

**Fremstilling av reglene om påtalemyndighetens  
organisasjon og kompetanse.**

**Fremstilling og vurdering av hvorvidt dagens ordning  
er hensiktsmessig i lys av debatten om å skille politi  
og påtalemyndighet.**

Kandidatnummer: 518

Leveringsfrist: 25.04.2010

Til sammen 17216 ord

Faktisk leveringsdato: 23.04.2010

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	Presentasjon av emne og problemstilling	1
1.2	Avgrensninger	3
1.3	Rettskildebildet	3
1.4	Den videre fremstilling	4
<b><u>2</u></b>	<b><u>PÅTALEMYNDIGHETENS OPPBYGNING</u></b>	<b><u>5</u></b>
2.1	Straffeprosessloven av 1887	5
2.2	Hierarkiet: Over- og underordningsforhold sett i lys av omgjørings- og instruksjonsmyndighet, tilbakeføring og omfordeling av påtalemyndighet og delegasjon	6
2.2.1	Organiseringen	6
2.2.2	Omgjøringsretten	10
2.2.3	Instruksjonsmyndighet	10
2.2.4	Tilbakeføring og omfordeling av påtalemyndighet	11
2.2.5	Delegasjon	11
2.3	Forholdet til alminnelig forvaltningsvirksomhet	13
<b><u>3</u></b>	<b><u>PÅTALEMYNDIGHETENS OPPGAVER</u></b>	<b><u>14</u></b>
3.1	Anklageprinsipp og inkvisisjonsprinsipp	14
3.2	Nærmere om oppgavene	14
3.2.1	Etterforskning og tvangsmidler	14
3.2.2	Påtalsespørsmålet	18
3.2.3	Påtalemyndighetens øvrige oppgaver	20

<b><u>4</u></b>	<b><u>SKILLE POLITI OG PÅTALEMYNDIGHET</u></b>	<b><u>22</u></b>
4.1	Skilledebatten	22
4.2	Skilleutvalget	23
<b><u>5</u></b>	<b><u>FREMSTILLING AV ARGUMENTENE SOM HAR BLITT TRUKKET FREM I SKILLEDEBATTEN</u></b>	<b><u>29</u></b>
5.1	Rettsikkerhet og effektivitet	29
5.1.1	Rettsikkerhet	30
5.1.2	Effektivitet	38
5.2	Organisatoriske hensyn	41
5.3	Oppsummering	42
<b><u>6</u></b>	<b><u>ORGANISERING AV POLITI OG PÅTALEMYNDIGHET I ANDRE LAND</u></b>	<b><u>43</u></b>
6.1	Sverige	43
6.2	Danmark	44
6.3	Oppsummering	44
<b><u>7</u></b>	<b><u>ALTERNATIVE MÅTER Å ORGANISERE POLITI OG PÅTALEMYNDIGHET PÅ</u></b>	<b><u>46</u></b>
7.1	Modell I	46
7.2	Modell II	49
7.3	Modell III	51
7.4	Modell IV	54
7.5	Oppsummering	55

<b>8</b>	<b><u>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER</u></b>	<b>57</b>
<b>8.1</b>	<b>Sammenfatning og konklusjon på problemstillingen</b>	<b>57</b>
<b>8.2</b>	<b>Veien videre</b>	<b>60</b>
<b>9</b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b>62</b>
<b>9.1</b>	<b>Lovgivning</b>	<b>62</b>
<b>9.2</b>	<b>Forarbeider</b>	<b>62</b>
9.2.1	Norges Offentlige Utredninger	62
9.2.2	Stortingsmeldinger	62
9.2.3	Innstilling	62
<b>9.3</b>	<b>Høyesterettspraksis</b>	<b>63</b>
<b>9.4</b>	<b>Rundskriv</b>	<b>63</b>
<b>9.5</b>	<b>Litteratur</b>	<b>63</b>
<b>9.6</b>	<b>Andre dokumenter</b>	<b>64</b>
<b>9.7</b>	<b>Nettdokumenter</b>	<b>64</b>
<b>9.8</b>	<b>Kontakt gjennom e-post</b>	<b>66</b>
<b>9.9</b>	<b>Websider</b>	<b>66</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Presentasjon av emne og problemstilling

Temaet for oppgaven er for det første reglene om påtalemyndighetens organisering og kompetanse. I tillegg vil jeg drøfte om dagens organisering av påtalemyndigheten er hensiktsmessig i lys av debatten om å skille politi og påtalemyndighet. Avhandlingen er følgelig todelt. I oppgavens første del redegjøres det for gjeldende rett (de lege lata). Denne danner grunnlaget for de lege ferenda drøftelsene i del to. Formålet med avhandlingen er å gi et innblikk i påtalemyndighetens virksomhet for så å analysere deler av det større spørsmålet om integrert påtalemyndighet er en heldig løsning eller om det heller bør opprettes et skille mellom politi og påtalemyndighet.

Reglene om påtalemyndigheten er hjemlet i straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 (heretter straffeprosessloven) kapittel 6 og 7 og i forskriften om ordningen av påtalemyndigheten av 28. juni 1985 nr. 1679, herunder påtaleinstruksen.

Straffeprosessloven har røtter helt tilbake til 1887 og det var da en særskilt påtalemyndighet, slik den er i dag, ble etablert. Påtalemyndighetens ansvarsområde er straffesaksbehandling og etaten er organisert i tre nivåer. Påtalesfunksjonen i politiet representerer det laveste og lokale organet innen påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten er integrert i politiet og vi opererer følgelig med et tosporet system i norsk politi; politiet som politimyndighet og politiet som påtalemyndighet. Disse har ulike oppgaver og er underlagt ulike organer, hvilket innebærer at den norske politi- og lensmannsetaten har to overordnede instanser. Som politimyndighet med polisiære oppgaver og i administrative spørsmål er politiet underlagt Justis- og politidepartementet, mens politiet som påtalemyndighet med ansvaret for straffesaksbehandlingen er underlagt riksadvokaten og i siste instans Kongen i statsråd.

Videre består påtalemyndigheten av statsadvokater og riksadvokaten, som utgjør Den høyere påtalemyndighet. Kongen i statsråd er øverste påtalemyndighet, med prinsipielle forbehold som det vil bli redegjort for nedenfor.<sup>1</sup>

I del II av oppgaven har jeg studert forholdet mellom politi- og påtalemakt i Norge. I motsetning til andre vestlige land, har Norge integrert påtalemyndighet i politiet. Danmark har en tilnærmet lik ordning. Ordningen med påtalemyndigheten som en integrert del av politiet har vært diskutert i en årrekke. Like lenge som det har vært en selvstendig påtalemakt i Norge har det vært ulike meninger om hvilke følger det har å ha påtalemyndigheten i politiet.<sup>2</sup>

Problemstillingen om hvorvidt vi i dag operer med et hensiktsmessig system reiser mange spørsmål, og jeg vil peke på og vurdere sentrale momenter som har kommet frem gjennom debatten. Hvorvidt integrert påtalemyndighet er hensiktsmessig blir på den ene siden et spørsmål om hva som er årsakene til at det er viktig for Norge å opprettholde et integrert system; hva er med andre ord grunnlaget for ordningen? På den annen side er det et spørsmål om hvorfor det har vokst frem en debatt for å skille politi og påtalemyndighet? Hva er med andre ord de negative konsekvensene av et tosporet system i den norske politi- og lensmannsetat? Hvorvidt systemet er hensiktsmessig leder også over i spørsmålene om hvordan organiseringen av politi og påtalemyndighet er i andre land. Hva skulle eventuelt ha vært alternativer til dagens ordning hvis det ble foretatt et skille av politi og påtalemyndighet?

Hovedstrukturen for påtalemyndigheten ble lagt mot slutten av 1800-tallet. Organiseringen av påtalemyndigheten har undergått få endringer fra slutten av 1800-tallet og frem til i dag i en situasjon hvor samfunnet og statens institusjoner har gjennomgått store endringer. Debatten om et skille av politi og påtalemyndighet har så langt ikke resultert i endringer av dagens ordning.

---

<sup>1</sup> Se brev fra riksadvokaten til Stortingets utredningsseksjon datert 09.09.2009

<sup>2</sup> Kristiansen, Politi og påtalemakt i ”annerledeslandet” Noreg s.1

## 1.2 Avgrensninger

Emnet er omfattende, særlig del I av oppgaven, og enhver side av temaet vil derfor ikke bli behandlet i den kommende fremstillingen. Det vil følgelig avgrenses mot politiet som politimyndighet. Det er kun politiet som påtalemyndighet det vil bli redegjort for i denne avhandlingen. Lensmennene vil for øvrig bli holdt utenfor.

Videre vil ikke saksbehandlingsregler som gjelder for påtalemyndighetens virksomhet, virkningen av saksbehandlingsfeil og kompetanseoverskridelser og kontroll med påtalemyndigheten omfattes av denne oppgaven.

Innenfor påtalemyndigheten er det også særlige etterforsknings- og påtaleorganer, herunder Kripos,<sup>3</sup> Det nasjonale statsadvokatembetet, Spesialenheten for politisaker,<sup>4</sup> Politiets sikkerhetstjeneste<sup>5</sup> og ØKOKRIM.<sup>6</sup> Disse vil jeg redegjøre for kort under punkt 2.2.1. En mer vidtgående fremstilling av disse vil imidlertid bli holdt utenfor oppgaven.

## 1.3 Rettskildebildet

Det er straffeprosessloven og påtaleinstruksen som er de sentrale kildene. Lovtekstene må på enkelte punkter suppleres av forarbeidene. For å støtte opp og utfylle lovtekstene og forarbeidene, har jeg i tillegg brukt en del juridisk litteratur og rundskriv fra riksadvokaten. Oppgavens første del er således en ren de lege lata fremstilling basert på den tradisjonelle rettskildelære. Likeledes har jeg brukt en rapport fra arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom kystvakten, politiet og påtalemyndigheten datert 12.11.07, riktignok i begrenset omfang. Denne ble skrevet i den hensikt å trekke linjene for fremtidig praksis og inneholder mange vurderinger.

Bakgrunnen for del II av oppgaven er at det gjentatte ganger har vært diskutert i det offentlige om dagens organisering av påtalemyndigheten er den beste. Ut ifra et rettssikkerhets- og effektivitetshensyn har det blitt reist spørsmål om dagens ordning med

---

3 Se straffeprosessloven § 55 (3)

4 Se straffeprosessloven § 67 (6)

5 Se straffeprosessloven §§ 55 (3), 67 (5) og politiloven av 4. august 1995 nr. 53 kapittel III A

6 Se påtaleinstruksen kapittel 35

integrert påtalemyndighet i politiet er heldig. Spørsmålet ble etter hvert også en diskusjon på myndighetsnivå da Justisdepartementet i 1987 besluttet å nedsette et offentlig utvalg til å vurdere politiordningen i Norge; det såkalte ”Skilleutvalget.” Jeg viser i denne sammenheng til NOU 1988:39. Del II kan ikke forankres i autorativt rettskildemateriale fordi det er spørsmål om hvordan påtalemyndigheten bør organiseres uavhengig av hvilke regler som gjelder i dag. Oppgavens del II er derfor en de lege ferenda fremstilling.

#### 1.4 Den videre fremstilling

Kapittel 2 og 3 fungerer som en ansats og bakgrunn for de øvrige kapitlene i avhandlingen. I kapittel 2 vil jeg gjøre rede for påtalemyndighetens oppbygning og organisering. I kapittel 3 gjør jeg rede for påtalemyndighetens oppgaver. Det nærmere innhold i skilledebatten og det offentlige utvalget ( skilleutvalget ) som ble nedsatt til å vurdere dagens politi- og påtaleordning fremgår av kapittel 4. I kapittel 5 ser jeg på og vurderer tre argumenter som har blitt trukket frem i debatten om et skille av politi og påtalemyndighet. I kapittel 6 følger det en kort fremstilling av organiseringen av politi og påtalemakt i andre land. I denne sammenheng har jeg sett på systemet i Sverige og Danmark. I kapittel 7 vil jeg peke på og vurdere alternative modeller til dagens ordning dersom politi og påtalemyndighet skulle bli atskilt. Avsluttende bemerkninger er inntatt i kapittel 8. Her vil jeg oppsummere hovedtrekkene i oppgaven, før jeg konkluderer problemstillingen.



