er gjennomført åstedsundersøkelse ved et grovt tyveri fra en elektronikkforretning, vil det normalt være verdiløst å be om dette når saken kommer til påtaleavgjørelse fire måneder etter lovbruddet. Og er sakens avgjørende bevis skaffet til veie ved en ulovlig ransaking, er det rettslig sett vanskelig



å reparere dette i ettertid, og følgelig liten grunn til å gi direktiver med sikte på å korrigere dette.

Med de begrensningene som følger av hvordan intervallene er avgrenset, og av at svarprosenten er forholdsvis lav, må resultatene av frekvensen på den påtalemessige ledelsen sies å være tilfredsstillende. Det er praktisk talt ingen av politiadvokatene som har «abdisert» fra oppgaven som påtalemessig leder, og inntatt en ren saksbehandler- og aktorrolle, hvor de bare tar i mot ferdig etterforskede saker, treffer påtaleavgjørelse og går i retten. Tvert imot er det slik at den overveiende del av respondentene anser påtalemessig ledelse av etterforskningen er en oppgave som de skal utføres «regelmessig». Trolig ligger det gjennomsnittlige antall saker i intervallet «regelmessig» vesentlig høyere enn 25.

Også for spørsmålet om frekvensen av den påtalemessige ledelsen, er svarene fordelt på politiadvokater med alminnelig saksjour og de med fordeling knyttet til spesialområder. Når en tar i betraktning at antallet respondenter i hver gruppe blir forholdsvis lavt, er det - med ett unntak - ingen nevneverdige forskjeller å finne mellom de to gruppene, sammenliknet med totaltallene som er gjengitt ovenfor. På et punkt er det imidlertid en bemerkelsesverdig forskjell mellom de to gruppene, og det er knyttet til fordelingen av svarene for påtalemessige ledelse på ved innledningen av etterforskningen (anmeldelsesstadiet).

	Aldri (5 saker i året)		Sjelden (5-24 saker i året)		Regelmessig (> enn 24 saker i året)	
	Alm. sakjour	Spesial-område	Alm. sakjour	Spesial-område	Alm. sakjour	Spesial-område
Organisering av saksfordelingen						
Om saken helt eller delvis skal etterforskes	4,3 %	3,4 %	28,3 %	6,9 %	67,4 %	<b>89,7 %</b>

Av de politiadvokatene som får saker fra spesielle kriminalitetsområder, svarer 9 av 10 at de regelmessig, i betydning ofte, gir direktiver om og i

hvilken utstrekning saken skal etterforskes. Av de med alminnelig sakjour er det «bare» er 2/3 som svarer det samme, og 1/3 sier at de sjelden eller aldri gjør det. Forskjellen er trolig at saksporteføljen til politiadvokatene på spesielle områder består av større og mer kompliserte saker, og hvor det før etterforskningen starter er behov for både en avklaring av i hvilket omfang og i forhold til hvilke straffebestemmelser saken skal etterforskes. En kan heller ikke se bort fra at forskjellen er påvirket av at politiadvokatene på spesielle kriminalitetsområder både har en mindre saksmengde og større utstrekning forholder seg til et «saksfordelingskontor». Begge deler gjør det letter å bli oppmerksom på nye saker, og et eventuelt behov for påtalemessige direktiver.

Påtalemessig ledelse av etterforskningen på anmeldelsesstadiet er særlig knyttet til om, i hvilken utstrekning og under hvilke rettslige synsvinkler saken skal etterforskes. Den påtalemessige ledelsen vil derfor først og fremst influere på den kvalitetskomponenten som i tabellen foran i pkt. 2.2.3.3. benevnes «etterforskningsplikten» og som gjelder spørsmål om de riktige sakene blir etterforsket, jf. pkt. 2.3.

## **6.4 Hvilke typer veiledning og kontroll gjennomføres?**

I spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hvilke typer direktiver eller kontroller som var vanligst i politiadvokatenes påtalemessig ledelse, og hva de anså som det viktigste. Svaralternativene var:

- Veiledning om forståelsen av strafferettslige bestemmelser eller spørsmål
- Veiledning om forståelsen av straffeprosessuelle bestemmelser og spørsmål
- Sakens fremdrift
- At etterforskningen er objektiv
- At etterforskningen ikke har mangler i forhold til siktelsen (at alle objektive og subjektive krav er dekket)

- At etterforskningen ikke mangler opplysninger av betydning for valg av positiv påtaleavgjørelse (påtaleunntatelse, bøteforelegg, tiltale mv) eller for reaksjonsfastsettelsen (straffeforslag, bøtefastsettelse, inn-dragning mv.)
- At etterforskningen ikke er for omfattende (overetterforskning)
- Eventuelt andre typer direktiver.

Blant disse alternativene ble politiadvokatene bedt om å angi de tre vanligste, alternativt viktigste.

