

Justis- og beredskapsdepartementet

(sendes kun elektronisk)



Deres ref: 16/7600 ES AIK/SRY Vår ref: SB17/1-høring

Høringsuttalelse ny straffeprosesslov

Politijuristene er glade for at det er utarbeidet et forslag til ny straffeprosesslov, og at utvalget har gjort et grundig arbeid. Det er nødvendig med en ny straffeprosesslov. Vi er kjent med at det er en rekke innspill på ulike fronter til denne nye loven. Politijuristene vil konsentrere oss om påtalemyndighetens rolle. Som utvalget selv påpeker, var det ikke nødvendigvis en del av mandatet. Likevel mener vi det kanskje er den viktigste delen av lovutkastet. Slik samfunnet vårt utvikler seg, er det helt nødvendig med en avklaring av påtalemyndighetens rolle. Det å påpeke hva som skiller påtalemyndigheten fra politiet har dessverre blitt like viktig som det å påpeke skillet mellom domstol og påtalemyndighet. Det er, dessverre, blitt en vanskelig synlig rollefordeling mellom politi og påtalemyndighet. Slik kan det ikke være i en rettsstat, selv om samfunnet har en særdeles høy tillit til vårt politi, og selv om vi har et politi som nå får høyskoleutdanning før de praktiserer. Anklageprinsippet er prinsippet vi bygger vår rettsstat og straffeforfølgning på. Vi har nå hatt to offentlige utvalg (En påtalemyndighet for fremtiden - Påtaleanalysen og denne) som understreker viktigheten av å styrke påtalemyndighetens rolle. Det er all grunn til at politiske myndigheter nå tar dette inn over seg, og gjør noe med dette.

Siden det presenteres et forslag til ny straffeprosesslov, kan det være grunn til å vurdere begrepsbruken. Politijuristene mener det kan være mange fordeler ved å gå tilbake til å benytte seg av begrepene anklagemyndighet i stedet for påtalemyndighet, og anklager om de ansatt i påtalemyndigheten (anklagemyndigheten) - og eventuelt at en tiltale omtales som anklage. Dette vil synliggjøre samfunnsoppdraget og rollen, det vil beskrive rollen og samfunnsoppdraget bedre, og det vil harmonere med begrepsbruken vi våre to nærmeste naboland. Følgelig vil det også harmonere godt med en mer tilgjengelig offentlig forvaltning, da innbyggerne vil formentlig ha en bedre oppfatning av hva et så sentralt organ i straffeforfølgningen faktisk har som rolle, samfunnsoppdrag og ansvar. Politijuristene vil derfor be departementet vurdere om en begrepsbruk som harmonerer med våre naboland, og som styrker etatens rolle, bør innføres.

Påtaleanalysenutvalget har i NOU 2017:6 betegnet påtalemyndighetens samfunnsoppdrag som (vår utheving): «Utvalget finner at påtalemyndighetens samfunnsoppdrag best kan defineres slik:

«Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og fore- bygge kriminalitet sammen med politiet.»

En slik forståelse synliggjør påtalemyndighetens viktige rolle både som kontrollør og rettssikkerhetsgarantist, men også som deltakende, kompetent og aktuell samarbeidspartner

og ressurs for politiet i prioriteringsspørsmål, utviklingsarbeid og annen ledelse av politidistriktet.»

Straffeforfølgning, og tradisjonell kriminalitetsbekjempelse (altså forfølgning av straffbare handlinger i et allmennpreventivt eller individualpreventivt syn, eller av allmennpreventive eller individualpreventive grunner) vil i straffeprosessuell teori, og i oppbyggingen av en rettsstat, forankres i et av to prinsipper; inkvisisjonsprinsippet eller anklageprinsippet. Inkvisisjonsprinsippet betyr i korthet at det er domstolen som har ansvar for at straffbare handlinger oppdages, oppklares og straffeforfølges. Anklageprinsippet betyr i korthet at det er en anklagemyndighet som har det samme ansvar. Anklagemyndigheten er et forvaltningsorgan, men den er utledet av domstolen, i det minste mandatet til anklagemyndigheten. Vi går ikke grundig inn på de to prinsippene. I Norge har vi, siden straffeprosessloven av 1887, bygget vår prosess på anklageprinsippet, med mindre elementer av inkvisisjonsprinsippet. Det betyr at det i Norge er påtalemyndigheten (som anklagemyndigheten nå heter i Norge) som har eierskapet til straffeforfølgning, i utvidet forstand. Straffeprosesslovutvalget uttaler (NOU 2016:24 s 194): «Statsanklageprinsippet innebærer at påtalemyndighetens vurdering av om straffeforfølgning skal skje, er avgjørende for om en straffbar handling kan bli møtt med en straffereaksjon. De rettslige rammer for påtalemyndighetens avgjørelse om hvor vidt en straffbar handling skal forfølges eller ei, her under rekkevidden av straffeforfølgningsplikten og opportunitetsprinsippet, blir dermed av sentral betydning.» Å ha ansvar for at staten straffeforfølger kriminalitet som et vern borgerne skal ha som følge av samfunnskontrakten, kan vanskelig ha en annen betydning enn at det både innebærer, innenfor rammene satt av politisk valgte organer, å ha ansvar for hele straffeforfølgningen som institusjon, ikke kun den enkelte straffesak. Det gir liten mening å ha ansvaret for forfølgning av enkeltsaker i et slikt perspektiv om ikke dette også innebærer hvilke straffesaker som skal forfølges. Om ansvaret reduseres til enkeltsaksbehandling for retten, kan vanskelig det overordnede perspektivet med en institusjon som har ansvaret for straffeforfølgning av kriminelle handlinger være oppfylt, særlig sett i lys av at straffeforfølgning tradisjonelt i et demokrat, og nå kanskje sterkere enn noen gang, skal være utenfor den direkte politiske styring. Dette synet støttes av straffeprosessutvalget, som omtaler påtalemyndighetens generelle og overordnede ansvar for at staten forfølger straffbare handlinger, herunder følgende (NOU 2016:24 s 302): «Utvalget finner det klart at påtalemyndighetens ansvar for etterforskningen bør videreføres. Ansvaret virker i forlengelsen av påtalemyndighetens generelle og overordnede ansvar for å forfølge straffbare handlinger og for å føre kontroll med politiets straffesaksbehandling. Det er også påtalemyndigheten som er nærmest til å vurdere hvilke etterforskningskritt det er behov for i den enkelte sak, før påtalevedtak kan treffes.»

Det er vanskelig å se hvordan straffeforfølgningsplikten eller opportunitetsprinsippet, og til en viss grad objektivitetsplikten, skal kunne etterleves om ikke påtalemyndigheten har det overordnede, samlede ansvar for hele straffeforfølgelsen, altså både hvilken kriminalitet og hvilke straffesaker som skal straffeforfølges, og hvilken kriminalitet og hvilke straffesaker som ikke skal straffeforfølges. Straffeprosesslovutvalget uttaler (NOU 2016:24 s 195): «Når lovgivende myndighet har besluttet at visse handlinger skal være belagt med straff, tilsier hensynene til håndheving av den materielle retten og til likebehandling at det må påhvile påtalemyndigheten lojalt å forfølge slike handlinger. Også anklageprinsippet, som innebærer en eksklusiv myndighet for påtalemyndigheten til å straffeforfølge, taler for et utgangspunkt om påtaleplikt.

(...)

Utvalget mener opportunitetsprinsippet bør videreføres i ny lov. Det er i utgangspunktet ingen motsetning mellom forutsetningen om at påtalemyndigheten lojalt skal håndheve det regelverk som lovgivende myndighet har vedtatt, og at det i noen grad overlates til påtalemyndighetens skjønn å vurdere hvorvidt forfølgning bør skje i det enkelte tilfellet. Allerede ressursituasjonen gjør prioritering nødvendig. Videre er det ikke alltid at de hensyn som begrunner kriminalisering av en handlingstype, gjør seg gjeldende i enkeltsaker.