## 2 Påtalemyndighetens oppbygning

### 2.1 Straffeprosessloven av 1887

Påtalemyndigheten ble organisert ved lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 1887, inspirert av tysk og fransk rett.<sup>7</sup> Loven representerte en omveltning på det straffeprosessuelle området. Den innførte en helt ny rettsordning i straffesaker. Tidligere lå påtaleansvaret hos amtmannen; tidligere kalt sysselmannen og i dag omtalt som fylkesmannen. Han var en fastlønnet embetsmann og påtalekompetansen ble utledet av Norske Lov (1687).<sup>8</sup> Straffeprosessloven, også lenge betegnet som ”juryloven” på grunn av innføringen av juryen i rettsystemet, var et resultat av en politisk kampsak i perioden 1845 til 1887. Den ene siden representerte et stortingsflertall av bønder og radikale akademikere. Disse kjempet for endringer i rettshåndhevelsen da det på denne tiden var amtmenn, fogder og dommere som hadde den største innflytelse over rettshåndhevelsen. Den andre siden bestod av et konservativt mindretall av embetsmenn som ikke ønsket forandringer og som var støttet av konge og regjering. Det ble i perioden 1845 til 1887 opprettet flere lovkommissjoner som kom med sine innstillinger. Regjeringen viste imidlertid ikke reformvilje, og det var først etter en langvarig debatt som vedvarte i over 30 år at loven omsider ble vedtatt i Odelstinget og godkjent av Lagtinget i 1887. Loven trådte i kraft 1.januar 1890.<sup>9</sup>

---

7 Andenæs, Norsk straffeprosess 4. utgave 2009, samlet utgave ved Tor-Geir Myhrer s.35, heretter forkortet ”Andenæs (2009)”

8 Holme, Fra amtmann til statsadvokat (1985) s.3, 24-25, heretter forkortet ”Holme (1985)”

9 Holme (1985) s.3-4, 6-9

## 2.2 Hierarkiet: Over- og underordningsforhold sett i lys av omgjørings- og instruksjonsmyndighet, tilbakeføring og omfordeling av påtalemyndighet og delegasjon

### 2.2.1 Organiseringen

Det er organisert en egen påtalemyndighet til å forfølge straffbare handlinger på vegne av det offentlige. Påtalemyndigheten er strukturert som et treleddet hierarki delt inn i et sentralt, regionalt og lokalt nivå. I tillegg består påtalemyndigheten av særlige etterforsknings- og påtaleorganer (se neste side).

Skjematisk oversikt over påtalemyndighetens tjenestemenn:	
Påtalemyndigheten i politiet	På det lokale plan er påtalemyndigheten organisert i flere politidistrikter ledet av politimester, jf. politiloven av 4. august 1995 nr. 53 § 16 første ledd. Politimesteren har ansvaret for de administrative, økonomiske, påtalemessige og politifaglige funksjonene i distriktet. <sup>10</sup> I Norge er det 27 politidistrikter, i tillegg til Svalbard. <sup>11</sup> Antall politidistrikter var tidligere 54, men disse ble redusert til 27 ved Politireform 2000. <sup>12</sup> Ved sistnevnte er det sysselmannen som er den lokale politimesteren, jf. Svalbardloven av 17. juli 1925 nr. 11 § 5 annet ledd. De øvrige tjenestemenn i påtalemyndigheten i politiet er visepolitimestrene, politiinspektørene, politiadvokatene og politifullmektigene. Men også sjefen og den assisterende sjefen for Politiets Sikkerhetstjeneste og sjefen og den assisterende sjefen for Kripos, jf. straffeprosessloven § 55 første ledd nr. 3. Når tjeneste- og embetsmenn i politi og påtalemyndighet blir mistenkt for straffbare handlinger foretas etterforskningen av et særskilt etterforskningsorgan; Spesialenheten for politisaker. Enheten er hjemlet i straffeprosessloven § 67 sjettede ledd.
Regionale statsadvokatembeter	Påtalemyndigheten i politiet er underordnet av ti regionale statsadvokatembeter, jf. straffeprosessloven §§ 55 (2) og 57. Hvert embete består av en førstestatsadvokat og flere statsadvokater, hvorav Oslo statsadvokatembete er det største. <sup>13</sup>
Riksadvokaten	Riksadvokaten har den overordnede faglige ledelse av påtalemyndigheten, herunder utøvelse av påtalemakt og annet innenfor det straffeprosessuelle spor, jf. straffeprosessloven §§ 55 (1) og 56. Ved riksadvokatembetet er det i tillegg til riksadvokaten, assisterende riksadvokat og statsadvokater, jf. straffeprosessloven §55

10 St.meld.nr.22 (2000-2001) punkt 1.2

11 Hov, Rettergang II s.115

12 St.meld.nr.22 (2000-2001)

13 Hov, Rettergang II s.128-129

Særlige etterforsknings- og påtaleorganer:	
Kripos	Nasjonale enhet for etterforskning og påtale av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Sjefen og den assisterende sjefen for Kripos hører med til påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 55 nr. 3. Kripossjefen har grad av politimester og har påtalekompetanse tilsvarende de øvrige politimestere. Sjefen for Kripos er underordnet riksadvokaten ved utøvelse av påtalefunksjoner. <sup>14</sup>
Det nasjonale statsadvokatembetet	Det er også opprettet et eget statsadvokatembete, Det nasjonale statsadvokatembetet, som utfører påtaleoppgaver på statsadvokatnivå i de saker som behandles av Kripos. Dette har også den overordnede ledelsen av straffesaksbehandlingen ved Kripos. Det nasjonale statsadvokatembetet er underordnet riksadvokaten. <sup>15</sup>
ØKOKRIM	Sentral enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Regler om ØKOKRIM er hjemlet i påtaleinstruksen kapittel 35. Sjefen og den assisterende sjefen for ØKOKRIM er førstestatsadvokater og hører derfor med til påtalemyndigheten. Enheten er underordnet riksadvokaten for så vidt gjelder utøvelsen av påtalefunksjoner. <sup>16</sup>
Politiets sikkerhetstjeneste	Enhet som skal forebygge og etterforske forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og internasjonal terrorvirksomhet, jf. politiloven § 17 b og straffeprosessloven § 67 (5). Sikkerhetssjefen og hans nestkommanderende hører med til påtalemyndigheten. Ved de typer lovbrudd som enheten etterforsker hører påtalespørsmålet under statsadvokat eller riksadvokaten, eventuelt Kongen i statsråd. <sup>17</sup>
Spesialenheten for politisaker	Enhet som etterforsker straffbare handlinger begått av politi og påtalemyndighet. Regler om denne er gitt i straffeprosessloven § 67 (6). Enheten er faglig underlagt riksadvokaten. <sup>18</sup>

14 Hov, Rettergang II s.130-131

15 Hov, Rettergang II s.131

16 Hov, Rettergang II s.133-134

17 Hov, Rettergang II s.132-133

18 Hov, Rettergang II s.131-132

### 2.2.1.1 Påtalemyndighetens uavhengighet

Det fremgår av straffeprosesslovens § 56 annet ledd annet punktum at det bare er Kongen i statsråd som kan gi alminnelige regler og bindende pålegg om hvordan riksadvokaten skal utføre sitt verv. Dette innebærer at Kongen i statsråd formelt sett er øverste leder for påtalemyndigheten og har følgelig instruksjons- og omgjøringsrett i saker som loven legger til riksadvokaten eller andre tjenestemenn i påtalemyndigheten. Norge skiller seg i så måte fra Danmark hvor ”anklagermyndigheden” er underlagt Justisministeren og hører til den utøvende makts område.<sup>19</sup>

Selv om Kongen i statsråd har myndighet til å instruere riksadvokaten og de øvrige i påtalehierarkiet, forekommer dette imidlertid ikke i praksis.<sup>20</sup>

Tanken bak påtalemyndighetens uavhengige stilling i utøvelsen av påtalemyndighet er at virksomheten bør være styrt av faglige vurderinger, fremfor politiske syn.

”Det betraktes hos oss som en fordel at påtalemyndigheten utøver sine funksjoner upåvirket av skiftende regjeringers politiske syn.”<sup>21</sup>

Det at riksadvokaten er underlagt Kongen i statsråd og ikke Justisdepartementet, bidrar til å sikre uavhengigheten.<sup>22</sup> Justisministeren har ikke anledning til å gripe inn i påtalemyndighetens arbeidsoppgaver og avgjørelser med saker i det straffeprosessuelle spor. Da må han i så fall få saken behandlet i statsråd gjennom en kongelig resolusjon. Tilsvarende er situasjonen for Stortinget.<sup>23</sup>

Det har eksempelvis blitt uttalt av Justiskomiteen i forbindelse med overvåkingstjenestens oppgaver:

---

19 Kristiansen, *Politi og påtalemyndighet i ”annerledeslandet”* Noreg s.49

20 Andenæs (2009) s.39

21 Andenæs (2009) s.39

22 Hov, *Rettergang II* s.144

23 Andenæs (2009) s.40

”Komiteen vil spesielt påpeke viktigheten av at både riksadvokaten og Justisdepartementet har et overordnet ansvar for overvåkingstjenestens arbeid på klart definerte områder. Det er naturlig at Justisdepartementet har et styringsansvar for vesentlige deler av overvåkingstjenestens arbeid, spesielt for den forebyggende virksomheten. Samtidig er det helt avgjørende i et demokrati at en politisk uavhengig påtalemyndighet styrer overvåkingstjenestens etterforskning, slik at etterforskningen av straffesaker ikke påvirkes av partipolitiske hensyn.”<sup>24</sup>

Prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet har blitt uaktualisert i konkrete straffesaker. Et eksempel er tilfellet der riksadvokat Tor-Aksel Busch gikk ut mot justisministeren i 2008. Riksadvokaten mente at justisministeren involverte seg for tett i spørsmål om henleggelse av en voldtektssak og sendte et brev 12. august 2008 for å klargjøre roller og ansvarsområder. ”Busch understreker i sitt brev datert 12. august blant annet at det er viktig å understreke den prinsipielle betydningen av påtalemyndighetenes uavhengighet, og at tilliten til at påtalemyndigheten faktisk er uavhengig av politiske myndigheter i enkeltsaker.”<sup>25</sup>

### 2.2.2 Omgjøringsretten

Innenfor påtalemyndigheten kan den overordnede alltid omgjøre avgjørelser som er truffet av en underordnet, etter eget tiltak eller klage. Dette i kraft av å være overordnet påtalemyndighet, men også etter reglene om klage, jf. straffeprosessloven §§ 75 og 59a.<sup>26</sup>

### 2.2.3 Instruksjonsmyndighet

Et overordnet påtaleorgan har instruksjonsmyndighet overfor lavere nivåer. Et overordnet organ vil kunne gi bindende instruksjoner til et underordnet organ om hvordan myndigheten, herunder etterforskning og andre påtaleoppgaver, skal utøves. Instruksene kan være generelle eller konkrete i forbindelse med en enkelt sak. Et eksempel på generelle instruksjoner er riksadvokatenes rundskriv til statsadvokatene og politimestrene.<sup>27</sup>