Selv om det ikke er noen fullstendig parallellitet, kan svaralternativene i stor utstrekning relateres til mange av kvalitetskomponentene i tabellen i pkt. 2.2.3.3. Veiledning om forståelsen av strafferettslige spørsmål og kontroll av at etterforskningen ikke har mangler i forhold til siktelsen, er temmelig direkte knyttet til kvalitetskomponenten «oppklaring», jf. foran i pkt. 2.4. Kontroll av at etterforskningen ikke har mangler av betydning for valg av påtaleavgjørelse, gjelder først og fremst reaksjonsspørsmålet (jf. foran i pkt. 2.5.), f.eks. om etterforskningen inneholder tilstrekkelig opplysninger til avgjørelsen av om det skal reageres med en påtaleunntatelse, bot eller overføring til konfliktråd. Alternativet veiledning om forståelsen av straffeprosessuelle bestemmelser og spørsmål, er direkte parallelt til kvalitetskomponenten «prosessuelt riktig», jf. foran i pkt. 2.6. «Sakens fremdrift» og kontroll av at etterforskningen ikke er for omfattende, vil begge ha vesentlig betydning for kvalitetskomponenten «saks-behandlingsstid», jf. foran i pkt. 2.8. Svaralternativet «kontroll av at etterforskningen er objektiv» er en direkte parallell til kvalitetskomponenten «objektivitet», jf. pkt. 2.7.4. foran. Det er derfor bare de to kvalitetskomponentene «informasjon og media» og «redigering og tilgjengelighet» som ikke er omfattet av spørreundersøkelsen, jf. foran i pkt. 2.7.2 - 2.7.3, og pkt. 2.9. Dette er også de kvalitetskomponenter som i min oppstilling er gitt lavest vekt ved vurderingen av om etterforskningen holder «høy kvalitet». Det som etter mitt skjønn er viktigst for kvaliteten er at saken opp-

klares, og at dette skjer gjennom en etterforskning som er prosessuelt korrekt og objektiv. I oppstillingen i pkt. 2.2.3.3 er disse komponenter gitt vekten 3. Etterforskning knyttet til reaksjonsspørsmålet og saksbehandlingstiden er gitt vekten 2.

Respondentenes svar fordelte seg slik:

	Hva gjør de?	Hva mener de er viktigst?
Veiledning om forståelsen av strafferettslige spørsmål	17,3% (oppklart)	17,4% (oppklart)
Veiledning om forståelsen av prosessuelle spørsmål	<b>5,5%</b>	<b>5,8%</b>
Sakens fremdrift	25,7%	20,1%
At etterforskningen er objektiv	<b>1,7%</b>	<b>12,0%</b>
At etterforskningen ikke har mangler i forhold til siktelsen	22,4% (oppklart)	21,4% (oppklart)
At etterforskningen ikke har mangler av betydning for valg av påtaleavgjørelse	19,8%	17,0%
At etterforskningen ikke er for omfattende	3,8%	4,5%
Annet	3,8%	1,8%

Sette i lys av hvordan jeg har vurdert og ranget de ulike kvalitetskomponentene foran i kapittel 2, er svarene til dels overraskende. Tar man utgangspunkt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv (senest RfR 1/2014) må svarene derimot anses både som forventet og som meget tilfredsstillende. Hvis man ser bort fra at «høy kvalitet» ikke kan være et delmål, jf. foran i pkt. 2.2.3.2, har jo riksadvokatens krav til etterforskningen over en periode på 15 år vært: Høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.

Nesten 40 prosent av svarene (17,3 + 22, 4) fremholder at veiledning og kontroll knyttet til oppklaring av saken, er den vanligste form for påtalemessig ledelse, og det er omtrent det samme antall som anser at dette også er den viktigste formen for påtalemessig ledelse. Hvis man ser bort fra muligheten for at norsk politi systematisk bruker ulovlige metoder og midler for å oppnå oppklaring, er det utvilsomt slik at oppklaring av en betydelig andel av sakene er det som klarest indikerer en etterforskning av høy kvalitet. At tett innpå 40 % av respondentenes svar viser at veiledning og kontroll knyttet til denne kvalitetskomponenten både er den vanligste, og anses som den viktigste formen for påtalemessig ledelse, må anes meget tilfredsstillende.

Det temaet for påtalemessige ledelse og kontroll som kommer nest høyest hos respondentene, både hva gjelder det som er vanligst og det som anses viktigst, er kontroll av sakens fremdrift. Vel 25 % angir at dette som en av tre vanligste former for påtalemessig ledelse, og 20 % anser dette som blant det som er viktigst. Regjeringens og riksadvokatens konkretiserte krav om kort saksbehandlingstid, jf. pkt. 2.8.2. foran, synes – glede-  
lig nok - å prege både hva påtalejuristene gjør og hva de anser som viktig.

Det tredje temaet for påtalemessig ledelse og kontroll er knyttet til at etterforskningen ikke mangler opplysninger av betydning for valg av positiv påtaleavgjørelse (påtaleunntatelse, bøteforelegg, tiltale mv) eller for reaksjonsfastsettelsen (straffeforslag, bøtefastsettelse, inndragning mv.). Dette er det som i riksadvokatens krav til etterforskningen vil bidra til å sikre en adekvat reaksjon, og 20 % angir kontroll av dette som det vanligste og 17 % som av de viktigste.

Ser man på riksadvokatens konkretiserte, og til en stor grad målbare krav om høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon, viser svarene i spørreundersøkelsen at mer enn 85 % angir at dette er det som preger den påtalemessige ledelse, og mer enn 75 % angir også at dette er det som anses som viktigst. Legger man til grunn at svarene i spørreunder-

søkelsen er representative for påtalejuristene, viser det således at riksadvokatens krav til etterforskningen har evnet både å styre påtalejuristenes atferd og påvirket deres holdninger. I det store og hele er dette selvsagt meget positivt. Ulempen er imidlertid at det som faller utenfor de konkretiserte kravene kan ha en tendens til å bli oversett og nedprioritert.