Straffetrusler kan dessuten være resultat av utilsiktet kriminalisering. Endelig kan det foreligge andre konkrete grunner som tilsier at forfølgning ikke bør skje. Rammene for påtalemyndighetens skjønnsfrihet bør ta utgangspunkt i straffens begrunnelser, det vil si hensynet til allmennprevensjon, individualprevensjon og sosial (offentlig) ro. I hvilken utstrekning disse hensyn gjør seg gjeldende, vil i stor grad bero på overtredelsens grovhet sammenholdt med hvilke interesser som er krenket ved lovbruddet. Selv om visse hensyn taler for forfølgning, kan det gjøre seg gjeldende mothensyn som bør tillegges avgjørende vekt. Dersom lov- bruddet vil kunne få andre følbare konsekvenser for gjerningspersonen, for eksempel i form av erstatningskrav, administrativ forfølgning eller lignende, kan det tilsa at det ikke er behov for å reagere strafferettslig. For unge lovbrøyttere kan møtet med politiet i seg selv ha en slik avskrekkende virkning at individualpreventive hensyn får mindre betydning. Nødvendige ressursprioriteringer og samfunnsøkonomiske betraktninger kan også etter omstendighetene tale for å ikke forfølge forholdet. Det kan dessuten foreligge helt spesielle grunner, slik som for eksempel behovet for å beskytte svært sensitive opplysninger mot innsyn mv.

De kryssende hensynene som gjør seg gjeldende, tilsier en relativt vid skjønsmessig adgang for påtalemyndigheten til å vurdere hvorvidt etterforskning og videre forfølgning skal skje. Samtidig bør reglene ikke undergrave utgangs- punktet om at det gjelder en sterk presumsjon for at straffbare forhold skal forfølges.»

Dette styrkes atter ytterligere av at det er påtalemyndigheten som har ansvaret for å iverksette etterforskning. Det er vanskelig å håndtere det ansvaret på en fornuftig måte om ikke påtalemyndigheten har et helhetlig overblikk over all kriminalitet, «hele bildet», og på den bakgrunn kan gjøre den rette saksutvelgelsen. Dette understøttes av Straffeprosessutvalget, som på side 120 er tydelig på tre områder påtalemyndigheten må prioritere, og dermed bestemme: «Ved prioriteringen av ressurser må det tas stilling til hvilke kriminalitetstyper, personer og saker som skal straffeforfølges.» Andre forvaltningsorgan, som politiet, har i utgangspunktet kun et ansvar utledet av dette igjen, et lovpålagt ansvar.

Det var det prinsipielle utgangspunktet. Det pragmatiske utgangspunktet - kost-/nyttevurderingen (det er selvfølgelig av stor verdi at det statlige anklageprinsippet etterleveres og at både politi og påtalemyndighet etterlever de prinsipper som setter rammer og føringer for virksomheten (straffeforfølgningen)) - vil og tilsa at påtalemyndigheten har hovedansvaret for ikke bare straffeforfølgning av den enkelte sak, men også for prioritering av kriminalitetsområder og særlig straffesaker. Ulike mennesker tenker ulikt. Og menneskers evne, vilje og grunnlag for å tenke vil i stor grad være influert av menneskets bakgrunn, herunder, i denne kontekst særlig viktig, formalkbakgrunn, utdanning, og også realbakgrunn, arbeidserfaring. I tillegg vil, satt i et velfungerende system, ulike tilnærminger, og ulike mennesker, gjerne komplementere hverandre. Still flest mulig gode tanker på startstreken og la den beste vinne. Klarer man å sette det i system, vil man presumptivt ha den beste løsningen. Ut fra det resonnementet vil rett og slett straffesaksbehandlingen bli bedre om den involverer flere forvaltningsorgan. De overordnede politiske signaler gis av Storting og regjering, og kan på mange måter leses og tolkes like godt av ulike forvaltningsorganer. Men tolkning av de fortløpende politiske signaler sett i lys av lovens rammer og prioriteringer, loven som gir de mer langsiktige politiske signaler for hvordan straffeforfølgning skal skje, vil man kunne argumentere sterkt for gjøres bedre av det organ som nettopp er satt til å forvalte straffeforfølgning innenfor lovens rammer. I tillegg må Riksadvokaten, i egenskap av å være øverste ansvarlige for det straffeforfølgningens faglige del, kunne bestemme hvilke kriminalitetsområder som til enhver tid skal prioriteres, innenfor de tidligere nevnte gitte rammer av Storting og regjering. Det kan vanskelig forestilles å være full faglig ledelse om det kun innebærer at saksbehandlingen av det tilfeldige utvalget av enkeltsaker er godt nok. Spørsmålet om prioritering av sakstyper bør i enda større grad være overlatt til en anklagemyndighet. Dette syn kan utledes fra begge sider, både av det overordnede ansvar for kriminalitetsbekjempelsen og av det overordnede ansvar for enkeltsaksbehandlingen. Dersom påtalemyndigheten skal ha et ansvar for hele straffesaksbehandlingen, vil en ren fra det mer til det mindre betraktning bety at saksutvelgelse også er påtalemyndighetens ansvar.

Man kan også vanskelig ha en helhetlig tilnærming til enkeltsaksbehandlingen, om man ikke har et ansvar for hvilke enkeltsaker som ikke straffeforfølges. Det må være et premiss at dersom påtalemyndigheten finner det rett og riktig å straffeforfølge en sak, så må de da også vite hvilke saker, som en direkte eller indirekte konsekvens, ikke blir straffeforfulgt.

Hvis vi videre deler påtalemyndighetens ansvar i to, et styringsansvar og et kontrollansvar, vil begge disse peke på et større ansvar enn enkeltsaker. Å utøve styring av straffesaksbehandlingen innebærer at man må ha kunnskap om hele kriminalitetsbildet, hvis ikke vil rammene for å utøve styring være så snevre, blant annet på grunn av fravær av helhetsbildet, at det er ødeleggende for en god og effektiv styring. Om påtalemyndighetens kontroll kun skal utøves i ettertid, og for de saker som politiet selv velger å gjøre påtalemyndigheten kjent med, vil dette være en kraftig begrensning av påtalemyndighetens mulighet til å utøve kontroll. Og det er en risiko for at de sakene som det er særlig grunn for påtalemyndigheten til å kontrollere, kan bli de sakene som det nettopp er vanskeligere for påtalemyndigheten å få kjennskap om. I tillegg vil en slik tilnærming være nesten det samme som at påtalemyndigheten ikke skal utøve fortløpende kontroll, kun etterfølgende. Det vil både være i strid med vårt system om at både påtalemyndighet og domstol skal utøve fortløpende kontroll, men også vil det bety at et fravær av fortløpende kontroll innebærer at en fratar påtalemyndigheten muligheten til å utøve kontroll, og eksempelvis stanse en ulovlig eller uheldig virksomhetsutøvelse så tidlig som mulig, «før skaden har skjedd». I tillegg kan ansvaret deles i et ansvar for best mulig rettssikkerhet, samtidig som samfunnet har best mulig kriminalitetsbekjempelse. Påtalemyndigheten har et ansvar for å finne dette skjæringspunktet, den beste strafferettspleien. Hvordan kan eksempelvis påtalemyndigheten være en rettssikkerhetskontrollør, og sørge for likhet for loven, om påtalemyndigheten kun skal behandle innkommende enkeltsaker uten å kjenne hele bildet. På samme måte vil en kraftig begrense påtalemyndighetens mulighet til å være rettssikkerhetskontrollør om kontrollen kun skjer i etterkant, og ikke fortløpende, som påpekt over. Særlig viktig er dette ved bruk av tvangsmidler, men også ellers. Det er stor forskjell om påtalemyndigheter vurderer at grunnlaget for en kommunikasjonskontroll ikke er tilstede før denne igangsettes, eller underveis, enn om denne kontrollen først utøves etter en lengre periode med kommunikasjonskontroll, hvor denne er avsluttet. Skal påtalemyndighetens ansvar eksempelvis også omfatte et ansvar for å kontrollere at det er likhet for loven og at like saker behandles likt, må påtalemyndigheten ha kunnskap om, og råderett over, også de saker som ikke straffeforfølges. Som nevnt over, hvordan skal påtalemyndigheten kunne sørge for at straffeforfølgingsplikten etterleves, om påtalemyndigheten ikke vet hvilket kriminalitetsbilde samfunnet har, hva som er særlige problemområder, hva som bør prioriteres foran annet, men kun sitter med et bilde som kan dannes av de etablerte straffesaker som presenteres for påtalemyndigheten.