---

24 Sitert fra Innst. O. nr. 89 (2000-2001) punkt 2

25 Sitert fra <http://www3.nrk.no/nyheter/1.6207669>

26 Andenæs (2009) s.36

27 Fredriksen, Innføring i straffeprosess 2. utgave 2009 s.61, heretter forkortet ”Fredriksen (2009)”

Rettsgrunnlaget for instruksjonsmyndigheten er dels lovfestet. Straffeprosessloven § 62 gir Kongen i statsråd hjemmel til å utferdige nærmere regler om ordningen av påtalemyndigheten. Videre kommer instruksjonsmyndigheten til uttrykk i straffeprosessloven § 56 annet ledd annet punktum som gir regjeringen adgang til å instruere riksadvokaten. Etter straffeprosessloven § 58 annet ledd kan riksadvokaten og statsadvokatene gi pålegg til direkte til politiets underordnede tjenestemenn. Dette gjelder både overfor påtalemyndighetens tjenestemenn og politiets tjenestemenn. Instruksjonsmyndigheten er imidlertid også en naturlig følge av selve over- og underordningsforholdet innenfor påtalemyndigheten, selv om dette ikke følger direkte av straffeprosessloven. Imidlertid har loven et par bestemmelser hvor dette kommer indirekte til uttrykk, herunder straffeprosessloven § 56 annet ledd første punktum om at det er riksadvokaten som har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten og straffeprosessloven § 58 første ledd hvor det fremgår at politimestrene som påtalemyndighet ”står under” riksadvokaten og statsadvokaten.<sup>28</sup>

#### 2.2.4 Tilbakeføring og omfordeling av påtalemyndighet

På lik linje med instruksjons- og omgjøringsretten, kan en overordnet overta behandlingen av en sak som ligger under en underordnet eller overføre behandlingen til en annen underordnet. Riksadvokaten flytter for eksempel myndigheten fra en statsadvokat til en annen. Dette fremgår av straffeprosessloven § 59. Vi taler med andre ord om en tilbakeføring og omfordeling av påtalemyndighet. Når det gjelder tilbakeføring og omfordeling av myndighet gir straffeprosessloven § 59 kun adgang til dette i konkrete tilfeller, jf. ordlyden ”sak” og ”i det enkelte tilfellet.” Det vil dermed ikke være tale om å foreta en generell tilbakeføring og omfordeling av myndighet.<sup>29</sup>

#### 2.2.5 Delegasjon

Utgangspunktet og hovedregelen er at delegasjon av påtalemyndighet ikke er tillatt. Det kreves særlig hjemmel for at delegasjon fra et overordnet organ til et underordnet organ

---

<sup>28</sup> Hov, Rettergang II s.142-143

<sup>29</sup> Hov, Rettergang II s.145-146

kan skje. Dette er ikke hjemlet uttrykkelig i straffeprosessloven, men er en følge av det hierarkiske systemet påtalemyndigheten er organisert etter. Riksadvokaten har eksklusiv påtalekompetanse i de mest alvorlige sakene, statsadvokatene i alvorlige saker og politiet i de minst graverende. Det vil lett kunne bli oppfattet som et brudd på lovgiverens forutsetninger dersom en tillot delegasjon, derav krav om særlig hjemmel.<sup>30</sup>

I så vel straffeprosessloven og påtaleinstruksen finnes det særlig hjemmel for delegasjon. Etter straffeprosessloven § 77 kan påtalemyndigheten overdra utførelsen av saken for retten til oppnevnte aktorer. Videre følger det av straffeprosessloven § 76 tredje ledd første punktum at saker om forbrytelser som kan medføre fengsel i mer enn 6 år, skal føres av en statsadvokat. Dette har sammenheng med at den myndighet som har besluttet tiltale i utgangspunktet skal være den samme som opptrer som aktor i retten. Men dersom særlige grunner foreligger kan en fullmektig ved riksadvokatembetet, en advokat eller en polititjenestemann ved påtalemyndigheten føre saken. Sistnevnte fremgår av straffeprosessloven § 76 tredje ledd tredje punktum. Et annet eksempel er hjemlet i straffeprosessloven § 76 annet ledd tredje punktum. Bestemmelsen åpner for at påtalemyndigheten kan møte ved en polititjenestemann som ikke tilhører påtalemyndigheten. Dette gjelder imidlertid kun i saker ved tingretten hvor det er utferdiget forelegg.<sup>31</sup>

Det er også flere eksempler på delegasjon i påtaleinstruksen. Hjemmelen for dette er straffeprosessloven § 62 som gir Kongen i statsråd adgang til å gi nærmere regler om organiseringen av påtalemyndigheten. En praktisk viktig delegasjonsbestemmelse er påtaleinstruksen § 17-1 første ledd. Her er påtalemyndigheten i politiet blitt tildelt henleggelseskompetanse i alle saker der ingen har vært siktet selv om de ikke har påtalekompetanse. Dette innebærer at de kan henlegge forbrytelsessaker uten å måtte legge frem saken for overordnede av den grunn at det for eksempel ikke foreligger tilstrekkelig bevis, man vet ikke hvem gjerningsmannen er, prosessuelle vilkår mangler eller at det ikke

---

30 Hov, Rettergang II s.148

31 Hov, Rettergang II s.149



står overfor noe straffbart forhold. Selv om saken skulle henlegges, er det imidlertid fri adgang til å gjenåpne forfølgningen.<sup>32</sup>

Er derimot noen siktet, er situasjonen annerledes. I saker hvor tiltalespørsmålet hører under overordnet påtalemyndighet, må spørsmålet om henleggelse forelegges denne, jf. påtaleinstruksen § 17-1 annet ledd. Det fremgår imidlertid her at dette gjelder ”som regel.” Ordlyden kan kanskje forstås slik at spørsmålet om henleggelse i utgangspunktet ligger hos overordnet påtalemyndighet, men at det likevel ikke alltid er nødvendig at rett myndighet tar stilling til spørsmålet. Når dette er sagt, følger det imidlertid av rundskriv gitt av riksadvokaten at hovedregelen er at henleggesspørsmålet i saker hvor spørsmålet om tiltale hører under riksadvokaten, alltid skal forelegges sistnevnte når noen har vært siktet i saken. Tilsvarende skal spørsmålet om å frafalle en siktelse der tiltalekompetansen hører under statsadvokaten, forelegges denne når noen har vært siktet ved at begjæring om tvangsmidler har vært fremsatt for domstolen. I andre saker kan statsadvokaten gjøre unntak for foreleggelsesplikten.<sup>33</sup>

### 2.3 Forholdet til alminnelig forvaltningsvirksomhet

Påtalemyndigheten er en del av forvaltningen, men reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1976 gjelder imidlertid ikke, jf. forvaltningsloven § 4 første ledd litra b. Det fremgår av bestemmelsen at påtalemyndighetens virksomhet er unntatt fra forvaltningslovens regler. Tilsvarende er det med offentlighetsloven, jf. lov om offentlighet i forvaltningen av 19. Juni 1970 nr. 69 § 1 tredje ledd. Denne kommer heller ikke til anvendelse for påtalemyndighetens arbeid.<sup>34</sup>

---

32 Hov, Rettergang II s.149 og 164

33 Se rundskriv gitt av riksadvokaten nr.4/2004 ( RA-2004-4 ) punkt IV

34 Andenæs (2009) s.36

### 3 Påtalemyndighetens oppgaver

#### 3.1 Anklageprinsipp og inkvisisjonsprinsipp

Det fremgår av straffeprosessloven § 63 at:

”Domstolene trer bare i virksomhet etter begjæring av en påtaleberettiget, og deres virksomhet opphører når begjæringen blir tatt tilbake.”<sup>35</sup>

Dette betegnes som ”anklageprinsippet.” Domstolene har til oppgave å sette i gang en straffesak og treffe avgjørelser på bakgrunn av hva som legges frem i retten. Dette avhenger av at en rekke forhold er avklart på forhånd, slik som hva tiltalte har gjort og hvilke straffebestemmelser som eventuelt er overtrådt. Saken må med andre ord ha vært etterforsket og forberedt før den kommer inn til domstolene. I Norge er dette overlatt til påtalemyndigheten. I enkelte land, eksempelvis Frankrike og Italia, er slike oppgaver overlatt til domstolen selv. En slik prosessordning bygger på det ”inkvisitoriske prinsipp”.

#### 3.2 Nærmere om oppgavene

Påtalemyndigheten sitt ansvarsområde er straffesaksbehandling. I straffeprosessloven er følgende oppgaver hjemlet: etterforske straffbare handlinger og begjære eller beslutte bruk av tvangsmidler, avgjøre om straffeforfølgning skal iverksettes, forberede og utføre aktoratet i straffesaker og gi ordre om fullbyrdelse når dom er falt.

##### 3.2.1 Etterforskning og tvangsmidler

Etterforskning er et rettslig begrep som har betydning for hvem som har ansvaret for virksomheten sett i lys av at det opereres med et tosporet system i norsk politi og i forhold til hvilke regler som regulerer virksomheten.<sup>36</sup> Straffeprosessloven § 226 første ledd angir formålet med etterforskning:

---

<sup>35</sup> Straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 § 63

<sup>36</sup> Se rundskriv gitt av riksadvokaten nr.3/1999 (RA-1999-3) punkt I

” Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for a. å avgjøre spørsmålet om tiltale, b. å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon...”<sup>37</sup>

Etterforskning er med andre ord en formålsstyrt virksomhet og avgjørende for om en aktivitet er etterforskning er dens formål. Er formålet å foreta undersøkelser for å avdekke om et straffbart forhold er begått og i så fall av hvem, anses dette som etterforskning. Videre vil virksomhet som har til formål å klarlegge andre omstendigheter som er nødvendige for å ta ut tiltale eller for å kunne behandle saken i retten inngå i etterforskningsbegrepet, herunder for eksempel om gjerningsmannen fyller de tre øvrige hovedvilkår for straff og spørsmålet om foreldelse.<sup>38</sup>

Vilkårene for sette i verk etterforskning fremgår av straffeprosessloven § 224 første ledd og beror på anmeldelse eller andre omstendigheter som gir rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Det dreier seg med andre ord om rettslige vurderinger.

Etterforskning iverksettes og besluttes av politiet. Dette fremgår av straffeprosessloven § 225 første ledd første punktum. I denne sammenheng forstås ”politiet” som påtalemyndigheten. Dette kommer for øvrig frem ved å lese første punktum i sammenheng med annet punktum,<sup>39</sup> der det følger at:

”Uten beslutning av overordnet kan enhver politimann foreta skritt som ikke uten skade kan utsettes.”<sup>40</sup>

Med ”overordnet” forstås en tjenestemann som tilhører påtalemyndigheten.<sup>41</sup> Beslutning om at etterforskning skal iverksettes er således en påtalemessig avgjørelse.

---

37 Straffeprosessloven § 226 første ledd litra a og b

38 Se rundskriv gitt av riksadvokaten (om etterforskning) nr.3/1999 (RA-1999-3) punkt II nr.1 og 2

39 Fredriksen (2009) s.58-59

40 Straffeprosessloven § 225 første ledd annet punktum

41 Fredriksen (2009) s.58-59

Overordningsforholdet består i at den påtaleansvarlige i politiet leder etterforskingen. Med dette menes at den påtaleansvarlige kan gi bindende pålegg om gjennomføringen av etterforskingen, herunder instruere om bestemte etterforskingsskritt, hvilke opplysninger som må innhentes og lignende.<sup>42</sup> Under etterforskingen gjelder straffeprosessloven, påtaleinstruksen og instruksjer og retningslinjer gitt av overordnet påtalemyndighet.