Foran i pkt. 2.2.3.3. har jeg angitt at oppklaring, prosessuell korrekthet og objektivitet er de tre viktigste kravene til en kvalitativt god etterforskning, og har rangert dette høyere enn både adekvat reaksjon og saksbehandlingstiden. Etter mitt skjønn kan det ikke være tvil om at det er viktigere at etterforskningen gjennomføres i henhold til reglene og er objektivt, enn at det går raskt. Basert på svarene i spørreundersøkelsen er det temmelig åpenbart at dette verken peger politiadvokatenes atferd eller holdninger. Riksadvokaten vil selvsagt med rette kunne fremholde at kravene om prosessuell korrekthet og objektivitet ligger innbakt i hans primære krav om «høy kvalitet». Men resultatet av spørreundersøkelsen blir samtidig også en illustrasjon av at kravet om «høy kvalitet» blir innholdsløst og uten evne til å påvirke praksis, hvis det ikke brytes ned til forholdsvis konkrete understandarder. Men selv med dette som bakgrunn er jeg negativt overrasket over at det bare er i vel 5 % av respondentenes svar at kontroll av prosessuelle krav angis å høre med blant de tre vanligste og viktigste former for påtalemessig ledelse og kontroll.<sup>115</sup> Enda mer bekymringsfullt er politiadvokatens kontroll med etterforskningens objektivitet. Til tross for at dette er et av det få konkrete og *lovbestemt* kvalitetskrav (strpl. § 226, 3. ledd), og det tross alt i 12 % av svarene anføres å være blant de tre viktigste forhold å kontrollere, er det praktisk talt ingen som i praksis lar dette være en viktig del av den påtalemessige ledelse og kontroll. Bare i 1.7 % av svarene angis kontroll av objektiviteten å være blant det som vanligst vurderes. Både av

---

<sup>115</sup> Også for dette spørsmålet er svarene splittet opp for de som sitter på alminnelig saksjour og de med spesialområde. Tallene blir også her så små at man må være meget forsiktig med slutningene, men veiledning om prosessuelle krav er klart mer vanlig i den gruppen av politiadvokater som arbeider med spesialområder. Forklaringen er vel dels at behovet her er vesentlig større, samt at politiadvokatene har opparbeidet seg en større grad av kompetanse og sikkerhet om prosessuelle spørsmål.

hensyn til rettssikkerheten for mistenkte og effektiviteten ved en eventuell senere rettsbehandling, er dette bekymringsfullt. Ganske særlig siden svarene i «SWOT» undersøkelsen gjennomført av politiinspektør/førsteamanuensis Trond Myklebust i delprosjekt II i Etterforskningsprosjektet<sup>116</sup> tyder på at heller ikke den politifaglige leder av etterforskningen, jf. pkt. 3.1.2. foran, har tid til å gjennomføre en slik kontroll. Å basere seg på at den enkelte etterforsker, som har sittet ansikt til ansikt med en traumatisert fornærmet, og en kanskje ikke alltid like sympatisk mistenkt, alene skal ivareta objektiviteten, kan ikke være forsvarlig.

## **6.5 Kvaliteten på den påtalemessige ledelse og kontroll**

Det er i kapittel 4 stilt spørsmål om den påtalemessige ledelse av etterforskningen har noen innvirkning på kvaliteten i etterforskningen. Det er konkludert med at vi sitter på en viss erfaringsmessig kunnskap om at det er en slik sammenheng, men at sikker forskningsmessig eller statistisk kunnskap mangler. Heller ikke de tallene som så langt er presentert fra spørreundersøkelsen sier noe om hvilken betydning den påtalemessige ledelse eller kontroll har for kvaliteten. At det for enkelte sider av etterforskningen gjennomføres veiledning og kontroll med en viss frekvens, vil jo i seg selv ha begrenset betydning for kvaliteten.<sup>117</sup> Det er i alle fall ytterligere to forhold som er viktig for en eventuell positiv påvirkning på kvaliteten. Det ene er hvilke direktiver eller avgjørelser veiledningen og kontrollen munner ut i. Det andre er hvor nøye kontrollen er.

### **6.5.1 Hvilke avgjørelser resulterer den påtalemessige ledelse i?**

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål med sikte på å avklare om

---

<sup>116</sup> Publiseres trolig i 2015. Et kort sammendrag er gitt i Politidirektoratets rapport «Etterforskning i politiet 2013».

<sup>117</sup> Det å vite at ens arbeid blir gjennomgått av andre, vil nok i seg selv påvirke kvaliteten i positiv retning. Hvis denne gjennomgangen aldri leder til negativ tilbakemelding, vil imidlertid virkning avta og trolig til slutt bli helt borte.

politivadokatene korrigerer de feil de så i etterforskningen. Spørsmålet som ble stilt var:

*Hender det at du ser betydningsfulle feil eller mangler ved etterforskningen – mens den pågår eller etter at den er avsluttet - men unnlater å korrigere dette?*

1/3 (33.3 %) av respondentene svarte bekreftende på dette spørsmålet, mens altså 2/3 påpekte og forsøkte å korrigere de betydningsfulle feil og mangler de oppdaget.

De som svarte bekreftende på at de lot betydningsfulle feil og mangler passere, ble stilt spørsmål om hva som i tilfelle var årsaken til dette. Svaralternativene og svarene gjengis nedenfor. Det er imidlertid grunn til å minne om at antallet politiadvokater som kunne svare på spørsmålene maksimalt er 27 stykker (1/3 av 84). Dette maner til atskillig forsiktighet med hensyn til å trekke slutninger.

Hva er i tilfelle årsaken til at betydningsfulle feil eller mangler ved etterforskningen – mens den pågår eller etter at den er avsluttet - unnlates korrigert?	
Hensynet til egen arbeidssituasjon og produksjon	28,8 %
Hensynet til distriktets/avdelingens etterforskningskapasitet	34,2 %
Hensynet til at distriktets rapporterte saksbehandlingstid ikke skal bli for lang	27,4 %
Ønske om ikke å legge seg ut med etterforskere/etterforskningsseksjonen	2,7 %
Annet	6,8 %

De tre første svaralternativene har det til felles at de alle angår effektiviteten og sakenhandlingsstiden. Samlet utgjør disse svarene over 90 %. I den grad politiadvokatene unnlater å korrigere betydningsfulle feil og mangler, er altså årsaken at de føler at ressursene – enten hos etterforskerne eller hos dem selv – ikke tillater at kvaliteten på etterforskningen gjøres så god som kunne ha blitt. At svaralternativet «ønske om ikke å legge seg ut med etterforskere/ etterforskningsseksjonen» bare oppnår 2,7 %, synes også å bekrefte det som er fremholdt foran i pkt. 3.1.3.3 om at den profesjons-



kampen som på 1980 og begynnelsen av 1990-tallet forsuret forholdet mellom de politifaglig utdannet etterforskere og politijuristene, i dag i det alt vesentlige er fraværende.