Den norske modellen med integrert påtalemyndighet kan sies å ha prinsipielle utfordringer ved seg. Hvordan kan et forvaltningsorgan som skal styre og kontrollere et annet forvaltningsorgan, samtidig være integrert i det organet som skal styres og kontrolleres. Dette argumentet kan forsterkes ytterligere dersom man trekker inn de hensyn som er særlig for påtalemyndigheten, som langt på vei skyldes av at forvaltningsorganet anklagemyndighet er utledet av domstolen, da man forlot det inkvisitoriske prinsipp, som politisk uavhengighet mv. Den norske modellen synes i mindre grad å være debattert, selv om den tidvis er det. Det er de som tradisjonelt er tilhengere av å skille politi og påtalemyndighet, og det er de tradisjonelle forsvarere av det samme system. I Danmark synes derimot utgangspunktet å være at en såpass spesiell ordning bør være underlagt en fortløpende debatt. Skal modellen med integrert påtalemyndighet beholdes, må man være sikker på at påtalemyndigheten er tilstrekkelig uavhengig, objektiv og har tilstrekkelig gjennomslagskraft.

Den norske modellene har gjennomgått ganske radikale endringer, uten at disse er stadfestet eller begrunnet i lov eller andre overordnede politiske vedtak. Selv om dagens straffeprosesslov er endret mange ganger, er det få, om noen, endringer som har adressert

påtalemyndighetens status eller ansvarsområde. Likevel har man bare under herværende straffeprosesslov sett en endring fra en politiadjutant og/eller en politifullmektig i hvert politidistrikt som var politimesterens naturlige og selvfølgerlige nummer to, til dagens virkelighet hvor mange påtalejurister tidvis oppfattes som, og tidvis opplever selv, at påtalemyndighetens roller er redusert til å være en tilnærmet ren saksbehandlerstilling. En så omfattende omveltning av virke- og ansvarsområdet for en så sentral del av vår rettssystem, og ikke minst vår straffeprosess, som anklagemyndigheten, burde åpenbart vært grundig utredet, og et bevisst og tydelig valg. En skal ikke trekke sammenlikningen med domstolen alt for langt, men en kan vanskelig se for seg en så omfattende endring i dommerens stilling som dette uten omfattende debatt og utredning. Og ut i fra et perspektiv som nevnt over, at straffeforfølgning bygger på enten anklageprinsippet eller det inkvisitoriske prinsipp, bør ikke betraktningene om det ansvarlige organ for straffeforfølgning være så ulike, uavhengig av om staten bygger på en påtalemyndighetbasert eller domstolbasert straffeforfølgning. Det synes å være stor enighet om at endringen har vært omfattende, men det synes å være like vanskelig å finne en felles forklaring på hva dette skyldes. Det synes å være vanskelig å forklare denne forskyvning av makt mellom politi og påtalemyndighet. For reduksjonen i påtalejuristens, og dermed påtalemyndighetens innflytelse, møtes av en tilsvarende styrking av politiets rolle. Det oppleves ikke å være noe maktvakuum. Da påtalejuristen forsvant som den naturlige og selvfølgerlige nummer to, ble den plassen fylt av andre. Dette skjedde uten lovendring, uten noen overordnet drøftelse eller på annen måte som er lett å gjenfinne som viser at dette var et bevisst valg. At juristenes stilling eller posisjon i embetsstaten generelt nok er redusert, kan vanskelig alene forklare og begrunne dette skiftet, som er et tilnærmet paradigmeskifte. Det er gode argumenter for at ikke politifullmektigen automatisk skal være politimesterens nummer to, og nå er stillingen også formelt sett en stilling som har flere mellom seg og politimester, men det er også gode grunner til å se på hvorfor det skjedde, og om denne endringen endte opp med at påtalemyndigheten nå har en for lav posisjon i politiet, da den av flere omtales som en saksbehandlerstilling. Uavhengig av om endringen var rett eller ikke, og mange vil nok idag være enig i at det ikke bare er gode grunner til at politifullmektigen skal være politimesterens nummer to i ett og alt, er det likevel ikke riktig at endringen skjer uten overordnet kontroll og styring, langt mindre en overordnet avgjørelse. Og, noe spissformulert, synes påtalemyndigheten å skyves lenger og lenger ned på rangstigen, noe som er direkte i strid med hva som er sagt over om påtalemyndighetens «generelle og overordnede ansvar for å forfølge straffbare handlinger og for å føre kontroll med politiets straffesaksbehandling.»

Dette underbygges ytterligere av at den påtaleansvarlige er pålagt et ansvar, et straffebelagt ansvar, for mye av arbeidet med etterforskning og irettføring av en straffesak. Dette straffeansvaret rimer dårlig med hvilke kompetansekrav som stilles til påtalejuristen i dag, og ikke minst til hvilken faktisk rolle og myndighet påtaleansvarlig har i dag. Det er en utbredt oppfatning at dette ansvaret stemmer dårlig med den reelle myndighet og mulighet til å utøve rollen sin som påtaleansvarlig har i dag. Og dette gjenspeiler seg i påtaleleders rolle, som har liten gjennomslagskraft overfor de andre lederne. I de spørsmål og innenfor det ansvaret som tilligger påtalemyndigheten, skal påtaleleder formelt sett være overordnet de andre lederne. Dette oppleves ikke å være realiteten i dag. Den formelle myndighet tillagt påtalemyndigheten i dag oppleves av mange å ikke stemme med virkeligheten. Og ut fra et resonnement om at ingen kan ilegges et straffansvar for - holdes strafferettslig ansvarlig for - forhold vedkommende ikke rår eller kan rå over, er dette alene en grunn til en grundig gjennomgang, basert på en rekke ulike perspektiver, herunder et rettssikkerhetsperspektiv, Det er selvfølgerlig et alternativ å fjerne straffeansvaret, men det vil i liten grad rydde opp i uklarheten om påtalemyndighetens posisjon. Å kunne holdes strafferettslig ansvarlig for at etterforskningen og irettføringen går rett for seg, illustrerer at lovgiver har hatt et syn på påtaleansvarliges rolle, fullmakt og gjennomslagskraft som harmonerer dårlig med den stadig mer utbredte oppfatning av at påtaleansvarlig er en saksbehandler. Lovgiver synes å ha gitt uttrykk for at påtalemyndigheten skal ha en langt mer fremtreden og overordnet rolle enn det

som idag synes å være realiteten. Og denne endringen er gjennomført hverken ved lovendring eller annen overordnet drøftelse.