Dersom virksomheten har et annet formål enn det som er skildret over, anses ikke denne som etterforsking. Annen politivirksomhet som for eksempel ordinær ordenstjeneste, alminnelig forebyggende virksomhet, fremmedkontroll, utstedelse av pass med videre er ikke å anse som etterforsking. Her er ikke formålet å avklare om et straffbart forhold er begått. Denne type politioperative virksomhet reguleres av politiloven, politiinstruksen og forvaltningslovgivning, og er underlagt Politidirektøren og Justisministeren i siste instans.<sup>43</sup>

Tilsvarende kan det være med enkle, kortvarige undersøkelser som har til formål å avklare om det er grunnlag for å sette i verk etterforsking. Her er den nedre grense for etterforsking ikke passert. Det er vanskelig å angi hvor grensen går mellom slike undersøkelser og regulær etterforsking, men det må utøves et skjønn. Et eksempel er Rt. 2003 s.1814. Her hadde to polititjenestemenn hatt samtale med en mann mistenkt for promillekjøring uten at mannen ble gjort kjent med sine rettigheter etter straffeprosessloven § 232. Et spørsmål i saken var om samtalen kunne anses som et avhør og dermed etterforsking i straffeprosesslovens forstand. Høyesterett kom frem til at det må skilles mellom innledende samtale og avhør, og konkluderte med at samtalen ikke fylte kravene til et avhør. Det ble i denne sammenheng vist til Rt. 2003 s.549 hvor det ble bemerket at straffeprosessloven og påtaleinstruksens bestemmelser om siktedes rettigheter ved avhør ikke er i veien for at polititjenestemenn under og etter pågrepelse har samtaler med siktede.<sup>44</sup>

---

42 Fredriksen (2009) s.59

43 Se rundskriv gitt av riksadvokaten nr.3/1999 (RA-1999-3) punkt II nr.3

44 Se rundskriv gitt av riksadvokaten nr.3/1999 (RA-1999-3) punkt II nr.4

Etterforskning er påtalemyndighetens ansvar. Imidlertid har denne myndighet i enkelte lover blitt tildelt andre som ikke tilhører den ordinære påtalemyndigheten. I Kystvaktloven av 13. juni 1997 nr. 42 ( heretter Kystvaktloven) har Kystvakten fått en slik begrenset påtalemyndighet. Kystvakten kan uten begjæring fra påtalemyndigheten iverksette etterforskning ved mistanke om brudd på fiskerilovgivningen med mer i medhold av kystvaktloven § 21 annet ledd. Videre kan Kystvakten foreta oppbringelse av fartøyer til norsk havn ved mistanke om straffbar handling og andre straffeprosessuelle tvangsmidler, herunder pågripelse, ransaking og beslag, jf. kystvaktloven §§ 25, 26 og 27. Ved anvendelse av de ulike tvangsmidlene gjelder straffeprosesslovens fjerde del om tvangsmidler. Når det gjelder funksjonsfordelingen mellom Kystvakten og påtalemyndigheten, er Kystvakten underlagt påtalemyndigheten når den opererer i det straffeprosessuelle spor, jf. kystvaktloven § 34.<sup>45</sup>

Underveis i en etterforskning, kan påtalemyndigheten begjære bruk av tvangsmidler eller beslutte bruk av slike av eget tiltak med hjemmel i straffeprosesslovens fjerde del, jf. straffeprosessloven § 67 første ledd. Tvangsmidler er en fellesbetegnelse på ulike tiltak som har karakter av tvang og felles for disse er at de bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 170a. En får status som siktet når bestemte tvangstiltak blir iverksatt overfor en.<sup>46</sup> Blant tvangsmidlene er blant annet pågripelse, varetektsfengsling, ransaking, besøksforbud med mer, jf. straffeprosessloven kapittel 13 til 15 og 17a.

Enkelte av tvangsmidlene vil bare kunne iverksettes gjennom beslutning fra retten etter begjæring fra påtalemyndigheten, eksempelvis varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 184 og visse former for ransaking, jf straffeprosessloven § 197. Retten kan også beslutte heftelse av siktedes gods etter begjæring fra påtalemyndigheten. Dette følger av straffeprosessloven § 217 første ledd første punktum.

---

45 Se rapport fra arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten, Oslo 12.11.2007, kapittel 6

46 Hov, Rettergang II s.207

Andre tvangsmidler kan påtalemyndigheten iverksette av eget tiltak. Denne adgangen er todelt. For det første kan påtalemyndigheten iverksette bruk av tvangsmidler, for eksempel ransaking, som i utgangspunktet krever beslutning fra retten, ved tidsnød, jf. § 197 annet ledd om fare for opphold. For det andre er myndigheten til å anvende tvangsmidler i enkelte tilfeller lagt direkte til påtalemyndigheten, for eksempel reglene om pågripelse og beslag, jf. straffeprosessloven §§ 175 og 205.<sup>47</sup> Noen ganger må beslutningen forelegges og godkjennes av overordnet påtalemyndighet.<sup>48</sup>

### 3.2.2 Påtalespørsmålet

En annen sentral oppgave for påtalemyndigheten er å avgjøre om straffeforfølgning skal iverksettes og i så fall hvordan.<sup>49</sup> Når etterforskning av en straffesak er avsluttet, er det den påtaleansvarlige som skal ta stilling til den videre utvikling på grunnlag av det materialet etterforskningen har resultert i. Påtalespørsmålet kan avgjøres på følgende måter: ved at det reises tiltale, ved at det utferdiges et forelegg, ved påtaleunntatelse, henviser saken til meglingsråd<sup>50</sup> eller henleggelse av saken.<sup>51</sup>

#### 3.2.2.1 Nærmere om tiltalekompetansen

Med tiltalekompetanse menes her om tiltale skal reises og av hvem. Dette er nærmere regulert i straffeprosessloven §§ 64-67.

Kongen i statsråd har eksklusiv tiltalekompetanse når det gjelder straffbare handlinger, både forbrytelser og forseelser<sup>52</sup>, begått av embetsmenn i tjenesten, jf. straffeprosessloven § 64 første ledd. Riksadvokaten har eksklusiv tiltalekompetanse når det gjelder forbrytelser som kan straffes med fengsel inntil 21 år, jf. straffeprosessloven § 65 nr.1. Videre regner § 65 nr.2 og 3 opp visse grupper av forbrytelser hvor riksadvokaten skal avgjøre tiltalespørsmålet. Dette gjelder blant annet forbrytelser ved trykt skrift eller i

---

47 Hov, Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse s.28

48 Slik førstestatsadvokat Walter Wangberg uttrykker i en artikkel i Juristkontakt nr. 6/2008, skrevet 13.08.2008

49 Hov, Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse s.21

50 Hov, Rettergang II s.124

51 Hov, Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse s.21-26

52 Hov, Rettergang II s.140

kringkastingssending. Statsadvokatenes tiltalekompetanse fremgår av straffeprosessloven § 66. Her fremgår det at:

”Statsadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale i saker om forbrytelser når det ikke hører under Kongen i statsråd, riksadvokaten eller politiet.”<sup>53</sup>

Deres kompetanse er med andre ord negativt avgrenset. Den ligger i det midtre sjiktet da de avgjør saker som ikke hører under overordnet eller underordnet påtalemyndighet.

Påtalekompetansen til påtalemyndigheten i politiet er hjemlet i straffeprosessloven § 67 annet ledd litra a til d. Her fremgår det at påtalemyndigheten i politiet har kompetanse til å reise tiltale i forseelsaker, med unntak ved embetsforseelser (jf .ovenfor), jf. straffeprosessloven § 67 annet ledd litra a. Videre har påtalemyndigheten i politiet tiltalekompetanse i visse forbrytelser. Dette gjelder blant annet forbrytelser med strafferamme inntil ett år, riktignok med enkelte unntak, og flere særskilt oppregnede straffebud der strafferammen er høyere enn ett års fengsel, jf. straffeprosessloven § 67 annet ledd litra b og c. En ytterligere oppgave for påtalemyndighetens tjenestemenn i politiet er å avgjøre spørsmålet om tiltale ved visse lovbrudd i spesiallovgivningen, jf. straffeprosessloven § 67 annet ledd litra d. Påtalekompetansen som følger av straffeprosessloven § 67 annet ledd litra b til d, ble tildelt politiet ved lov av 19. desember 2003 nr. 125, som dermed fikk en utvidet påtalekompetanse i forbrytelsessaker.<sup>54</sup>

Et spørsmål er hvordan blandingsaker skal løses. Med blandingsaker siktes det til saker hvor det er aktuelt å ta ut tiltale for lovbrudd hvor påtalekompetansen dels ligger hos påtalemyndigheten i politiet og dels hos statsadvokaten. Straffeprosessloven § 68 annet ledd litra b regulerer en særregel for anke i slike tilfeller. Dersom det er tale om å anke over en dom som både gjelder forhold hvor politiet har ankekompetanse og forhold hvor statsadvokaten har ankekompetanse, så er det statsadvokaten som avgjør spørsmålet om

---

53 Straffeprosessloven § 66

54 Se rundskriv gitt av riksadvokaten nr.4/2004 (RA-2004-4) punkt I

anke for samtlige forhold. Det samme prinsippet følges når tiltale skal reises. Sistnevnte praksis har imidlertid ingen formell hjemmel, verken i straffeprosessloven eller påtaleinstruksen.<sup>55</sup>

Når det gjelder tiltalekompetansen til alle nivåene i påtalehierarkiet, finnes det en felles begrensning. I de tilfeller der straffbare handlinger er begått av embetsmenn i tjenesten, avgjøres spørsmålet om tiltale av Kongen i statsråd, jf. straffeprosessloven § 64.

Ved straffbare handlinger begått av tjenestemenn innenfor politi og påtalemyndighet ligger påtalen hos Spesialenheten for politisaker, jf. straffeprosessloven § 67 sjette ledd, men ikke eksklusivt idet riksadvokaten kan omgjøre spesialenhetens påtaleavgjørelser. Enhetens påtalekompetanse gjelder imidlertid ikke ved straffbare handlinger hvor påtalekompetansen ligger hos riksadvokaten eller Kongen i statsråd.<sup>56</sup>

### 3.2.3 Påtalemyndighetens øvrige oppgaver

Påtalemyndighetens fjerde oppgave er å sørge for forberedelse og utførelse av saken.<sup>57</sup> Dette innebærer å legge forholdene til rette før og under saksgangen i retten. Etter at tiltale er tatt ut, er det påtalemyndigheten som møter i retten og fører saken på vegne av det offentlige. Det påhviler påtalemyndigheten å sørge for saksforberedelse til hovedforhandling, fremleggelse av bevis, reise eventuelle sivile krav under hovedforhandling og eventuell anvendelse av rettsmidler, herunder anke, på vegne av det offentlige, jf. straffeprosessloven kapittel 21, 22, 23 og 29.<sup>58</sup>

Frem til 1. april 2010 var det påtalemyndighetens oppgave å beslutte fullbyrdelse av den straff som blir ilagt tiltalte, jf. reglene om fullbyrdelse i straffeprosessloven kapittel 32.

---

55 Hov, Rettergang II s.123

56 Hov, Rettergang s.123, 129 og 132

57 Hov, Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse s.29/Hov, Rettergang II s.115

58 Hov, Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse s.29



Dette er nå endret. Fra 1. april 2010 overtok Kriminalomsorgen denne oppgaven som et tiltak for å oppnå en mer effektiv strafferettspleie.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Se rundskriv gitt av Justis- og politidepartementet, datert 23.03.2010, vedrørende at Kriminalomsorgen får ansvar for å innkalle til soning og behandle søknad om soningsutsettelse- nærmere orientering om iverksettingen, skrevet av ekspedisjonssjef i Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, Marianne Vollan og prosjektleder Jan-Erik Sandlie

## 4 Skille politi og påtalemyndighet

### 4.1 Skilledebatten

Dagens organisering av påtalemyndigheten er et tema som har vært debattert helt fra vedtakelsen av straffeprosessloven av 1887. Diskusjonen har dreiet seg om påtalemyndigheten bør være integrert i politiet. Debatten har hovedsakelig foregått mellom polititjenestemenn; for enkelhetens skyld kalt ikke-jurister, som ønsker å skille politi og påtalemyndighet og representanter fra påtalemyndigheten som er positive til dagens system. Debatten har med andre ord i det store og hele pågått mellom parter som er tilknyttet disse etater, og har ikke blitt møtt med mange innspill fra andre som ikke er ansatt eller som ikke har en nær relasjon til systemet.<sup>60</sup>