Når betydningsfulle feil eller mangler ikke korrigeres, kan påtalejuristen velge mellom to alternativer: En sak som med ytterligere etterforskning kunne ledet fram til en positiv påtaleavgjørelse blir henlagt. Det andre alternativet er å fatte en positiv påtaleavgjørelse kan fattes på mangelfullt grunnlag. De som svarte bekreftende på at de til tider aksepterte betydningsfulle feil, ble derfor forelagt følgende spørsmål:

Når feil aksepteres, hva blir resultatet?

Vel 70 % svarte at de i disse tilfeller valgte å henlegge saken, mens knappe 30 % svarte at de traff en positiv påtaleavgjørelse på mangelfullt grunnlag. Selv om tallene her er små, gir det i alle fall en mistanke om at fokuset på og målingen av saksbehandlingstid har som resultat at noen saker som med en begrenset etterforskningsinnsats kunne blitt oppklart, likevel blir henlagt for ikke å forlenge den målte saksbehandlingstiden, jf. (Knutsson, 2013) side 55 flg.

### **6.5.2 Hvor nøye er den påtalemessige kontroll av etterforskningen?**

Foran i pkt. 2.4.3.2 er reist spørsmålet om kravene for at et straffbart forhold skal anses oppklart, alltid er det samme. Svaret var at etterforskningsmaterialets overbevisningsevne er det samme, men at kravet til robusthet varierer med sakens alvor. Denne problemstilling har også relevans for den påtalemessige ledelsen, og det var derfor naturlig å spørre om kravene som den påtaleansvarlige stilte til etterforskningen varierer med sakens alvor.

Gjennom endringer i strpl. § 67 i løpet av de siste 20 årene har politiadvokatene fått selvstendig påtalekompetanse for en stadig større del av kriminaliteten. Det er likevel fremdeles slik at kompetansen til å treffe endelig påtalemessig avgjørelse for de alvorligere straffbare forhold ligger hos statsadvokaten eller riksadvokaten. Det ville ikke være unaturlig om

en slik gjennomgang fra overordnede, ledet til at politiadvokatene var ekstra nøye med kontrollen av etterforskningsmaterialet. Spørreundersøkelsen inneholdt derfor også et spørsmål om dette.

	Ja	Nei
Påvirkes kravene som stilles til kvaliteten på etterforskningen av hvor alvorlig saken er	82,7 %	17,3 %
Påvirkes kravene som stilles til kvaliteten på etterforskningen av om saken skal avgjøres av høyere påtalemyndighet	35,5 %	64,5 %

Som man ser stiller den overveiende andel av politiadvokatene strengere krav til etterforskningen i alvorlige saker. Selv om formuleringen «påvirkes kravene som stilles til kvaliteten» ikke er helt presis, er det nærliggende å tro at politiadvokatene i de alvorligere saker vil kreve at etterforskningen er mer robust. Med andre ord slik alle mulig (og til en viss grad også umulige) alternative forklaringer på hendelsesforløpet er undersøkt og belyst. Etter mitt skjønn er dette en fornuftig og riktig prioritering.

Den største utvidelse av politiadvokatens påtalekompetanse skjedde ved lovendring 19. desember 2003 nr. 125. Forslag kom opprinnelig fra Arbeidsgruppe I i «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling», og begrunnelsen for lovendringen var følgelig ønsket om å legge forholdene til rette for en raskere behandling av straffesakene. Forslaget var omstridt, og mostanden var særlig sterk i den høyere påtalemyndighet. I Ot.prp. nr. 98 (2002-2003) side 17 heter det bl.a.:

«Motstanden har vært særlig sterk på statsadvokatnivå, men også riksadvokaten går imot forslaget. Motargumentene har særlig vært at de foreslåtte endringene vil kunne svekke rettssikkerheten og føre til dårligere kvalitet på de påtaleavgjørelsene som etter forslaget skal legges til politiet.»

Delegeringen i 2003 var ikke den første. Om erfaringene fra tidligere delegeringer heter det følgende på samme side i proposisjonen:

«Høringen har avdekket ulike oppfatninger om hvorvidt kvaliteten på påtaleavgjørelsene har sunket etter tidligere delegasjoner av påtalemyndighet til poli-

tiet. Statsadvokatene, som er nærmest til å vurdere dette, mener at så har skjedd, og det er grunn til å ta på alvor den bekymringen som har kommet til uttrykk under høringen.»