Fremveksten av et stadig større og sterke Politidirektorat styrker vurderingen av et endringsbehov ytterligere. Jo større kapasitet i Politidirektoratet, jo mer innflytelse kan og vil de få over styringen av politiets virksomhet, herunder straffesaksbehandlingen. Dette stemmer dårlig med både det prinsipielle utgangspunktet for vår strafferettspleie, anklageprinsippet, da Politidirektoratet ikke kan få ansvaret for statens anklagefunksjon, og det stemmer heller ikke med vår nåværende eller foreslåtte straffeprosesslov. Det er stor forskjell på å ha rett og å få rett, på samme måte som det er forskjell på formell makt og reell makt. Og den reelle makten vil i stor grad utøves av den som har størst kapasitet til å være den som leder, styrer og kontrollerer. Selv om de formelle grensene mellom de to spor i utgangspunktet synes klare, vil en stor ubalanse eller skjevhet, som her, utfordre denne grensen. Denne utfordringen kan bygges ene og alene på nettopp at kapasiteten er stor i Politidirektoratet, mens kapasiteten er begrenset, og til dels sterkt begrenset, både ved riksadvokatembetet isolert sett, og i den høyere påtalemyndighet sett under ett. Denne skjevhet eller maktubalanse forsterkes ytterligere av at Politidirektoratet er den som sitter med budsjettstyringen, og en formell styring som ikke følges opp med de nødvendige budsjetter, vil ha lite eller ingenting for seg.

En overføring av arbeidsoppgaver fra Den høyere påtalemyndighet til påtalemyndigheten i politiet kan ikke skje uten den nødvendige satsning på kompetanseutvikling i påtalemyndigheten, som påtaleanalyseutvalget har adressert. Dette begrunnes både i at man faktisk skal være forsikret om at påtalemyndigheten i politiet har kompetanse til å håndtere de vanskeligste sakene. Mange i påtalemyndigheten i politiet vil være det allerede i dag. Men en kompetansestrategi som også er knyttet opp mot overføring av arbeidsoppgaver er like så viktig for at rettens øvrige aktører, og dermed samfunnet som sådan, er komfortabel med at disse arbeidsoppgaver overføres til påtalemyndigheten i politiet.

I dette ligger også at både Den høyere påtalemyndighet, og kanskje særlig påtalemyndigheten i politiet, må gjøre mer for å beholde den kompetansen de har bygget opp hos de ansatte. Det er derfor viktig at kompetanse- og karriereutvikling er godt sammenvevet, slik at ikke påtalemyndigheten utdanner for andre deler av rettsvesenet. Dette er, i tillegg til å være et kvalitetsspørsmål, et ressurssspørsmål om hva som er hensiktsmessig; å beholde kompetanse eller å måtte opparbeide ny kompetanse hos nyansatte.

Det ovenstående underbygger verdien, og nødvendigheten av, at utvalgets betraktninger om påtalemyndigheten kommer godt til syne i loven. Dette oppfattes tidvis som en profesjonskamp mellom jurister og polititjenesteutdannede. Det er en misforståelse. Vi registrerer at det er aktører som mener det politifaglige har fått for liten plass. Det er en manglende forståelse for hvordan rettsstaten og straffeforfølgningen er bygget opp, og det er en manglende forståelse for de prinsipielle betraktninger rundt dette. Påtalemyndighetens rolle må defineres uavhengig av profesjonskamp. Å argumentere for at påtalemyndighetens rolle bør svekkes eller være mindre er ikke å svekke juristenes rolle, men det er å svekke rettsstatens rolle.

I det følgende vil vi kommentere enkelte bestemmelser og deler av utvalgets vurderinger, da som nevnt særlig opp mot påtalemyndigheten.

For det første er Politijuristene enige i forslaget om at det er riktig og naturlig å nedfelle de prinsipielle betraktninger rundt påtalemyndighetens uavhengighet i loven. Utvalget beskriver dette godt, og vi gir vår tilslutning til dette. Det er viktig at påtalemyndigheten er organisert slik at denne uavhengigheten må anses udiskutabel. Det er et helt nødvendig premiss for å

beholde dagens system med integrert påtalemyndighet. Likevel ser vi at eksempelvis Oslo politidistrikt har organisert seg på en måte, på tross av hva som ble fremforhandlet sentralt, hvor påtalemyndigheten viskes ut, og hvor det er høyst uklart om hvem og i hvilken linje en beslutning er truffet. Dette har den konsekvens at Oslo politidistrikt er det eneste politidistrikt i landet hvor man, i teorien i alle fall, kan ha en politisk styrt etterforskning, og hvor man kan risikere å bli utsatt for en politisk styrt etterforskning. På side 102 heter det: «Utvalget foreslår å formalisere og styrke påtalemyndighetens uavhengighet fra politiske myndigheter. Etter utvalgets syn er det viktig å sikre påtalemyndighetens uavhengighet, herunder gjennom en organisering som ikke bare på grunnlag av praksis, men også formelt utelukker politisk innblanding i enkeltavgjørelser.» Organiseringen av påtalemyndigheten i Oslo politidistrikt står i direkte motstrid med dette tankegodt, og kan således ikke forlenges om de foreslåtte grunnlovsendringer blir gjennomført. Denne organiseringen synes å gå i helt motsatt retning av det tankegodt som trekkes opp i NOU 2016:24 og NOU 2017:5, om en mer uavhengig påtalemyndighet. For ordens skyld er det vår oppfatning at organiseringen allerede i dag strider med uavhengighetsprinsippet, objektivitetsprinsippet og anklageprinsippet.

Påtaleanalyseutvalget beskriver det slik - herunder nødvendigheten av en prinsipiell tilnærming til de organisatoriske løsninger som må velges - på side 161: «Etter Påtaleanalyseutvalgets syn kan valg av organisering ikke baseres på «godværsdagene». Mange politiutdannede vil utvilsomt kunne utøve rollen som administrativ leder for påtalejuristene på en fornuftig og lojal måte. Straffesaksbehandlingen er ikke bare en helt grunnleggende viktig del av politiets virksomhet, men også en bærebjelke i statens virksomhet. Et monopol på bruk av makt overfor egne borgere vil alltid innebære et potensial for maktmisbruk. Ergo er det behov for en uavhengig kontrollinstans med reell gjennomslagskraft. Denne kontrollen ligger i noen grad hos domstolene, men primært hos påtalemyndigheten, som for utsettes å utøve betydelig og løpende påtaleaktivitet. Mange beslutninger vil aldri nå domstolene, og Spesialenheten for politi-saker vil kun befatte seg med mulige straffbare forhold.

Disse grunnleggende og prinsipielle hensynene tilsier at kontrollen løsrives fra drift og produksjon. Selv om utvalget er enig med politimesteren i Oslo i at dette neppe utgjør et stort problem per i dag, er det for utvalget avgjørende at den såkalte Oslo-modellen åpner for eksternt og uønsket press. Utvalget har i denne vurderingen også i noen grad sett hen til at drivkreftene bak Nærpolitireformen særlig har rettet seg mot produksjon og effektivitet, og kanskje i noe mindre grad mot uavhengighet og prinsipielle betenkeligheter.

Påtaleanalyseutvalget anbefaler en organisatorisk modell hvor påtalejuristene er organisert i en egen påtaleavdeling, men er fysisk spredt og sitter helt eller delvis stedsplassert i etter forskingsmiljøene. Denne modellen ivaretar både et effektivitets- og et kvalitetsperspektiv. Når man først har et tosporet system hvor påtalemyndighetens innflytelse er under et visst press, er det unødvendig å legge opp til administrative løsninger som ytterligere utfordrer dette systemet.»