Spørsmålet om et skille av politi og påtalemyndighet har i stor grad vært en flaggsak for fagforeningene i politiet, og særlig Politiets Fellesforbund.<sup>61</sup> (Tidligere hos Norsk Politiforbund og Lensmannsetatens landslag før disse ble slått sammen til Politiets Fellesforbund i 1997).<sup>62</sup> Hovedinnvendingen mot en integrert påtaleordning i politiet har vært begrunnet i rettssikkerhetsaspekter. Det har vært fremhevet at det er uheldig at samme jurist i politiet har ansvar for etterforskningen, påtaleavgjørelsen og deretter aktoratet i retten. Polititjenestemennene mener at en uavhengig påtalemyndighet på avstand bedre vil kunne foreta en objektiv kontroll og vurdering av den enkelte straffesak enn det som skjer i dagens integrerte system.<sup>63</sup> Mangel på karrieremuligheter ble også trukket frem.<sup>64</sup>

Begrunnelsen for dagens ordning har i første rekke vært bedre ivaretagelse av rettssikkerheten gjennom ledelse og juridisk kontroll med etterforskningen.<sup>65</sup> Synspunktet har vært at dette sikrer kvalitet, samtidig som tett samarbeid mellom etterforsker og jurist effektiviserer straffesaksbehandlingen.<sup>66</sup>

---

60 Slik det kommer til uttrykk i en artikkel i Aftenposten, skrevet av Arnljot Arnøy 28.09.1984

61 Slik det beskrives av politimester Torodd Veiding i Politiembetsmenneses blad nr. 1 2008 side 9

62 Slik det fremgår av en artikkel i Aftenposten, skrevet av Håkon Letvik 11.11.1997

63 Slik det beskrives i en artikkel i Aftenposten, skrevet av Håkon Letvik 11.11.1997

64 Slik det blant annet fremgår i en artikkel i Aftenposten, skrevet av polititjenestemenn Arnljot Arnøy 28.09.1984

65 Slik førstestatsadvokat Walter Wangberg uttrykker i en artikkel i Juristkontakt nr. 6/2008, skrevet 13.08.2008

Allerede i 1912 ble det nedsatt en komité til å vurdere politivesenets ordning. Gjennomgangen av politiet resulterte ikke i endringer i forholdet mellom politi og påtalemyndighet. Kostnadene ved et skille ble fremhevet som en ulempe.

*Politiutvalget* ble opprettet i 1950. Her ble det diskutert hvem som skulle lede etterforskningen, til tross for at det ikke var utvalgets oppgave å foreslå endringer i politiordningen. Flertallet gikk ikke inn for endringer og så heller muligheten for å bedre lederkompetansen innenfor ordningen slik den var på det tidspunktet. I 1966 ble *Aulieutvalget* oppnevnt. I sin utredning ble sammenblandingen politi og påtalemyndighet positivt omtalt, herunder at den fungerte godt, var økonomisk rimelig og at den bidro til å styrke rettssikkerheten. *Ekangerutvalget* ble nedsatt like etter Aulieutvalget. Dette utvalget ønsket også å beholde ordningen slik som Aulieutvalget. Da *straffeprosessutvalget* kom med sin innstilling i 1969 var temaet politi og påtalemyndighet tatt indirekte opp, men den nye straffeprosessloven medførte ingen endringer i politiordningen. I 1976 ble *Politirolleutvalget* nedsatt til å vurdere politiets rolle og oppgaver i samfunnet. De tolket imidlertid mandatet slik at de ikke skulle vurdere et skille av politi og påtalemyndighet, hvilket Norsk Politiforbund for øvrig mente var en for streng tolking av mandatet. De ønsket at dette ble tatt opp.<sup>67</sup>

## 4.2 Skilleutvalget

### **Bakgrunnen**

Det konkrete initiativet til å ta opp tema om å skille politi og påtalemyndighet kom på den politiske dagsorden da Norsk Politiforbund i juni 1984 sendte et brev til daværende justisminister Mona Røkke med krav om at Justisdepartementet måtte nedsette et utvalg til å utrede politiordningen i Norge.<sup>68</sup> Et skille av politi og påtalemyndighet hadde vært en merkesak for Norsk Politiforbund i flere år. De mente politiordningen var foreldet

---

66 Uttalt av daværende riksadvokat Georg Fredrik Rieber Mohn i Aftenposten 18.01.1995 og 04.01.1996, skrevet av henholdsvis Arild M. Jonassen og Alexander Øystå

67 Kristiansen, *Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet"* Noreg s.44-46

68 Kristiansen, *Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet"* Noreg s.63

embetsmannstenkning og at det følgelig var på tide å reformere en ordning som var nesten 100 år gammel.<sup>69</sup> Hovedhensynet var rettssikkerhet. (jf. punkt 4.1)

To og et halvt år etter Norsk Politiforbund fremsatte sitte krav, fikk forbundet gjennomslag for å sette ned et utvalg. I desember 1986 opplyste daværende justisminister Helen Bøsterud at Justisdepartementet kom til å sette ned et utvalg til å vurdere politiordningen i Norge.<sup>70</sup> Den 16. januar 1987 vedtok regjeringen dette.<sup>71</sup> Utvalget fikk navnet *Skilleutvalget* og var et resultat av lengre tids press fra Norsk Politiforbund. Da forbundet formelt fremsatte kravet i juni 1984 fantes det ingen politisk vilje eller initiativ til å greie ut om forholdet politi og påtalemyndighet. Skilleutvalget ble nedsatt etter en erkjennelse av at presset ikke ville gi seg med mindre det ble foretatt en offentlig utgreiing.<sup>72</sup>

Sammensetningen i utvalget bestod av relevante aktører tilknyttet politi og påtalemyndighet. I utvalget satt fylkesmann Signe Marie Stray Ryssdal. Hun var leder for utvalget og skulle således være den ”nøytrale.” Videre bestod utvalget av avdelingsdirektør og jurist Kirsti Coward, assisterende riksadvokat Tor-Aksel Busch, politiinspektør Ansten Klev, forbundsmann i Norsk Politiforbund Arnold Nilsen, lensmann Rolf Vik og Johanne Sofie Hansen fra Lensmannsetatens landslag, som ble erstattet av Einar Holte.<sup>73</sup>

### **Mandatet**

Mandatet til Skilleutvalget gikk ut på å vurdere politi- og påtaleordningen i Norge, herunder se på virkningen av at påtalemyndigheten er en del av politiet. I tillegg til å vurdere den norske ordningen skulle utvalget se på ordningen i andre land.

Ved sammenligningen med andre lands politiordninger vurderte utvalget mandatet dit hen at de ikke skulle gå utenfor Europa, og etter en nærmere vurdering var Sverige og Danmark landene de ble stående igjen med. Dette trolig av den grunn at Norge ofte ser hen til og

---

69 Slik det kommer til uttrykk i en artikkel i Aftenposten, skrevet av Leif A. Lier 07.11.1984

70 Slik det fremgår av en artikkel i Aftenposten, skrevet av Håkon Letvik 05.12.1986

71 Kristiansen, Politi og påtalemyndighet i ”annerledeslandet” Noreg s.67

72 Kristiansen, Politi og påtalemyndighet i ”annerledeslandet” Noreg s.70

73 Kristiansen, Politi og påtalemyndighet i ”annerledeslandet” Noreg s.71-72

sammenligner seg med våre naboland grunnet tilnærmet like samfunnsforhold. Dessuten hadde de øvrige land særtrekk ved sine ordninger, hvilket gjorde at de ikke var aktuelle å sammenligne med. Utvalget skulle også utrede eventuelle endringer i organiseringen av politi og påtalemyndighet.<sup>74</sup>

### **Tilrådnings**

Arbeidet til Skilleutvalget pågikk frem til november 1988. I deres innstilling, jf. NOU 1988:39, ble det presentert fem forskjellige modeller. Disse skildret ulike organiseringer av politi og påtalemyndighet og kompetanseforholdet mellom disse. Modellene er betegnet I, II, III, IV og V. Nedenfor følger det en beskrivelse av de enkelte forslagene.

Modell I var bygget opp etter den ordningen som er i Sverige. Etter en slik modell ville politi og påtalemyndighet være administrativt atskilt og enkelte av påtalemyndighetens funksjoner overføres til politiet. Påtalemyndigheten ville være organisert som et treleddet hierarki; sentralt ved riksadvokaten, slik som i dag, regionalt ved statsadvokatembeter, slik som i dag, og en ny enhet på lokalt nivå. Sistnevnte skilte seg fra påtaleordningen i Norge hvor politi og påtalemyndighet på det lokale nivå utgjør en administrativ enhet.

Riksadvokaten skulle ha den sentrale ledelse av påtalemyndigheten.<sup>75</sup>

Videre skulle politiet starte etterforskningen, men påtalemyndigheten skulle overta ledelsen når en person med skjellig grunn kunne mistenkes for forholdet.<sup>76</sup> I saker av ”enkel beskaffenhet” skulle imidlertid politiet lede etterforskningen; også når noen med skjellig grunn kunne mistenkes for forholdet. Når politiet ledet etterforskningen, ville det som utgangspunktet være politimesteren som skulle ha denne myndigheten.<sup>77</sup>

Ingen av utvalgets medlemmer gikk inn for denne modellen.<sup>78</sup>

---

74 NOU 1988:39 (sammendraget)

75 NOU 1988:39 (sammendraget), se kapittel 1

76 Slik det fremgår på [www.ub.uio.no](http://www.ub.uio.no) under databasen *juridisk nettviser*, herunder om Sverige og Åklagarmyndigheten

77 NOU 1988:39 (sammendraget), se kapittel 1

78 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell I, kapittel 5.2

Modell II skisserte en fremtidig politiordning i Norge. Denne modellen var utarbeidet av medlemmet Arnold Nilsen på vegne av Norsk Politiforbund og forutsatte et administrativt skille av politi og påtalemyndighet. Påtalemyndigheten skulle være organisert etter tre nivåer hvor riksadvokaten utgjorde det sentrale nivå og statsadvokatene det regionale nivå. På lokalt nivå skulle det etableres en ny enhet som representerte påtalemyndigheten på samme nivå som påtalemyndigheten i politiet gjør i dag. Påtale- og politidistriktene skulle følge de samme grensene som før, hvilket ville innebære at påtalemyndigheten ikke fysisk ble skilt ut av politiet.<sup>79</sup> Det skulle likevel fortsatt være jurister i politiet. Disse skulle imidlertid utføre administrativt arbeid og var ikke en del av påtalemyndigheten.<sup>80</sup>

Når det gjelder kompetanse, skulle politiet starte, utføre og lede etterforskningen i alle saker. Påtalemyndigheten skulle ikke ta del i den operative etterforskningen og kunne heller ikke fatte vedtak under etterforskningen. Påtalemyndigheten skulle treffe avgjørelse om påtalespørsmålet på bakgrunn av politiets etterforskningsmateriale. Likeså kunne påtalemyndigheten sende en sak tilbake med krav om ytterligere etterforskning. Denne modellen innebar at oppgaver som tidligere lå hos påtalemyndigheten ble overført til politiet.<sup>81</sup> Ingen av de øvrige medlemmene i utvalget gikk inn for denne modellen.<sup>82</sup>

Modell III tilsvarte ordningen i Danmark, hvilket i det store og hele ligner på den norske ordningen. Påtalemyndigheten skulle være organisert som et treleddet hierarki med et regionalt, sentralt og lokalt nivå, slik som i dag. Modellen forutsatte ikke et administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet, men i motsetning til den norske modellen var det på det lokale plan bare politimesteren som skulle ha påtalemakt. Denne myndigheten kunne imidlertid politimesteren delegerer til de øvrige politijuristene.<sup>83</sup>

---

79 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell II, kapittel 5.3 og Kristiansen, Politi og påtalemakt i ”annerledeslandet” s.77

80 Kristiansen, Politi og påtalemakt i ”annerledeslandet” s.77

81 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell II, kapittel 5.3 og Kristiansen, Politi og påtalemakt i ”annerledeslandet” s.77-78

82 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell II, kapittel 5.3

83 NOU 1988:39 (sammendraget), se kapittel 1 og modell III, kapittel 5.4

Det var politiet som skulle utføre etterforskningen uten innblanding fra påtalemyndigheten, men etterforskerne kunne henvende seg til politijuristene for råd og veiledning.