Slik spørsmålet i spørreundersøkelsen er stilt, er det ikke mulig å avgjøre om det bekrefter grunnlaget for statsadvokatenes bekymring fra høringen i 2003. At vel 1/3 av politiadvokatene lar kravene de stiller til etterforskningen påvirkes av at saken skal fremsendes til høyere påtalemyndighet, sier jo ikke noe om hvilket nivå som er utgangspunktet. Hvorvidt kravene senkes fra et tilfredsstillende nivå når de selv avgjør saken, eller om de skjerper kravene ytterligere når saken skal sendes til høyere påtalemyndighet, sier spørsmålet og svarene ikke noe om. Det er dessuten slik at det jevnt over er de mer alvorlige saker som skal påtaleavgjøres av høyere påtalemyndighet, og da svarer jo den overveiende andel av politiadvokatene at de stiller strengere krav. Dette kan nok også ha innvirket på svarene om hvilken betydning det har hvem som er påtalekompetent, og at «påvirkes» også for dette spørsmålet betyr at man skjerper kravene. Da spørsmålet ble utformet var imidlertid tanken å avdekke om kontrollen med etterforskningen var mer lemfeldig når politiadvokaten selv var påtalekompetent, og således om det har vist seg å være grunnlag for den bekymring høyere påtalemyndighet ga uttrykk for i proposisjonen fra 2003. I ettertid må det erkjennes at slik spørsmålet er formulert, gir det ikke grunnlag for slutninger verken i den ene eller andre retning.

## **6.6 Forutsetningene for å utføre påtalemessig ledelse og kontroll**

Blant annet av svarene referert i pkt. 6.5.1. vil det ha fremgått at forutsetningene for å drive den påtalemessige ledelse og kontroll som politiadvokatene mener er ønskelig, ikke alltid er tilstede. I spørreundersøkelse ble politiadvokatene stilt spørsmålet:

*Synes du at din mulighet for å drive påtalemessig ledelse er tilfredsstillende?*

Av respondentene svarte 30,7 % ja på spørsmålet, mens 69,3 % mente mulighetene ikke var tilfredsstillende. Det er foran i 6.3. nevnt at mulighetene for å drive påtalemessig ledelse gjerne er bedre for de som behandler saker på spesialområder, fremfor de som får saker tildelt etter alminnelig sakjour. Årsaken er mindre antall saker, bedre kontakt med etterforskerne fordi de ofte er samlokalisert, samt bedre kompetanse for de har mulighet for å spesialisere seg på det aktuelle området. Svarene på spørsmålet om muligheten for å drive påtalemessig ledelse ble derfor også her splittet opp på de to gruppene, og som det fremgår av tabellen nedenfor er andelen som synes muligheten er tilfredsstillende, vesentlig høyere hos politiadvokater knyttet til spesialområder.

Synes du at din mulighet for å drive påtalemessig ledelse er tilfredsstillende?	Ja - alle respondenter		Nei - alle respondenter	
	30,7 %		69,3 %	
	Alm. sakjour	Spesialområde	Alm. sakjour	Spesialområde
	28,6 %	44,0 %	71,4 %	56,0 %

Det er nærliggende å tro at årsaken til denne forskjellen nettopp ligger i de forholdene som er trukket fram ovenfor. Dette understøttes også av svarene på det siste spørsmålet i undersøkelsen, nemlig: Hvilke tiltak vil være viktigst for gjøre forutsetningene bedre?

Det ble her gitt følgende svaralternativer, og respondentene ble bedt om velge de tre viktigste:

Hvilke tiltak vil være viktigst for gjøre forutsetningene påtalemessig ledelse bedre?	
Redusert saksportefølje	27,6 %
Færre rettsoppmøter	6,6 %
Klarere og dristigere prioriteringer fra overordnede	22,4 %
Bedre geografisk nærhet til etterforskere	12,5 %
Bedre tilgang på hjelpemidler (Lovdata, litteratur med mer)	7,9 %
Bedre kontorhjelpe til kopiering, lage utdrag med mer	14,5 %
Annet	9,2 %

Svaralternativene «reduisert saksportefølge» og «klarere og dristigere prioriteringer fra overordnede» har begge betydning for politiadvokatenes arbeidsmengde. I første alternativet er det mest nærliggende å tenke på at det blir flere å dele sakene på, mens i det andre er det mest nærliggende å tenke på at man reduserer de sakene som blir gjenstand for etterforskning. Til sammen 50 % de valgte svarene befinner seg i denne gruppen. Det synes primært å være omfanget av de sakene politiadvokatene skal følge med på som er problemet, og ikke først og fremst den totale arbeidsbelastningen. Det er nærliggende å tolke den omstendighet at fravær p.g.a. rettsoppmøter ikke oppleves som noe vesentlig problem. At tiden man er på kontoret må brukes til kontormessig, ikke-juridisk arbeid, oppleves av politiadvokatene som er mye større problem enn antall rettsoppmøter med 14,5 % mot 6.6 %. I gruppen «annet» er det bl.a. noen som never at flere og mer kompetente etterforskere ville hjulpet. Dette bekrefter det som fremgår av SWOT-analysen til Myklebust & Bjørkli har gjennomført som ledd «Etterforskningsprosjektet», og som i kortform er gjengitt i rapporten fra Politidirektoratet om «Etterforskningen i politiet 2013» og hvor det på side 36 heter:

«Arbeidsmengden for de erfarne [etterforskere], samt lite tid for ledere til å gi nødvendig tilbakemelding, gjør også at en god del av de unge etterforskerne oppsøker påtalejuristen, ikke for juridisk- men politifaglig veiledning.»

Også svarene om hvilke tiltak som kunne gjøre mulighetene for påtalemessig ledelse mer tilfredsstillende ble splittet på politiadvokater med alminnelig sakjour og de som arbeidet med spesialområder. Bortsett fra på ett punkt, var det ingen nevneverdig forskjell på svarene til de to gruppene. Når det gjaldt alternativet bedre geografisk nærhet til etterforskerne, var det imidlertid en klar forskjell. Av politiadvokatene med alminnelig sakjour var det 27,7 % av respondentene som valgte dette blant de tre viktigste tiltak for å forbedre mulighetene for påtalemessig ledelse. Av de som arbeidet med spesielle områder, var det bare 3,3 % valgte dette.