Det er en nyttig og riktig debatt å vurdere i hvilken grad riksadvokaten skal avgjøre enkeltsaker. Så langt vi vet skjer det (tilnærmet) ikke i Danmark og Sverige. Det bør vurderes hvordan da saksmengden kan begrenses ved riksadvokatens kontor. Utvalget foreslår en utvidet delegasjonsadgang som det er gode grunner for. Politijuristene mener det derfor er gode grunner for å behandle sakene med 21 års strafferamme annerledes. Politijuristene vil foreslå at utkastet sitt § 2-11, 1. ledd c formuleres slik at disse sakene hører til riksadvokaten kun i den grad dette er besluttet av riksadvokaten. En mulig formulering kan være «som kan straffes med fengsel inntil 21 år, dersom dette er besluttet av riksadvokaten». Det vil bety at utgangspunktet vil være at statsadvokaten har kompetanse til å ta ut tiltale i disse sakene, med mindre riksadvokaten har besluttet noe annet. Det vil og gi riksadvokaten en helt annen fleksibilitet med tanke på hvilke saker og sakstyper som til enhver tid skal bringes inn til riksadvokatembetet. Dette kan tenkes besluttet eksempelvis i en årlig instruks fra Riksadvokaten. Da kan riksadvokaten få innsendt de sakene som det året skal prioriteres/gis særlig oppmerksomhet av riksadvokatembetet. Det er hevdet at vår straffeprosesslov til en viss grad er bygget for mye opp rundt strafferammen, og i for liten grad rundt en helhetlig

vurdering, en betraktning det er lett å dele, og som også gir sitt utslag i kompetansebestemmelsene.

Når det gjelder påtalekompetanse for påtalemyndigheten i politiet, er vi ikke enige med utvalget. Det er en problemstilling som hadde fortjent nærmere drøfting om det er tilstrekkelig med juridisk utdanning og plettfrå vandel for å begynne i påtalemyndigheten. Når det i tillegg er et svært mangelfullt opplæringstilbud som tilbys (ny)ansatte i påtalemyndigheten, er dette svært problematisk. Vi er klar over at kompetansebygging og etter- og videreutdanning ikke nødvendigvis er spørsmål som bør reguleres i straffeprosessloven, men når dagens oppfølging fra arbeidsgiver er så fraværende, synes det prematurt å fjerne ulike kompetansenivåer internt i påtalemyndigheten i politiet. Dette bør ligge til det er lagt grunnlag for en strategisk kompetansestyring, og et fastlagt opplæringsløp for ansatte i påtalemyndigheten. I NOU 2017:5 beskrives dagens situasjon slik på side 190, en beskrivelse som lett kan benyttes som argumentasjon for en fraråding av «utvanning av hierarkiet»: «Virksomheten som påtalejurist er faglig krevende og forutsetter høy kompetanse av ulik karakter. Det er Politidirektoratet som politijuristenes arbeidsgiver som har det overordnede administrative ansvaret for kompetanseutvikling for denne gruppen. Som beskrevet i kapittel 9, ble det på bakgrunn av rapporten fra Sjøvold-utvalget iverksatt en strukturert grunnutdanning for politijurister fra 2003. I praksis er det politidistriktene, statsadvokatene (nå Oslo statsadvokatembeter) og Politihøgskolen som har stått for gjennomføringen av denne grunnutdanningen. Som utvalget kommer nærmere inn på nedenfor, har grunnutdanningen ikke gjennomgått noen særlig utvikling etter at den ble etablert.

Slik Påtaleanalyseutvalget ser det, er dagens tilbud langt fra godt nok. En sentral grunn til at grunnutdanningen ikke har utviklet seg, er at ingen – heller ikke Politidirektoratet – har tatt et reelt ansvar; denne utdanningen har i stor grad fått leve sitt eget liv. Ut over hva som kommer frem i Sjøvold-utvalgets rapport, foreligger det ikke synlige sentrale føringer for kompetansearbeidet. Det finnes ingen strategi for dette arbeidet, og forankringen hos riksadvokaten synes svak. Det er imidlertid riksadvokaten i egenskap av etatsleder, som har den faglige styringen av påtalemyndigheten, også påtalemyndigheten i politiet.» Til sammenligning beskriver Påtaleanalysen den tilsvarende tilnærmingen til dette spørsmålet i Sverige slik: «I Sverige starter juristene som «åklagaraspirant» i påtalemyndigheten. Utgangspunktet for utdanningen er at den skal være praktisk og ikke teoretisk rettet. Man blir tildelt en fadder ved den «åklagarkammaren» man jobber. Der får man veiledning og blir forberedt på den grunnutdanningen man må igjennom. Deretter er det en felles utdanning, totalt 15 uker. Målet med grunnutdanningen er å gi hver åklagare tilstrekkelig sikkerhet, trygghet og styrke i sin rolle til å kunne bruke sine tilegnede kunnskaper, og selvstendig kunne håndtere alle sakstyper som ikke krever spesiell erfaring. Videre skal man kunne håndtere saker som kommer på jourvakt.

Etter 9–12 måneder skal det gjøres en vurdering av om man er kvalifisert for ansettelse. Det er ikke mange tilfeller hvor man ikke får ansettelse, og meningen er at fadder/veilederen ved åklagarkammaren skal gi tilstrekkelig veiledning slik at man blir kvalifisert. Etter det andre året skal det også foretas en vurdering av hvorvidt man er skikket og kvalifisert til å bli kammaråklagare. Blir man ikke det, forblir man assistentåklagare, men da med tilrettelegging og ekstra veiledning. Det skjer veldig sjelden at man ikke blir kammaråklagare etter disse årene. Det tar likevel lang tid før man blir kammaråklagare. Medregnet selve jusstudiet ca. ti år.» Det er svært vanskelig å forstå hvorfor vi her skal ta så mye lettere på spørsmålet om påtalekompetanse enn hva som synes å være tilfellet i Norge. Viktigheten burde være nogenlunde den samme i Norge og Sverige.

Politijuristene er tilhengere av flere nivåer i for påtalemyndigheten i politiet. For å understreke påtalemyndighetens uavhengighet, og underbygge opportunitetsprinsippet og objektivitetsprinsippet mener vi det er riktig at de mest erfarne politiadvokatene (en type politiadvokat 3) får den kompetansen som idag alene tilligger politimester. Slik vil også etterforskningene som gjøres med de mest inngripende tvangsmidler kunne gjennomføres