Påtalemyndigheten ville overta saken når den var ferdig etterforsket. Sistnevnte kunne imidlertid følge saken under etterforskningen og be om spesielle etterforskingsskritt.<sup>84</sup>

Ingen av utvalgets medlemmer stemte for denne modellen.<sup>85</sup>

Modell IV tok utgangspunkt i dagens ordning, og innebar ikke et administrativt skille av politi og påtalemyndighet. Påtalemyndigheten skulle med andre ord være organisert slik som i dag.<sup>86</sup>

Modellen skilte seg fra dagens ordning når det gjaldt kompetanse og ansvarsfordeling. Modellen la et mer selvstendig ansvar på etterforsningsenheten enn hva som er tilfellet i dag. Etter en slik modell ville påtalemyndigheten få ansvar for etterforskningen idet tvangsmidler skulle anvendes i saken. Tilsvarende ville påtalemyndigheten åpne og lede etterforskningen i saker av spesiell juridisk karakter. I øvrige saker skulle ansvaret ligge hos etterforsningsenheten. Her ble saker etterforsket ferdig av politiet før påtalemyndigheten kom inn i bildet.<sup>87</sup>

Flertallet av medlemmene sluttet seg til denne modellen, herunder Stray Ryssdal, Vik og Holte. Nilsen, som gikk inn for modell II og som ble stående alene med sitt forslag, sluttet seg subsidiært til modell IV. Flertallet mente modellen tok hensyn til det som allerede var en realitet; nemlig at mange av straffesakene ble etterforsket ferdig før de ble forelagt påtalemyndigheten.<sup>88</sup>

Modell V var identisk med den norske ordningen. Dagens ordning er beskrevet nærmere ovenfor under kapittel 1 til 3. Det var medlemmene Busch, Coward og Klev som gikk inn

---

84 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell III, kapittel 5.4 og Kristiansen, Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet" s.78

85 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell III, kapittel 5.4

86 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell IV, kapittel 5.5

87 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell IV, kapittel 5.5

88 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell IV, kapittel 5.5

for at dagens ordning ble stående uten endringer. De la vekt på at hensynet til rettssikkerhet og effektivitet best ble ivaretatt gjennom dagens integrerte system.<sup>89</sup>

### **Oppfølging og resultat**

Utfallet av Skilleutvalgets arbeid var således større ansvar til polititjenestemenn, men ingen radikale endringer. Innholdet i de ulike modellene og hvem som sluttet seg til hvilke, viste at det fortsatt var skillelinjer mellom jurister og ikke-jurister.

Etter at Skilleutvalget avga sin innstilling ble denne sendt ut på høring til ulike aktører. Utfallet av høringen var at de fleste høringsinstansene gikk inn for å beholde dagens ordning, mens et mindretall ønsket små endringer slik flertallet i Skilleutvalget gjorde. Norsk Politiforbund og Lensmannsetatens landslag støttet et skille av politi og påtalemyndighet, i samsvar med modell II.<sup>90</sup>

Skilleutvalgets innstilling resulterte ikke i endringer av dagens ordning.<sup>91</sup> Deres arbeid er fortsatt den grundigste utredningen av organiseringen av politi og påtalemyndighet. Det hadde stor betydning for Norsk Politiforbund å få gjennomslag ved at et offentlig utvalg ble nedsatt slik at diskusjonen om politi- og påtaleordningen kom opp på myndighetsnivå.

---

89 NOU 1988:39 (sammendraget), se modell V, kapittel 5.6

90 Kristiansen, Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet" Noreg s.90-93

91 Jf. St.meld. nr.23 (1991-92) hvor regjeringen uttalte på bakgrunn av utfallet til Skilleutvalget, at det ikke var grunnlag for å endre gjeldende politi- og påtaleordning. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. S. 192 (1991-92)



## **5 Fremstilling av argumentene som har blitt trukket frem i skilledebatten**

Politi og påtalemyndighet er en etat som skal fremme viktige verdier i et demokratisk samfunn. Det er derfor viktig å se på hva slags konsekvenser organiseringen av politi og påtalemyndighet har. I debatten relatert til hvorvidt det bør eksistere et skille mellom politi og påtalemyndighet, har det blitt trukket frem en rekke hensyn, eksempelvis rettssikkerhet og effektivitet. Organisatoriske hensyn har også blitt trukket frem.

### **5.1 Rettssikkerhet og effektivitet**

Et viktig mål for politi og påtalemyndighet er å bekjempe kriminaliteten i Norge. Hovedstrategien for å oppnå dette er straffesaksbehandling. To viktige mål for straffesaksbehandlingen er å ivareta rettssikkerheten og samtidig sørge for at saksbehandlingstiden er rask. Dette er viktig for folks tillit til politiets og påtalemyndighetens straffesaksarbeid. Høy kvalitet på straffesaksbehandlingen sikrer riktige avgjørelser og ivaretar rettssikkerheten. Videre vil kort saksbehandlingstid bidra til en effektiv straffesaksbehandling. Rask reaksjon etter en kriminell handling styrker tilliten til rettssystemet. Det er dermed viktig å opprettholde redusert liggetid hos etterforsker og jurist.<sup>92</sup>

Det bærende hensyn for et ønske om å skille politi og påtalemyndighet, har vært at et slikt skille vil føre til bedret rettssikkerhet (kvalitet) i straffesaksbehandlingen. Jeg vil nedenfor under punkt 5.1.1 presentere argumenter som belyser dette. På den annen side har det også blitt hevdet at dagens løsning er den som best ivaretar hensynene til rettssikkerhet og effektivitet. Jeg vil utdype dette under punkt 5.1.1 og 5.1.2 der jeg vil trekke frem momenter som kan bidra til å ivareta hensynene til kvalitet og effektivitet under dagens ordning. I tillegg vil jeg belyse hva et skille kan ha å si for hensynene til rettssikkerhet og effektivitet.

---

92 Se rundskriv fra riksadvokaten om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet 2009

### 5.1.1 Rettssikkerhet

Et fremtredende moment blant tilhengerne av et skille mellom politi og påtalemyndighet er hensynet til *rettssikkerhet*. Det har i den forbindelse blitt trukket frem at dagens system innebærer rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved at politijuristene både har det formelle ansvaret for etterforskningen samtidig som de har ansvaret for å kontrollere denne, avgjøre tiltalespørsmålet og til slutt aktorere saken i retten. Fagforeningene i politiet og andre med politifaglig bakgrunn hevder det på denne måten blir for tett kobling mellom juristen og saken, og ønsker å skille juristene fra etterforskningsdelen. Det hevdes at dagens ordning innebærer en risiko for at juristene i politiet kan utvikle et eieforhold til sin sak. Dette kan innebære en fare for at det vil kunne gå prestisje i å få dømt en person, eller for at etterforskningen kan bli styrt i en bestemt retning. Dette kan dermed innebære en risiko for at hensynet til etterforskningen kan gå foran hensynet til den mistenkte og hans rettssikkerhet. Det innebærer igjen en fare for at det kan treffes uriktige tiltaler, hvilket igjen kan føre til uriktige domfellelser. Fagforeningene og andre har blant annet på bakgrunn av dette tatt til orde for å skille politi og påtalemyndighet i to selvstendige etater. En slik løsning vil innebære at påtalemyndigheten kontrollerer kvaliteten av politiets arbeid uten å være involvert i etterforskningen. I debatten har fagforeningene hevdet at dette vil bedre juristenes forutsetninger for en objektiv vurdering av saken, noe som igjen vil innebære bedre ivaretagelse av hensynet til rettssikkerhet.<sup>93</sup> Tilhengere av dette synet mener imidlertid at det fortsatt vil være behov for jurister i politiet, men da som saksbehandlere, uten at disse skal ha noen påtalefunksjon.<sup>94</sup>

Fra enkelte hold har Fritz Moen sakene blitt trukket frem som eksempler på hvor ”uheldig” dagens system kan være. Dette er Norges mest kjente tilfelle av dobbelt justismord i drapssaker. Journalist (i dag privatetterforsker) Tore Sandberg engasjerte seg sterkt i Fritz Moen sakene fra 1990-tallet, og kom med anklager om at det kunne være begått justismord. Han har også fått mye av æren for at Moen ble frikjent, og har i forbindelse med kritikken som i ettertid har vært rettet mot politiets og påtalemyndighetens behandling

---

93 Slik det fremgår av tre artikler i Aftenposten, skrevet av Håkon Letvik 25.09.1996, 21.10.1996 og 05.08.1997

94 Slik det fremgår av en artikkel i Aftenposten, skrevet av politiavdelingssjef Leif A. Lier 06.01.1987

av sakene, uttalt av disse etater bør skille lag.<sup>95</sup> Politi og påtalemyndighet ble kritisert for ikke å etterleve objektivitetskravet, og det kan i denne sammenheng dermed reises spørsmål om etterlevelsen ville vært sterkere dersom politijuristene ikke hadde vært involvert i etterforskningen. Ville juristene hatt et mer kritisk syn på etterforskningsmaterialet dersom de hadde hatt større avstand til sakene? Er med andre ord Fritz Moen sakene og kritikken som kom senere eksempler på at politi og påtalemyndighet bør skilles, slik Tore Sandberg har hevdet?

Høsten 1976 og høsten 1977 ble to unge jenter funnet voldtatt og drept i Trondheim. Den sterkt funksjonshemmede (døvstum) Fritz Moen kom i politiets søkelys. Under politiavhør vekslet Moen mellom å erkjenne og benekte drapene. Han ga forklaringer som stemte med funn på åstedene, samtidig som flere av forklaringene avvek med de objektive funn. Videre ble det kjent at Moen hadde alibi for det tidspunktet som politiet lenge anså som drapstidspunktet i den ene drapssaken. I samme sak viste i tillegg en spyttprøve at Moen hadde en annen blodtype enn den som var påvist etter funn av blod og sæd på åstedet. Til tross for dette, og på bakgrunn av de vekslende tilståelsene, ble det tatt ut tiltale mot Fritz Moen i begge sakene. Fritz Moen ble i 1978 dømt for å ha voldtatt og drept 20 år gamle Torunn Finstad høsten 1977. I 1981 ble Fritz Moen i tillegg dømt for i 1976 å ha drept Sigrid Heggheim. Til sammen ble Moen dømt til 21 års fengsel og inntil 10 års sikring.<sup>96</sup> I januar 2000 begjærte Fritz Moen begge drapssakene gjenopptatt.<sup>97</sup> Disse ble tillatt gjenopptatt i henholdsvis 2003 og 2006. En 67 år gammel mann tilsto begge drapene på sitt dødsleie i 2005. Fritz Moen ble frifunnet for begge drapene i 2004 og 2006.<sup>98</sup>

Etter frifinnelsene oppnevnte regjeringen et eget granskningsutvalg hvor mandatet primært var å vurdere politiets og påtalemyndighetens behandling av de to straffesakene.<sup>99</sup> I deres rapport ble det påpekt at den viktigste lærdommen fra sakene var at politiet og

---

95 Slik det fremgår i en artikkel i Aftenposten, skrevet av Per Kristian Aale 26.06.2007

96 Se NOU 2007:7, punkt 3.1, 5.1 og 7.1

97 Se sammendraget i NOU 2007:7, punkt 1.1.18

98 Se sammendraget i NOU 2007:7, punkt 1.1.1.8

99 Se NOU 2007:7 om utvalgets mandat punkt 1.2.2, nærmere bestemt punkt 1.2.2.3.1

påtalemyndigheten måtte etterleve objektivitetsprinsippet. Utvalget mente å ha funnet flere eksempler på at politi og påtalemyndighet ikke hadde vært tilstrekkelig objektive og kritiske i sin etterforskning av sakene grunnet overbevisning om Moens skyld:

**\*Blodtypebeviset:** I Sigrid-saken var det gjort funn av blod og sæd på åstedet, og det var høyst sannsynlig at sædavgiver hadde blodtype A utskiller. Moen hadde blodtype 0 eller var ikke-utskiller, noe som betød at Moen nærmest var utelukket som drapsmann. Utvalget var av den oppfatning at politiets mistanke mot Moen i forbindelse med drapet på Sigrid, skyldtes at de var overbevist om at Moen hadde drept Torunn. Drapene hadde mange likheter, og politiet mente at det var sannsynlig at man stod overfor samme gjerningsmann. Politiet ba derfor om en ny vurdering fra den sakkyndige. Tilleggserklæringen svekket den tidligere konklusjon da den åpnet for at sædavgivers blodtype kunne være ukjent. Utvalget mente at tilleggserklæringen virket villedende, og at politi og påtalemyndighet derfor lot blodtypebeviset få langt mindre vekt enn det objektivt sett var grunnlag for. Utvalget mente at tilleggserklæringen kunne ha bidratt til at politiet ikke ble så kritiske til Moen sine tilståelser i Sigrid-saken som de burde vært.<sup>100</sup>

**\*Alibi:** I Sigrid-saken hadde Moen også alibi for det tidspunktet som politiet lenge var overbevist om var drapstidspunktet. Flere vitner fortalte at de hadde hørt kvinneskrik denne natten, og Sigrid var heller ikke observert etter dette tidspunktet. Utvalget anførte at politiet så likhetstrekk mellom drapssakene og av denne grunn undersøkte om datoen for drapet var feil og om hun kunne ha blitt drept et døgn senere enn først antatt. Fritz Moen hadde på dette tidspunktet ikke alibi. Utvalget mente av denne grunn at politiet ikke var tilstrekkelige objektive omkring drapstidspunktet.<sup>101</sup>

**\*Tilståelsene:** Granskningsutvalget understreket at Moen sine tilståelser var hovedgrunnlaget for tiltale i begge sakene. Utvalget reiste derfor spørsmål hvordan politiet kunne se om tilståelsene til Fritz Moen var falske. Utvalget anførte at dette kunne ha vært

---

100 Se NOU 2007:7, punkt 13.3.1.1

101 Se sammendraget til NOU 2007:7

vanskelig på grunn av Moen sine detaljerte forklaringer, særlig i Torunn-saken. Sistnevnte kunne ha sammenheng med at Moen var godt kjent i området der Torunn ble drept. I tillegg hadde Moen tilgang på aviser, og disse beskrev mange detaljer i saken. Det kunne dermed tenkes at Moen på denne måten plukket opp detaljer som han deretter ga til politiet. Utvalget reiste derfor spørsmål om politiets og påtalemyndighetens overbevisning om at Moen hadde drept Torunn Finstad medførte at de ikke klarte å være kritiske nok til hans forklaringer. I Sigrid-saken mente utvalget at tilleggserklæringen om blodtypebeviset bidro til at politi og påtalemyndighet ikke ble så kritiske til Moens tilståelser som de burde ha vært.<sup>102</sup>

Som skildret innledningsvis i dette kapittelet, er det blitt hevdet at et skille mellom politi og påtalemyndighet vil innebære at juristen ikke er personlig involvert i etterforskningen, hvilket kan bedre forutsetningene for en objektiv påtaleavgjørelse. Granskingsutvalgets rapport slo fast at politi og påtalemyndighet ikke var tilstrekkelige kritiske og objektive i sin befatning med sakene. På bakgrunn av beskrivelsen av granskingsutvalgets funn kan det virke som om politi og påtalemyndighet var overbevist om at Fritz Moen var gjerningsmannen. Etterforskningen ble således ”låst” etter denne teorien. Det ble utført lange og intense politiavhør, man ”løste” alibi-problemet ved å flytte drapstidspunktet, det eneste bevisgrunnlaget for tiltale var tilståelsene til Moen, hvilket for øvrig var vekslende, og politi og påtalemyndighet var ikke så kritiske til at de biologiske spor som ble funnet på åstedet ikke kunne knyttes til Moen. Disse momenter kan gjenspeile at iveren etter å få tatt en person for gjerningene, og overbevisningen om at man hadde rett person, gikk på bekostning av hensynet til objektivitet ved påtaleavgjørelsen. Det kan dermed spørres om politi og påtalemyndighet var mer opptatt av å bekrefte dom enn å finne sannheten, og at dette gikk utover kvaliteten på etterforskningen. Hvorvidt påtalemyndigheten ville vært mer kritisk til etterforskningsmaterialet dersom den ikke hadde deltatt i etterforskningsprosessen, er vanskelig å besvare. Det er mulig at avstanden kunne styrket deres forutsetninger for en objektiv påtaleavgjørelse da det på avstand kanskje kan være lettere å vurdere kvaliteten på en etterforskning. Likevel er det viktig å påpeke at selv om Tore Sandberg ga uttrykk for at

---

<sup>102</sup> Se NOU 2007:7, punkt 13.3.1.1

et skille mellom politi og påtalemyndighet ville vært riktig, konkluderte ikke granskingsutvalget i denne retning. Selv om politi og påtalemyndighet fikk kritikk for å ha brutt objektivitetsprinsippet, berørte ikke utvalget av denne grunn spørsmålet om et skille i sin rapport. I tillegg er det viktig å få frem at det ikke bare var politi og påtalemyndighet som ble kritisert i denne sammenheng. Sakkyndige ble også møtt med alvorlige anklager for å ikke være tilstrekkelig objektive og grundige i sine avgjørelser. Tilsvarende fikk domstolene kritikk for ikke å etterleve det grunnleggende prinsippet om at tvilen skal komme tiltalte til gode da viktige bevis i saken ble oversett.<sup>103</sup>

Videre er det viktig å understreke at kravene til forsvarlig etterforskning og forsvarlige påtaleavgjørelser har endret seg betraktelig siden Fritz Moen sakene. I en pressemelding gitt av riksadvokaten i forbindelse med granskingsutvalgets rapport fremgår det at det har skjedd mye endringer i politiet og påtalemyndigheten de senere år med hensyn til forsvarlig etterforskning.<sup>104</sup> Politiets og påtalemyndighetens objektivitetskrav har blitt drillet i undervisning, instruksjoner og møter. Blant annet er det understreket at etterforskningen ikke må "låses" for tidlig mot en mulig gjerningsmann, og at det må utvises vilje til å få frem forhold som kan tale til fordel for siktede og hans eventuelle uskyld. Videre har politiet gjennomgått en viktig reform med hensyn til avhørsteknikk. Politidistriktene er nå utstyrt med teknisk utstyr for lyd- og bildeopptak i forbindelse med politiforklaringer. Dette kan bidra til å avklare eventuelle påstander om press, misforståelser, tolkefeil og annet. Dette momentet er også belyst i riksadvokatens mål og prioriteringsskriv for straffesaksbehandlingen i politiet i 2009. Likeledes er andre etterforskningsmetoder endret, herunder bedre metoder for tekniske bevis, eksempelvis DNA og elektroniske spor. Dette er viktige verktøy for sikker oppklaring og utelukkelse av mistenkte. Slike etterforskningsmetoder har stor betydning med hensyn til å ivareta rettssikkerheten, herunder kvaliteten på straffesaksbehandlingen. DNA-teknologien og elektroniske spor gir unike bevis og bidrar til å fjerne tvil. Likeså med avhørsmetoder. Lyd- og bildeopptak gjør det

---

103 Se NOU 2007:7

104 Pressemelding gitt av riksadvokaten i forbindelse med granskingsutvalgets rapport vedrørende Fritz Moen sakene, Oslo 25. juni 2007

lettere å bevise hva som har blitt sagt og gjort under et avhør, og avdekke eventuelle feil eller svakheter som skulle påstås. Dette er forhold som kan gjøre mye for etterlevelsen av objektivitetskravet, og igjen mye for god kvalitet på straffesaksbehandlingen, og må trolig resultere i at flere saker enn før blir avdekket og oppklart, uavhengig av om påtalemyndigheten er integrert i politiet eller ikke.

Grunnleggende er også beviskravet. Det fremgår av riksadvokatens senere års mål- og prioriteringsskriv for straffesaksbehandlingen i politiet<sup>105</sup> at påtalemyndigheten må være overbevist om straffeskylden og om at denne vil kunne bevises i retten; det vil si samme bevissterskel som for domfellelse. Dette er et strengere krav enn hos andre sammenlignbare land. Det andre vilkåret for beviskravet i straffesaker er et tilleggskrav om bevisføring. Er det holdepunkter for at et bevis ikke vil kunne føres (et vitne er for eksempel avgått ved døden), skal påtalemyndigheten ikke utferdige tiltale, selv om denne er overbevist om mistenktes skyld. De strenge kravene som stilles til bevis i dag bidrar til å sikre en forsvarlig påtaleavgjørelse ved at de hever terskelen for hva som kreves for å tiltale noen for en straffbar handling. Dette er forhold som er av stor betydning for rettssikkerheten, og er igjen et moment som viser at andre forhold enn et skille av politi og påtalemyndighet er vel så viktig for kvaliteten i straffesaksbehandlingen.

Det er videre viktig å påpeke at i den grad det klages over urettmessig behandling under en pågående etterforskning, skjer det en løpende kontroll med etterforskningen av overordnede organer. I tillegg skjer det en etterfølgende kontroll av saksbehandlingen i saker der tiltalekompetansen ligger hos statsadvokaten eller riksadvokaten. Likeledes kan påtalevedtak som er truffet av påtalemyndigheten i politiet påklages til høyere påtalemyndighet, jf. straffeprosessloven § 59a. En slik klageadgang er en viktig side av legalitetskontrollen og bidrar til å ivareta rettssikkerheten.<sup>106</sup> Et ytterligere poeng er at selv om en politijurist leder etterforskningen, er det ikke han eller henne som avgjør

---

105 Se for eksempel mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2009

106 Se brev fra riksadvokaten til Stortingets utredningsseksjon datert 09.09.2009

påtalespørsmålet i de fleste og mest alvorlige forbrytelser. Her skal tiltalespørsmålet avgjøres av statsadvokaten eller riksadvokaten.

Som nevnt innledningsvis, vil høy kvalitet på straffesaksbehandlingen være viktig med hensyn til folks tillit til politi og påtalemyndighet. Det kan således reises spørsmål om et skille kan bety noe her i den eller andre retningen? Kriminalstatistikken i 2009 viser mørketall på en rekke områder; det er mange kriminelle forhold som aldri bli anmeldt. For eksempel viser forskning at 90 prosent av alle voldtekter og forsøk på voldtekt ikke blir anmeldt, og politiets publikumsundersøkelser viser at bare 43 prosent av dem som opplever vold og trusler, anmelder dette.<sup>107</sup> Slike tall kan trekke i retning av at det i dag eksisterer manglende tro på at politiet ordner opp, og at politiet befinner seg i en tillitskrise. I tillegg viser kriminalstatistikken at oppklaringsprosenten har gått ned,<sup>108</sup> hvilket kan indikere svakheter ved straffesaksbehandlingen. Slike omstendigheter kan tyde på at Norge har et system som ikke virker godt nok, og et skille innebærer endringer, hvilket kanskje kan bidra positivt med hensyn til flere anmeldelser og høyere oppklaringsprosent. Likevel kan det spørres om ikke nedgangen i oppklaringsprosenten skyldes manglende ressurser i politiet, og dermed ikke har noen sammenheng med at straffesaksbehandling er et samarbeid mellom en polititjenestemann og en politiadvokat med påtaleansvar. I tillegg kan det tenkes at enkelte unngår å anmelde voldtekter og vold og trusler på grunn av redsel og skam forbundet med handlingene, særlig ved tilfellet med vold i nære relasjoner, og ikke på grunn av manglende tillit til systemet og påtalemyndighetens funksjon som en del av politiet.

Et problem med å skille politi og påtalemyndighet vil kunne være at den juridiske kontrollen med etterforskningen svekkes. Etterforskning er en juridisk styrt aktivitet hvor formålet er å klarlegge om straffebed er overtrådt. Etterforskningen er undergitt en mengde saksbehandlingsregler og juridiske krav, og juristenes tilstedeværelse vil blant annet kunne

---

107 <http://www.pf.no/id/14637.2>

108 <http://www.pf.no/id/14637.2>



sikre riktig lovbruk i etterforsningsprosessen. Dette er viktig for kvaliteten i straffesaksbehandlingen, og dermed hensynet til rettssikkerhet.