Resultatet underbygger det som er anført foran i pkt. 6.2. om ulikhetene mellom de påtalejurister som har alminnelig sakjour og de som arbeider med spesialområder, og styrker vurderingen i pkt. 5.2. av den betydning geografiske nærhet har for forutsetningene for å drive påtalemessig ledelse.



## 7 Avslutning

Denne delen av etterforskningsprosjektet gir grunnlag for følgende konklusjoner:

Bestrebelsene på å oppnå høy kvalitet på politiets etterforskning fordrer at det anvendes et hensiktsmessig kvalitetsbegrep, jf. særlig pkt. 2.2.3. Dette synes også å bli støttet av resultatene i spørreundersøkelsen, jf. pkt. 6.5.

Dernest bør man gjennom forskning skaffe seg sikker kunnskap om og i hvilken grad påtalemessig ledelse av etterforskningen påvirker kvaliteten i etterforskningen, jf. kap. 4. Med den erfaringsbaserte kunnskap man allerede sitter på, ville det være overraskende om resultatet ble at det ikke var noen sammenheng. Det er likevel grunn til å anta årsakssammenheng mellom påtalemessig ledelse og kvaliteten på etterforskningen varierer mellom saks- og kriminalitetsområdene.

I den grad det er en positiv årsakssammenheng mellom påtalemessig ledelse og kvaliteten på etterforskningen, vil det være ønskelig å sørge for at forutsetningene for å drive slik ledelse blir så gode som mulig. Selv om svarprosenten fra spørreundersøkelsen maner til en viss forsiktighet, synes det likevel grunnlag for følgende anbefalinger:

- Påtalejuristene må sikres en håndterbar saksmengde som må være mindre enn dagens nivå med et gjennomsnitt på vel 700 saker.
- Det bør tilstrebes en stor grad av geografisk nærhet mellom etterforskere og ansvarlige påtalejurister.
- Påtalejuristene må sikres muligheter til å opparbeide seg god kompetanse på det eller de saks- og kriminalitetsområder de arbeider med.





# Kilder

## **Litteraturliste**

- Andenæs, J., Matningsdal, M., & Rieber-Mohn, G. F. (2004). *Alminnelig strafferett*. Oslo: Universitetsforlag.
- Andenæs, J., & Myhrer, T.-G. (2009). *Norsk straffeprosess*. Oslo: Universitetsforlag.
- Auglend, R. L., Mæland, H. J., & Røsandhaug, K. (2004). *Politirett*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bakke, J. (2011). *Kriminalitetens kostnader: en undersøkelse om tyverikriminalitetens kostnader og et anslag over kriminalitetens kostnader* (Vol. 2011:2). Oslo: Politihøgskolen.
- Bjerknes, O. T., & Johansen, A. K. H. (2009). *Etterforskningsmetoder: en innføring*. Bergen: Fagbokforlag.
- Bjerknes, O. T., & Williksen, E. (2012). *Politirapport*. Nesbru: Vett & viten.
- Bjørge, T., Bjørge, T., & Myhrer, T.-G. (2011). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet* (Vol. 2011:1). Oslo: Politihøgskolen.
- Busch, T.-A. (2002). Påtalemyndighetens uavhengighet: bl.a. om forholdet mellom politiske myndigheter og riksadvokaten for så vidt gjelder mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen (pp. S. 155-165). Oslo: Universitetsforlag.
- Dahl, J. Y., & Lomell, H. M. (2013). *Fra spor til dom: en evaluering av DNA-reformen* (Vol. 2013:2). Oslo: Politihøgskolen.
- Dalberg-Larsen, J. (2005). *Lovene og livet: en retts sosiologisk grundbog*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Fanebust, A. (2005). *Juss og etikk*. Oslo: Universitetsforlag.
- Hamremoens, E. (2012). *Kriminalteknikk: første enhet på åstedet*. Oslo: Gyldendal juridisk.
- Hatlem, R. (1999). *Kvaliteten på politiets etterforskning* (Vol. 1999:3). Oslo: Politihøgskolen.

- Hatlem, R. (2000). Kvaliteten på etterforskningen (pp. s. 81-106). Oslo: Politihøgskolen.
- Henricson, I. (2012). *Politiret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hov, J. (2010). *Rettergang*. Oslo: Papinian.
- Hove, K. (2012). *Politiutdanning i Norge: fra konstabelkurs til bachelorutdanning*. Oslo: Politihøgskolen.
- Jebens, S. E. (2004). *Menneskerettigheter i straffeprosessen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Kjelby, G. J. (2013). *Mellom rett og plikt til straffefølgning: den relative etterforsknings- og påtaleplikens rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*. [Oslo]: Cappelen Damm akademisk.
- Knutsson, J. (2013). *Måling av effektivitet i etterforskning: delrapport i «Etterforskningsprosjektet»* (Vol. 2013:3). Oslo: Politihøgskolen.
- Mathiesen, T. (2011). *Retten i samfunnet: en innføring i retts sosiologi*. Oslo: Pax.
- Matningsdal, M. (1998). Grensen mellom skyld- og staffespørsmål. *Jussens Venner*.
- Matningsdal, M. m., Rieber-Mohn, G. F. m., & Andenæs, J. (2004). *Alminnelig strafferett* (5. utg. ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn. ed.). Oslo: Universitetsforlag
- Moreno, Y., & Hughes, P. (2008). *Effective prosecution : working in partnership with the CPS*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Myhrer, T.-G. (2001). Etterforskningsbegrepet. *Tidsskrift for Strafferett*, 1/2001
- Myhrer, T.-G. (2005a). God påtaleskikk (pp. s. 15-88). Oslo: Universitetsforlag.
- Myhrer, T.-G. (2005b). *Som siste utvei: rettslige rammer for politiets bruk av skytevåpen*. Oslo: Universitetsforlag.
- Myhrer, T.-G. (2012). *Bastet og bundet: rettslige rammer for bruk av håndjern*. Oslo: Universitetsforlag.
- Norge, Keiserud, E., Bjerke, H. K., & Sæther, K. E. (2011). *Straffeprosessloven: lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker med senere endringer med kommentarer*. Oslo: Universitetsforlag.
- Norge, & Salomonsen, O. (1925). *Den norske straffeproseslov*. Oslo: Aschehoug.