helt uavhengig av hvilke bindinger politiet eventuelt skulle ha. I NOU 2017:5 er det beskrevet slik på side 189: «En fremtidig utvikling bør også være at påtalekompetanse i politiet knyttes til stillingskategorier. Dagens politiadvokat 2-rolle har utviklet seg på en uheldig måte, ved at det ikke er oppstilt tydelige krav til hvem som skal inneha disse stillingene. Ut fra hensynet til politijuristenes karriereutvikling kan det være en god løsning å knytte en utvidet påtalekompetanse til denne stillingskategorien. Med tanke på dagens store politidistrikter bør det dessuten på sikt vurderes å opprette flere nivåer i påtalemyndigheten i politiet, for eksempel politiadvokat 3 eller «førstepolitiadvokat», og legge en ytterligere utvidet påtalekompetanse til en slik stilling.» og videre på side 203: «Spørsmålet om nye stillingskategorier må ses i sammenheng med reguleringen av kompetansereglene slik disse er redegjort for i kapittel 12. Nye stillinger må som et minimum knyttes til funksjoner og fylles med et innhold. Det kan for eksempel tenkes at enkelte sakstyper kun kan avgjøres av en politiadvokat 3. Beslutning om bruk av særskilte etterforskningsmetoder kan knyttes til denne, muligens også enkelte typer statsadvokataktorater etter nærmere oppnevning. Videre kan det være et krav om at man skal ha gjennomført enkelte studier eller videreutdanning for å kvalifisere til en politiadvokat 3-stilling. Gjennomført mastergrad i etterforskning kan være eksempel på et slikt studium. En forutsetning er at det skapes et mer strukturert karriereløp innen fagsporet i påtalemyndigheten. Stillingskategorien politiadvokat 2 kunne motsetningsvis vært knyttet opp mot ansiennitet. Som motargument mot en slik utvikling, kan anføres at man allerede i dag har tilstrekkelig med kategorier. En ny kategori vil ikke nødvendigvis påvirke påtalemyndighetens gjennomslagskraft eller kvaliteten på arbeidet. Særlig vil dette være tilfelle hvis stillingskategorien blir et middel for lønnsutvikling og ikke et faglig motiverende tiltak. Enkelte av respondentene har vist til at man i stedet burde strukturere og praktisere politiadvokat 2-stillingen i tråd med intensjonen, og knytte den sterkere til funksjoner og krav om tilleggsutdanning. At praktiseringen av stillingskategorien ikke skjer i tråd med forutsetningen, kan ikke i seg selv begrunne opprettelsen av ytterligere en kategori. For å ivareta personer med lang ansiennitet kan man i større grad bruke lønsspennet i dagens stillingskategorier fremfor å gi dem en ny stillingsbetegnelse. Påtaleanalyseutvalget mener at det bør utarbeides et mer strukturert system når det gjelder innholdet i de forskjellige stillingskategoriene, og en plan for et helhetlig karriereløp. Det må knyttes et nærmere spesifisert innhold og kvalifikasjonskrav til stillingene. Dagens praktisering er veldig tilfeldig og lokalt tilpasset. Er ønsket høyere lønn, bør lønsspennet utnyttes bedre. Det er stort rom for å utnytte dette langt bedre for alle stillingskategoriene i dagens system. Utvalget gir ingen klar anbefaling på dette punktet. Det er likevel utvalgets oppfatning at dagens system må gjennomgås, og at strukturen og kravene til de enkelte kategoriene må klargjøres.» Påtaleanalyseutvalget konkluderer ikke med noen klar anbefaling. Politijuristene er tilhenger av en innføring av flere nivåer påtalekompetanse, ikke færre, for påtalemyndigheten i politiet - likevel så at det kan tenkes at det nye nivået er å flytte, eller delegere, dagens såkalte politimesterkompetanse til et politiadvokat 3-nivå. Det er uansett all grunn for lovgiver til å gjennomgå dette som en helhet, som påpekt i Påtaleanalysen. Dette er ikke enkeltstående spørsmål, og det er ikke spørsmål som bør løses etterhvert, men det er ulike sider av en problemstilling som må ses i sammenheng og som må løses helhetlig. Dette underbygges av Påtaleanalyseutvalget på side 214: «Påtaleanalyseutvalget foreslår at det bør utarbeides et mer strukturert system når det gjelder innholdet i de forskjellige stillingskategoriene til påtalemyndigheten i politiet, herunder en plan for et helhetlig karriereløp. Til stillingene må det knyttes et nærmere spesifisert innhold og kvalifikasjonskrav. Dagens praktisering er veldig tilfeldig og lokalt tilpasset. Hva gjelder spørsmålet om opprettelse av nye stillingskategorier viser utvalget til drøftelsen inntatt i punkt 13.6.»

Forslaget, som vi støtter, om en større delegasjonsadgang - og faktisk delegasjon - av statsadvokataktorater til påtalemyndigheten i politiet, vil også nødvendiggjøre flere nivåer, som og påpekt av Påtaleanalyseutvalget. For ordens skyld bemerkes det at en slik

delegasjon vil medføre et behov for en kapasitetsøkning i påtalemyndigheten i politiet. I NOU 2017: 5 beskrives dette på side 214: «Dels for å skape et handlingsrom til å prioritere etterforskningsledelse i større grad enn i dag, men også som en konsekvens av endringer i oppgaveporteføljen til Den høyere påtalemyndighet, må påtalemyndigheten i politiet styrkes. Særlig vil en økning i antall aktorater kunne medføre en ressursmessig merbelastning. Også behovet for etatskompetanse og økt oppmerksomhet omkring etterforskningsledelse vil medføre et ressursuttak.

Når det gjelder merbelastningen ved den foreslåtte økningen i oppgaveporteføljen, foreslår utvalget at dette kompenseres i form av økte ressurser. Når utvalget likevel avstår fra å kvantifisere dette behovet, har det sammenheng med to forhold. Dels henger dette nøye sammen med hvilke tiltak som rent faktisk iverksettes i Den høyere påtalemyndighet, dels er det vanskelig å anslå behovet mer presist.»

Statsadvokatenes ansvar for veiledning og tilsyn overfor politiet og påtalemyndigheten i politiet er et forsømt område, som det ikke har vært kapasitet til å følge opp tilstrekkelig, og ikke heller tilstrekkelig prioritert. Det vises til Påtaleanalysen, NOU 2017:5, hvor det først på side 169 heter: «Etter Påtaleanalyseutvalgets syn må statsadvokatene i fremtiden i større grad identifisere seg med faglederrollen. Vi må ha en offensiv påtalemyndighet som har nødvendig kompetanse om politietaten, som forstår sin samfunnsrolle, og som både anerkjenner og respekterer den politi- faglige kompetansen og viktigheten av samarbeid. Innenfor denne rammen vil enkeltsakene for tsatt utgjøre et helt sentralt element.

Fagledelsen må forstås og endres fra å være en ad hoc-oppgave til å bli en løpende virksomhet. Tilnærmingen vil komme til å gjøre noe med selve statsadvokatrollen. Det bør skje en utvikling fra «enkeltsaksbehandler, med litt fagledelse på si» til «fagledelse, med betydelige innslag av enkeltsaksbehandling, kontroll og oppfølging av politiet.» og videre på side 193, hvor det heter:» Spørsmålet om fagledelse og enkeltsaksbehandling dreier seg dypest sett om hva som gir best kvalitet i straffesaksbehandlingen. Problemstillingen er ikke et enten/eller, men hvor det optimale skjæringspunktet skal og bør gå. Vil økt fagledelse og noe redusert aktorering samlet sett gi bedre eller dårligere kvalitet i den samlede straffesaksbehandlingen? Svaret på dette spørsmålet bør være førende for statsadvokatenes fremtidige profil og oppgaveutførelse. Utvalget har derfor sett det som sin oppgave å ha en åpen diskusjon om tematikken, hvor både sentrale prinsipper og konkrete vurderinger er hensyntatt.

Problemstillingen er behandlet i foregående kapitler, særlig i kapittel 11. Argumentasjonen gjentas derfor ikke i detalj her.

Den konkrete oppgaveutførelsen bør kobles opp mot sakenes alvorlighet, de sentrale prioriteringene, og om politidistriktet har mangler eller dårlig måloppnåelse. Det sentrale elementet i redefineringen av rollen går ikke primært på rammene for oppgaveutførelsen, men på selve innretningen. Hvordan jobbes det, og hvordan tilnærmer man seg tematikken? Statsadvokatene må i fremtiden identifisere seg med rollen som fagleder, og i mindre grad se på seg selv som en avansert enkeltsaksbehandler. Faglederrollen stiller økte krav til etatskompetanse, og vil fordre løpende involvering i politiets virksomhet. Et slikt paradigmeskifte vil kreve et betydelig stykke arbeid, spesielt fra ledelsen, ettersom dette berører både tradisjoner, etatskultur, kompetanse og usikkerhet. Endringsmotstand må påregnes.

Utvalget erkjenner at det finnes relevante motforestillinger mot hvor langt man rent faktisk skal gå i å redefinere rollen. Den tradisjonelle straffesaksbehandlingen vil fortsatt utgjøre kjernen i statsadvokatenes oppgaveportefølje. Tungtveiende rettssikkerhetshensyn tilsier at de alvorligste og mest krevende sakene også i fremtiden bør løftes ut av politiet til avgjørelse.»

Det er derfor riktig at dette området gis en egen bestemmelse i loven, i form av § 2-5, 3. ledd.