- Justis og politidepartementet, J.-o. (2007). *Forskning og forskningsbehov i lys av Fritz Moen -sakene Rapport*
- Rachlew, A. (2009). *Justisfeil ved politiets etterforskning: noen eksempler og forskningsbaserte tiltak*. Oslo: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Rasch-Olsen, A. (2011). *Politiets bruk av informanter: et nødvendig onde*. Bergen: Fagbokforlag.
- Rieber-Mohn, G. F. (1996). Etteforskning og påtalemyndighet. *Nytt i Strafferetten*, 2/1996.
- Røstad, H. (1981). *Utvalgte emner innen strafferetten og straffeprosessen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schelin, L. (2007). *Bevisvurdering av utsagor i brottmål*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Smith, E. (2008). *Straffeprosessen*. København: Thomson.
- Strandbakken, A. (2003). *Uskyldspresumsjonen: «In dubio pro reo»*. Bergen: Fagbokforlag.
- Strøm, J.-E., Tvenge, K. M., Sørmo, S., & Fossum, R. H. (2005). *Hvordan samhandler leder av påtale og leder av etterforskningsenheten for å nå politidistriktets mål i straffesaksbehandlingen*. [Oslo]: Politihøgskolen.
- Torgersen, R. (2009). *Ulovlig beviserverv og bevisforbud i straffesaker*. [Oslo]: Papinian.

### ***Norges offentlige utredninger (NOU)***

- NOU 1984:27 Ny påtaleinstruks
- NOU 1988:39 Politi og påtalemyndighet
- NOU 1996:15 Lilandsaken
- NOU 2004:6 Mellom effektivitet og personvern
- NOU 2006:10 Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter
- NOU 2007:7 Fritz Moen og norsk strafferettspleie
- NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer

## ***Proposisjoner***

- Ot.prp. nr. 35 (1978-79) Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesakloven)
- Ot.prp. nr. 64 (1998-99) Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven m v (etterforskningsmetoder m v)
- Ot.prp. nr. 98 (2002-2003) Om lov om endringer i straffeprosessloven (utvidelse av politijuristenes påtalekompetanse mv.)
- Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Lov om straff (straffeloven)
- Ot.prp. nr. 11 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)
- Prop 1S (2013-2014) [Statsbudsjettet]

## ***Rundskriv fra Riksadvokaten (RfR)***

- RfR 1/1981 Meddelelser til offentligheten om straffesaker
- RfR 3/1999 Etterforskning
- RfR 1/2000 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen - År 2000
- RfR 2/2000 Vederlag til politiets kilder og provokasjon som etterforskningsmetode
- RfR 3/2007 Tilståelsesrabatt
- RfR 3/2008 Familievold
- RfR 2/2012 Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene
- RfR 1/2014 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2014 – Politiet og statsadvokatembetene

# Vedlegg: Spørreundersøkelsen

## ***Prosjektet «Kvalitet i etterforskningen»***

**Spørreundersøkelse om: «Påtalemessig ledelse og kontroll med etterforskningen utøvet av politiadvokater med utvidet påtalekompetanse».**

1. **Hvor stort er folketallet i politidistriktet du arbeider?**
  - a. < 150.000
  - b. 150.000 – 300.000
  - c. > 300.000
  
2. **Hvordan er saksfordelingen i din stilling organisert?**
  - a. Alminnelig saksjour for enhetens straffesaker
  - b. Knyttet til spesielle kriminalitetsområder som for eksempel finans og miljø, vold, sedelighet, trafikk m.v.  
Angi i tilfelle kriminalitetsområdet her: .....
  
3. **Hvor stor er din årlige totale saksportefølge?**  
(Omfatter også saker henlagt uten etterforskning)
  - a. < 400 saker
  - b. 400-1000 saker
  - c. > 1000 saker
  
4. **Er det i ditt distrikt opprettet et «saksfordelingskontor» hvor jourhavende påtalejurist sammen med leder for etterforskningsenheten avgjør hvilke saker som skal settes ut til etterforskning?**
  - a. Ja
  - b. Nei
  
5. **Hvor ofte gir du påtalemessige direktiver – muntlig eller skriftlig – i enkeltsaker?**
  - a. Ved avgjørelsen av om en sak (helt eller delvis) skal etterforskes eller ved etterforskingens oppstart:
    - I. Færre enn 5 saker i året («Aldri»)
    - II. Mellom 5 - 24 saker i året (Sjelden)

III. 25 saker eller mer i året (Regelmessig)

- b. Under etterforskingen av saken (bortsett fra lovbestemte beslutninger om tvangsmidler)
  - I. Færre enn 5 saker i året («Aldri»)
  - II. Mellom 5 - 24 saker i året (Sjelden)
  - III. 25 saker eller mer i året (Regelmessig)
  
- c. Når etterforskingen er avsluttet, (for eksempel i form av at saken returneres for ytterligere etterforsking)
  - I. Færre enn 5 saker i året («Aldri»)
  - II. Mellom 5 - 24 saker i året (Sjelden)
  - III. 25 saker eller mer i året (Regelmessig)

**6. Hvilken type direktiver / kontroller er den vanligste i din påtalemessige ledelse?**

*Angi og ranger de tre mest vanlige*

- a. Veiledning om forståelsen av strafferettslige bestemmelser eller spørsmål
- b. Veiledning om forståelsen av straffeprosessuelle bestemmelser og spørsmål
- c. Sakens fremdrift
- d. At etterforskingen er objektiv
- e. At etterforskingen ikke har mangler i forhold til siktelsen (at alle objektive og subjektive krav er dekket)
- f. At etterforskingen ikke mangler opplysninger av betydning for valg av positiv påtaleavgjørelse (påtaleunntatelse, bøde forelegg, tiltale m.v) eller for reaksjonsfastsettelsen (straffe forslag, bøtefastsettelse, inndragning m.v.)
- g. At etterforskingen ikke er for omfattende (overetterforsking)
- h. Annet. Angi typene direktiv her: .....