Dagens ordning med påtalemyndighet integrert i politiet (som forsåvidt kunne vært betegnet som politi integrert i påtalemyndighetens nederste del) reiser en rekke prinsipielle spørsmål og betenkeligheter. Nå vurderes denne ordning som vellykket, og så lenge det ikke er aktuelt

å endre dette, er det særdeles viktig at påtalemyndigheten i politiet settes i stand til å være nettopp påtalemyndighet, og utføre sitt samfunnsoppdrag. Vi deler fullt ut utvalgets beskrivelse på side 187: «Gitt at ordningen med integrert påtalemyndighet i politiet skal videreføres, bør fordelene ved ordningen utnyttes bedre enn i dag, og ulempene søkes avdempet.» Det er derfor helt nødvendig, som utvalget gjør, å gi en klar anvisning på rolle- og ansvarsfordeling mellom påtalemyndigheten og andre tjenestepersoner i politiet. Blant annet fordi påtalemyndigheten og politiet har tildels ulike samfunnsoppdrag, samtidig som de er sammenfallende på enkelte områder. Samme stillingsbetegnelse/grad bør ikke benyttes på tjenestemenn i påtalemyndigheten og i politiet.

Vi støtter og utvalget i at påtalemyndighetens tjenestemenn bør ha juridisk utdanning. De inngrep (tvangsmidler) som påtalemyndigheten kan beslutte er blant de mest inngripende tiltak som treffes mot befolkningen. De bør således være lovregulert, og praktiseringen av kompliserte lovregulerte områder bør overlates til de med juridisk kompetanse. Det må være et minimumskriterie for å sikre befolkningens rettssikkerhet. Vi registrerer at utvalget ikke vil foreslå endringer i gjeldende rett. Til det kan det bemerkes at Politidirektoratet i dag ikke har fulgt gjeldende rett i dette spørsmålet, og sørget for at langt flere visepolitimestre har blitt tildelt påtalekompetanse enn det lovgiver har åpnet for. Å tildele påtalekompetanse til visepolitimestre uten juridisk kompetanse er det kun adgang til å gjøre helt unntaksvis, etter forarbeidende til dagens straffeprosesslov. Dette er regulert i straffeprosessloven § 55, og i tredje ledd er det åpnet for at man unntaksvis kan utnevne de uten juridisk embetseksamen til dette embetet. Om denne unntaksregelen sa Justisdepartementet i odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 35 1978-79 på side 113): "*Etter departementets vurdering bør det som utgangspunkt kreves at påtalemyndighetens tjenestemenn innen politiet skal ha juridisk embetseksamen. En bestemmelse om dette hører naturlig hjemme i straffeprosessloven, se utk § 55 første ledd nr. 3. Etter departementets mening kan imidlertid ikke utelukkes at det i særskilte tilfelle kan bli spørsmål om å gi en kvalifisert politiembetsmann eller -tjenestemann påtalemyndighet selv om han ikke har juridisk embetseksamen. Man har derfor i bestemmelsens annet ledd åpnet adgang til å gjøre unntak fra kravet om juridisk embedseksamen for de personer som er nevnt i første ledd nr. 3.*» Dette ble fulgt opp av Justiskomiteen, som i sin innstilling til Odelstinget (Innst. O. nr. 37 (1980-81) side 16) uttaler: «Når det gjeld paragraf 55 nr. 3 meiner komiteen at utgangspunktet må være at påtalemakta sine tenestemenn skal ha juridisk embetseksamen. Komiteen har ikkje noko å innvende mot at det skal kunne gjerast unntak frå dette, men det må da ligge føre spesielle tilhøve.» Det er det forarbeidene til loven sier om spørsmålet. Både Justisdepartementet og Justiskomiteen mente altså at det ikke skulle utelukkes i særskilte tilfelle at man burde utnevne andre enn jurister til politimestre. Det er en snever åpning. Likevel har i dag alle visepolitimestre uten juridisk utdanning i dag påtalekompetanse. Når alle er tildelt påtalekompetanse kan det vanskelig sies å være noe annet enn brudd på straffeprosesslovens bestemmelser om dette. Dette kan oppfattes å være betegnende for i hvilken grad man vil innrette seg etter lovens bestemmelser. Det er etter vår oppfatning derfor særlig viktig at det sendes sterke signaler fra lovgiver om dette spørsmålet. Vi er for så vidt overrasket over at dette ikke er problematisert fra dommer- eller forsvarerhold, for det kan med en viss styrke hevdes at beslutninger fattet av alle visepolitimestrene uten juridisk utdanning ikke kan være lovlige, da dagens straffeprosesslov rett og slett ikke har gitt en så vid adgang til å tildele påtalekompetanse til tjenestemenn uten juridisk embetseksamen eller master i jus. Denne «er det så nøye»-holdningen til hvem som kan få påtalekompetanse, vil på sikt kunne utgjøre en trussel mot borgernes rettssikkerhet.

Utkastets § 2-10, om at påtalemyndigheten kan pålegge den enkelte tjenestemann i politiet å utføre oppgaver, er en viktig bestemmelse å ha lovfestet. Vi vil likevel anbefale at begrepet «pålegge» skiftes ut med «beordre», som er sammenfattende med øvrig begrepsbruk internt i politiet, og dermed bør være klargjørende hva denne adgangen innebærer. Dette må stå i samme stilling som øvrige beordringsadganger i politiet.

Straffeprosessutvalget er forbilledlige klare på spørsmålet om ansvaret om styringen av etterforskningen - som må være en nødvendighet gitt vårt straffeprosessuelle system. Utkastet til § 13-4 gir klarhet, også i lovteksten, i det som burde være helt grunnleggende i en rettsstat bygget på anklageprinsippet, se over. Det er, som nevnt, ikke en profesjonskamp, men en avklaring av hvordan rettsstaten vår er bygget opp, og hvem som sitter med ansvaret, og hvem som bør utøve kontroll og ha styringen for at etterforskningen og straffeforfølgningen i størst mulig grad kan ivareta de hensyn vi som samfunn mener at straffesaksbehandlingen skal følge. Det er en beskrivelse av hvordan dette organisatorisk må løses i praksis, det er ikke en stillingtagen til 1214hvilken utdanningsform som legger best til rette for å løse en straffesak. Den uklarhet som den vage og upresise formuleringen i dagens straffeprosesslov § 225 har medført, har skapt vanskeligheter og uklarheter. Det er all grunn til at lovgiver tar ansvar for å rydde opp i dette. Som påpekt av oss i tidligere høringsuttalelser, har den nåværende straffeprosesslov en lite konsekvent, lite klargjørende og uryddig begrepsbruk når den omtaler 1) «påtalemyndigheten», 2) «politiet» og 3) «påtalemyndigheten i politiet» (den integrerte påtalemyndighet). I straffeprosessloven peker ordet «politiet» på alle de tre foranstående alternativer i ulike tilfelle. Prinsipielt sett er det også, med henvisning til det ovenstående, og utvalgets redegjørelse for påtalemyndighetens rolle, uryddig og uhensiktsmessig at loven benytter seg av begrepet politiet når det menes påtalemyndigheten. Uavhengig av at det er forsøkt rettet opp i forarbeidene. Vi vil uttrykke sterk støtte til utvalgets formuleringen, både hva gjelder nytten og verdien av det tverrfaglige samarbeidet, men også nødvendigheten av å hindre sammenblanding og ivareta grunnleggende prinsipper for straffesaksbehandlingen, når de på side 302 skriver: «*Ordningen med integrert påtalemyndighet i politiet, som er nærmere omtalt i punkt 8.2.3.1, har som sin største styrke at straffesaksbehandlingen allerede fra anmeldelse kan skje i et politi- og påtalefaglig samarbeid. For å unngå uheldig sammenblanding av roller og sikre nødvendig objektivitet og uavhengighet er det imidlertid etter utvalgets vurdering en forutsetning at ordningen bygger på klare ansvarslinjer. På denne bakgrunn mener utvalget det bør følge uttrykkelig av loven at det er påtalemyndigheten som har ansvaret for alle sider ved etterforskningen.*»

Dette settes tidvis opp et (kunstig) skille mellom den politifaglige og påtalefaglige ledelse av etterforskningen, og det gis uttrykk for at den taktiske biten er noe som hører politifaglig del til. Dette må være feil. Påtalenalysautvalget uttaler på side 197: «*Vanskeligere blir det når man skal si noe absolutt om den taktiske delen av etterforskningen.*

For å illustrere noen poenger kan politiavhøret brukes som eksempel. Som utgangspunkt ligger det til påtalejuristen å bestemme hvorvidt det er behov for avhøret, og hva som skal klargjøres eller være tema for avhøret. Det er ikke tvilsomt at påtalejuristen kan legge føringer for sentrale spørsmål og beordre konkrete etterforskingsskritt. Følgende eksempel omtalt i rundskriv om politiavhør er illustrerende:

«Påtaleansvarlig eller jourhavende jurist kan (og bør tidvis) kontaktes for rådføring om avhørsplanen og sakens sentrale bevistemaer. I viktige og vanskelige avhør skal påtaleansvarlig som en hovedregel konsulteres om valg av avhørsstrategi og rapportform.» At juristen deltar i planleggingen av avhøret, er i mange saker naturlig. Samtidig bør det høre til sjeldenhetene at påtalejuristen aktivt deltar under avhørene. Unntak kan tenkes, men som en klar hovedregel ligger gjennomføringen av politiavhøret til de politifaglig ansvarlige. Disse skal forestå selve gjennomføringen av både politiavhøret og andre aktuelle etterforskingsskritt. Også i et ressursperspektiv er slik involvering fra påtalejuristens side lite hensiktsmessig. Etter omstendighetene kan dette også bidra til å gjøre ansvarsforholdene uklare.» Et annet mye brukt eksempel er en skjult etterforskning mot narkotikavirksomhet. Det er da ofte helt sentralt at påtalemyndigheten har en vurdering av når tilslaget mot narkotikavirksomhet skal gjøres, eksempelvis for å vurdere når forsøkets nedre grense er overtrådt. Dette er tidvis en vanskelig juridisk vurdering som krever betydelig innsikt i blant annet rettspraksis. Den taktiske vurdering og den juridiske vurdering blir da tilnærmet sammenfallende. Ytterligere understøttes det av formålet med etterforskningen, beskrevet i § 13-1: «*Etterforskningen skal skaffe til veie slike*

opplysninger om et mulig straffbart forhold som er nødvendige for å

- a) avgjøre spørsmålet om påtale,
- b) forberede rettens behandling av skyld- og reaksjonsspørsmål, og
- c) sikre fullbyrding av straff og andre reaksjoner.»

Videre innebærer § 13-4 et krav om at etterforskningen faktisk skal styres av påtalemyndigheten. Vi gir våre fulle tilslutning til dette kravet, samtidig som vi understreker at at dette kravet ikke bare må rette seg mot den enkelte påtaleansvarlige, som det selvfølgelig skal gjøre, men også mot politimesteren og politidistriktet. Det innebærer at arbeidsgiver må tilrettelegge for at lovens bestemmelse kan etterleves. I NOU 2017:5 trekkes nødvendigheten og effekten av tilstedeværelse frem ved flere anledninger, som på side 197: «Påtaleanalyseutvalget er av den oppfatning at økt kompetanse hos påtalejuristene og en styrket fagledelse hos statsadvokatene, er de enkelttiltakene som i størst grad vil styrke påtalemyndigheten og dens reelle gjennomslagskraft. Større og bedre kunnskap om politietaten og den taktiske delen av etterforskningen, i kombinasjon med nødvendig tilstedeværelse, vil naturlig gi både trygghet og gjennomslag.» Og den nødvendige tilstedeværelse forutsetter at det og er tilrettelagt for nødvendig tilstedeværelse. Videre heter det i Påtaleanalysen på side 214: «Dels er det vanskelig å konkretisere hvor mye av «fraværet» av den påtalemessige etter forskningsledelsen som skyldes ressursmangel, og hvor mye som skyldes usikkerhet, manglende rolleavklaring og fravær av ledelse og oppfølging.»

Når det gjelder bestemmelsen om tilrettelagte avhør i § 10-7 har vi følgende innvending: Det oppstilles, etter vår oppfatning helt korrekt, et krav om at avhører i tilrettelagte avhør skal være «særskilt skikket». Men det samme er ikke sagt om avhørsleder, altså påtaleansvarlig. At det skal stilles et krav til avhører som ikke følges opp overfor avhørsleder, synes både ulogisk og vise manglende helhetlig tenkning. Det synes det noe merkelig at det ikke stilles tilsvarende krav til den som skal lede avhøret, og som vil være ansvarlig for at avhøret er av god nok kvalitet til å vurdere tiltalespørsmålet og muligheten til å oppnå domfellelse i retten. Er tanken da at dette ikke skal kontrolleres av påtalemyndigheten? Det bryter i så fall med hele vårt system. At alle påtalejurister vil kunne beherske tilrettelagte avhør med de nye reglene «av seg selv», tror vi faktisk er på grensen til naivt. Ved å ta inn dette kravet i loven, altså et krav om at avhørsleder også skal være særlig skikket, vil det styrke påtalemyndighetens rolle, som i denne sammenheng tilsvarer dommerrollen. Den som leder et slikt avhør må ha særlig kompetanse både på fagområde og avhør av barn og særlig sårbare særlig sårbare personer, kun på denne måten viser man at man tar overgrep mot barn alvorlig. Vi mener at det i denne bestemmelse også må fremkomme et krav om at avhørsleder er «særlig skikket».

Til slutt vil vi påpeke utfordringene ved utkastets § 3-12 om retten til forsvarer under avhør. Vi registrerer at utvalget mener Norge ikke bare akkurat skal legge listen så vi akkurat overkommer menneskerettighetene, en betraktning det er lett å være enig i. Samtidig er det et spørsmål om hvor langt man skal gå i å være godt innenfor de grensene som EMD til enhver tid vil trekke opp. Det er i denne forbindelse på sin plass å nevne at en påstand (typisk fra forsvarerhold) om en beslutning fra påtalemyndigheten strider med menneskerettighetene på ingen måte kan eller må være retningsgivende for disse betraktningene. Vi har registrert at det er motforestillinger mot denne bestemmelse, blant annet begrunnet i effektivt politiarbeid, og, enda verre, det vil kunne forkludre et prosjekt i Politidirektoratet. Uavhengig av om det er riktig at mistenkte skal ha forsvarer fra første avhør, må man aldri kunne begrunne en lovbestemmelse som gir mistenkte mindre rettigheter i at det vil kunne være til hinder for et prosjekt som politiet har. Vi har stor sans for at det er etablert et prosjekt som etterforskningsløftet. Men vi kan ikke se at dette skal forsvare en lovtekst som ikke gir mistenkte rettigheter. Dersom dette prosjektet ikke i tilstrekkelig grad har involvert og hensyntatt påtalemyndigheten, og da ikke hatt den nødvendige forståelse for påtalemyndighetens rolle, noe som er foruroligende i seg selv, er

det et ansvar som hviler på og som må repareres av prosjektet, ikke av lovgiver. Forslaget til lovtekst understreker at det er en rettslig styrt prosess, og således skal påtalemyndigheten på dette tidspunkt være involvert. De motargumenter vi har sett så langt synes til en viss grad bygget på en tanke om at dette er «noe politiet skal få drive med i fred og ro», uten innblanding og involvering fra de rettslige aktører som påtalemyndighet og forsvarer. Det er et urovekkende bilde, som understreker nødvendigheten av en prinsipiell tilnærming til straffeprosessen, herunder etterforskningen, og en lovtekst som er tydelig på alle disse områdene, og det understreker betydningen av en påtalemyndighet med den nødvendige gjennomslagskraft for at rettsstaten skal være godt ivaretatt.

Moss, 12. august 2017

Sverre Bromander
Leder
Politijuristene

Kopi:
Norges Juristforbund
Riksadvokaten
Politidirektoratet