**7. Hvilke typer direktiver / kontroll mener du er den viktigste i en påtalemessig ledelse?**

*Angi og ranger de tre viktigste*

- a. Veiledning om forståelsen av strafferettslige bestemmelser eller spørsmål
- b. Veiledning om forståelsen av straffeprosessuelle bestemmelser og spørsmål
- c. Sakens fremdrift
- d. At etterforskingen er objektiv
- e. At etterforskingen ikke har mangler i forhold til siktelsen (at alle objektive og subjektive krav er dekket)
- f. At etterforskingen ikke mangler opplysninger av betydning for valg av positiv påtaleavgjørelse (påtaleunntatelse, bøteforelegg, tiltale m.v) eller for reaksjonsfastsettelsen (straffeforslag, bøtefastsettelse, inndragning m.v.)
- g. At etterforskningen ikke er for omfattende (overetterforskning)
- h. Annet. Angi typene direktiv her: .....

**8. Hender det at du ser betydningsfulle feil eller mangler ved etterforskingen - mens den pågår eller etter at den er avsluttet - men unnlater å korrigere dette?**

- a. Ja
- b. Nei

**9. Hvis spørsmål 8 er besvart med «ja», hva er den vanligste årsak til dette?**

*Angi og ranger de tre vanligste årsaker*

- a. Hensynet til egen arbeidssituasjon og produksjon
- b. Hensynet til distrikts /avdelingens/enhetens etterforsningskapasitet
- c. Hensynet til at politidistriktets rapporterte saksbehandlingstid ikke skal bli for lang.
- d. Ønske om ikke å legge seg ut med etterforskere / etterforskningsseksjonen.
- e. Annet. Angi årsak her: .....



10. Hvis mangler ved etterforskingen «aksepteres» hva blir vanligvis utfallet?
- At saken henlegges, selv om den kanskje kunne ledet til positiv påtaleavgjørelse ved ytterligere eller korrigeret etterforsking?
  - At det treffes positiv påtalemessig avgjørelse på et mangelfullt etterforskningsmateriale?
11. Påvirkes de krav du stiller til etterforskingens fullstendighet, herunder objektivitet, av hvor omfattende eller alvorlig saken er?
- Ja
  - Nei
12. Hvis spørsmål 11 er besvart med «ja» påvirkes i tilfellet de krav du stiller til etterforskingen av om du selv er påtalekompetent eller må fremme saken for høyere påtale myndighet for avgjørelse?
- Ja
  - Nei
13. Synes du at din mulighet for å drive påtalemessig ledelse er tilfredsstillende?
- Ja
  - Nei
14. Hvis spørsmål 13 er besvart med «nei» hvilke tiltak mener du vil være viktigste for endre på dette?
- Angi og ranger de tre viktigste*
- Redusert saksportefølje
  - Færre rettsoppmøter
  - Klarere (og dristigere) prioriteringsdirektiver fra overordnede (riksadvokat, statsadvokat, politimester eller påtaleleder)
  - En bedre (geografisk) nærhet til etterforskerne
  - Bedre tilgang på faglige hjelpemidler som Lovdata, litteratur (bibliotek) m.v.
  - Bedret kontormessig hjelp, for eksempel til kopiering, utarbeiding av utdrag m.v.
  - Annet. Angi tiltaket her: .....



## **KVALITET I ETTERFORSKNINGEN**



Å etterforske lovbrudd er en av politiets viktigste oppgaver. Gjennom sin veiledende, besluttende og kontrollerende rolle har den påtaleansvarlige et betydelig ansvar for at etterforskningen holder god kvalitet. I rapporten diskuteres hvilke komponenter kvalitetskravet består av, hvilken vekt de ulike komponenter har og hva som er det nærmere

innhold i dem. Det diskuteres også hva påtaleansvarliges rolle under etterforskningen består i og det rettslige grunnlaget for dette, samt hva vi rent faktisk vet om hvilken betydning god påtalemessig ledelse har for kvaliteten i etterforskningen. Avslutningsvis redegjøres for en spørreundersøkelse blant påtalejurister om hvordan den påtalemessige ledelse utøves i praksis. Undersøkelsen viser at påtalejuristene har størst fokus på om saken inneholder tilstrekkelig informasjon for å avgjøre skyldspørsmålet (oppklaring) og for å legge og utmåle en korrekt reaksjon, samt om etterforskningen har foregått med tilstrekkelig hurtighet. De har relativt lite fokus på om etterforskningen er gjennomført prosessuelt korrekt og med tilstrekkelig objektivitet, selv om de på spørsmål oppgir at de synes dette er viktig.

**Tor-Geir Myhrer** er professor i politiforskning ved Politihøgskolen i Oslo.

### **Politihøgskolen**

Slemdalsveien 5  
Postboks 5027, Majorstuen  
0301 Oslo  
Tlf: 23 19 99 00  
[www.phs.no](http://www.phs.no)