Det er også mulig at et skille mellom politi og påtalemyndighet vil kunne føre til at viktige bidrag til etterforskningen går tapt. Det kan argumenteres for at det er uheldig. Den første innsatsfasen i en etterforskning er kanskje av størst betydning for et best mulig resultat. Det er dermed viktig at de nødvendige etterforskingsskritt iverksettes med en gang. Ved at juridisk kompetanse kobles inn på et tidlig stadium i etterforskningen, kan det innebære at det foretas riktige prioriteringer med hensyn til hvilke saker det skal jobbes med og hvilke sider av disse, hvilke opplysninger som må innhentes for å finne ut om lovens vilkår for straff er oppfylt og lignende. Dersom den som har ansvaret for påtaleavgjørelsen ikke også skal forestå etterforskningen, kan det dermed være en fare for at en del informasjonsmuligheter forspilles og viktig informasjon går tapt. Dette vil kunne forringe kvaliteten på straffesaksbehandlingen.

Et annet moment man må ta i betraktning her, er at et skille også vil få betydning for de særlige etterforsknings- og påtaleorganer i politiet, eksempelvis Kripos. Sistnevnte er et politiorgan hvor etterforskere og påtalejurister arbeider tett sammen ved straffesaksbehandlingen av organisert og annen alvorlig kriminalitet. I tillegg bistår Kripos de øvrige politidistriktene med etterforskning.<sup>109</sup> Et skille vil slik jeg ser det innebære at politijuristene ”flyttes” ut av Kripos, slik påtalemyndigheten ”flyttes” ut av politiet som sådan. I begge situasjoner fjernes politijuristene fra etterforskningen, og det kan således trekkes den slutning at det også her vil kunne bli tale om svekket juridisk kontroll og tap av viktige bidrag til etterforskningen, slik jeg har skissert ovenfor.

---

109 Hov, Rettergang II s.130-131

### 5.1.2 Effektivitet

Hensynet til effektivitet har også blitt belyst i spørsmålet om betydningen av et skille av politi og påtalemyndighet.

Riksadvokaten påpeker i sine årlige mål- og prioriteringsskriv om straffesaksbehandlingen i politiet, at rask saksbehandlingstid bidrar til et effektivt rettssystem.<sup>110</sup> Det er dermed viktig å sørge for kort tid mellom anmeldelsestidspunktet og den påfølgende reaksjonen på lovbruddet. Riksadvokaten anfører at de viktigste måtene for å opprettholde kort saksbehandlingstid er gjennom målrettet etterforskning og god påtalemessig styring.<sup>111</sup>

#### **Målrettet etterforskning**

I forbindelse med en forespørsel om riksadvokatens syn på konsekvenser av å skille politi og påtalemyndighet, skriver riksadvokaten i et brev til Stortingets utredningsseksjon<sup>112</sup> at et skille vil gå utover effektiviteten i kriminalitetsbekjempelsen. Et sentralt formål ved etterforskningen er å fremskaffe nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å kunne påtale straffbare forhold. Manglende samhandling mellom politi og påtalemyndighet under etterforskningen representerer en risiko for at saker overretterforskes eller underretterforskes. Med dette menes at det brukes ressurser på å innhente informasjon uten betydning eller at det ikke innhentes all informasjon som er nødvendig for å kunne ta stilling til påtalespørsmålet.<sup>113</sup> Tettere samarbeid mellom etterforskere og jurister vil således effektivisere straffesaksbehandlingen. Riksadvokaten påpeker riktignok muligheten for påtalemyndigheten til å få saken overlevert til seg etter etterforskning og deretter be om ytterligere etterforskning. Han mener imidlertid dette ikke vil avhjelpe problemet med over- og underretterforskning. Etter hvert som tiden går vil mulighetene for informasjonsinnhenting forspilles. I tillegg kan det ikke gjøres noe med det effektivitetstap som er et resultat av overretterforskning.

---

110 Se for eksempel rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet-2009

111 Se rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet-2009 punkt III nr.4

112 Se brev fra riksadvokaten til Stortingets utredningsseksjon datert 09.09.2009

113 Se brev fra riksadvokaten til Stortingets utredningsseksjon datert 09.09.2009

På bakgrunn av det som er skissert ovenfor, kan riksadvokaten forstås dit hen at det er viktig at det fra initialfasen av en etterforskning foretas riktige prioriteringer med hensyn til bruk av ressurser, slik at etterforskningen får rett fokus. Riktige prioriteringer i henhold til blant annet informasjonsinnhenting bidrar til at formålet med etterforskningen ivaretas. Dette gir en målrettet etterforskning, hvilket igjen fører til kortere saksbehandlingstid og igjen et effektivt system. Ifølge riksadvokaten forutsetter dette at påtalemyndigheten er integrert i politiet.

### **God påtalemessig styring**

I et rundskriv om etterforskning<sup>114</sup> anfører riksadvokaten at det er viktig at etterforskningen drives frem med tilbørlig hurtighet; særlig viktig er det å unngå at en sak blir liggende lenge hos etterforsker og jurist. Et viktig ledd i denne sammenheng er samarbeid og nær dialog mellom etterforsker og jurist:

”Erfaring viser at den beste, og raskeste, straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet. I dette samarbeidet må man utnytte best mulig den kompetanse som etterforsker og jurist har til sammen. En god dialog både om etterforskningsmessige og påtalemessige spørsmål er viktig.”<sup>115</sup>

Dette skisserer at riksadvokaten mener at samarbeid mellom politi og påtalemyndighet og utnyttelse av hverandres kompetanse, bidrar til rask og kort saksbehandlingstid, hvilket igjen kan vise at den norske ordningen er effektiv.

I brevet til Stortingets utredningsseksjon ( nevnt ovenfor )<sup>116</sup> hevder riksadvokaten også at andre land beveger seg i retning av stadig tettere samarbeid mellom politi og påtalemyndighet. I denne sammenheng viser riksadvokaten til at det i andre land etableres såkalte ad-hoc prosjekter. Med dette menes det at på områder der det er behov for forsterket innsats, skjer det en omorganisering som gir tett samarbeid mellom etterforskere

---

114 Se rundskriv gitt av riksadvokaten om etterforskning nr.3/1999 (RA-1993-3)

115 Sitert fra rundskriv gitt av riksadvokaten om etterforskning nr.3/1999 ( RA-1999-3 ) punkt V

116 Se brev fra riksadvokaten til Stortingets utredningsseksjon datert 09.09.2009

og påtalemyndigheten. Et eksempel på dette er England, som har gått fra klart skille, til et stadig tettere samarbeid. I dag er engelske påtalejurister fra tid til annen utplasserte på politistasjonene.

Et ytterligere poeng vil også kunne være at ved å delta i etterforskningen får juristen tidlig inn tanken og forståelsen av at saken trolig skal føres for retten, og hva det innebærer, hvilket kan være effektivt med hensyn til forberedelse og utførelse av saken for domstolene.

Et praktisk problem ved å skille politi og påtalemyndighet vil for øvrig kunne være at bruk av tvangsmidler blir mer tungrodd. Påtalemyndigheten i politiet har myndighet til å beslutte bruk av tvangsmidler, jf. straffeprosesslovens fjerde del om tvangsmidler. Dersom politi og påtalemyndighet skulle bli atskilt, må politiet henvende seg til retten, eventuelt til påtalemyndigheten, hver gang det er ønske om bruk av tvangsmidler. Dette bremser etterforskningen, og gir således ingen effektivitetsgevinst.

## 5.2 Organisatoriske hensyn

Et moment som har blitt belyst til støtte for et skille av politi og påtalemyndighet, har vært at dagens system med integrert påtalemyndighet stenger for lønns- og avanse muligheter da lederstillinger i politiet er forbeholdt jurister. Fagforeningene i politiet og andre med politifaglig bakgrunn har hevdet at dagens ordning bremser den profesjonelle polititjenestemenns karrieremuligheter da juristene har monopol på de høye stillingene og således diskvalifiserer erfarne tjenestemenn med lang politifaglig bakgrunn. Dette har skapt frustrasjon blant mange polititjenestemenn, ikke minst når ferske politifullmektiger uten kjennskap til politiarbeidet går rett inn i ledende stillinger. Engasjementet og arbeidsgleden svekkes når det ikke er noen muligheter til høyere lederstillinger uten juridisk bakgrunn. Fagforeningene og andre har i denne sammenheng fremhevet at mange polititjenestemenn får utdanning i juridiske, relevante fag og at det i mange lederstillinger i politiet ikke er behov for full juridisk embetseksamen.<sup>117</sup>

Videre har det også blitt hevdet at juristenes kamp for å beholde påtalemyndigheten i politiet, fremstår som en kamp om makt til å bestemme hvordan politiet skal prioritere sine oppgaver.<sup>118</sup>

Det er kjent at juristene tidligere hadde fortinn til nærmest alle lederposisjoner i politiet, og at dette har hatt stor betydning for synet på et skille mellom politi og påtalemyndighet.<sup>119</sup> Det spørres imidlertid ikke om dette argumentet i dag er av liten interesse. Det har skjedd store strukturelle endringer de senere år. I dag er det ingenting i veien for at en person med politifaglig bakgrunn kan bli politimester eller besitte annen lederstilling, jf. straffeprosessloven § 55 annet ledd. Her fremgår det at:

”Kongen kan bestemme at en politiembets- eller tjenestemann som nevnt i første ledd nr. 3 skal tilhøre påtalemyndigheten selv om han ikke har juridisk embetseksamen...”<sup>120</sup>

---

117 Slik det blant annet fremgår i en artikkel i Aftenposten, skrevet av politibetjent Arnljot Armøy 28.09.1984 og i en artikkel i Aftenposten, skrevet av Håkon Letvik 25.03.1986

118 Slik det blant annet fremgår i en artikkel i Aftenposten, skrevet av Håkon Letvik 21.10.1996

119 Se brev fra riksadvokaten til Stortingets utredningsseksjon datert 09.09.2009

Videre hører det trolig fortiden til at ferske politijurister settes til å lede store etterforskningsaker. Med hensyn til at det i dag er et krav om obligatorisk utdanning av nye politijurister<sup>121</sup>, er det sannsynlig at det kreves erfaring og kompetanse før en politijurist får ansvar for store straffesaker. De må gjennomføre et obligatorisk kurs ved politihøgskolen. Dette er organisert som en tre ukers samling hvor det tilegnes kunnskap om straffesaksarbeid, aktorrollen, rollen som jourhavende og leder av etterforskningen, og videre om juristens forhold til media.<sup>122</sup> Dette bidrar til å sikre at politijuristene holder et høyt nivå.

Hvorvidt juristenes ønske om å fortsatt være en del av påtalemyndigheten i politiet er en sak om posisjon og makt, kan anses som ren spekulasjon og er vanskelig å utdype nærmere. Polititjenestemenn sitt ønske om å skille politi og påtalemyndighet kan like gjerne være et mål om å bli kvitt påtalejurister i den hensikt å overta og styre politidistriktene selv. Sparkes juristene ut av politiet, blir det masse ledige toppstillinger som skal besettes av polititjenestemennene. Det blir dermed et spørsmål om ikke profesjonskamp således kan være en bakenforliggende årsak til de standpunkt som inntas i ønsket om et skille av politi og påtalemyndighet.

### 5.3 Oppsummering

Dette kapitlet har vist til tre hensyn som gjør seg gjeldende i spørsmålet om dagens organisering er hensiktsmessig i lys av debatten om et eventuelt skille av politi og påtalemyndighet. Hensynet til rettssikkerhet og effektivitet er de sentrale hensyn. Rettssikkerhet har vært trukket frem fra begge sider, men har blitt fremstilt og begrunnet på ulike måter. I tillegg har det vært argumentert for at dagens system er effektivt. Organisatoriske hensyn spilte utvilsomt en stor rolle tidligere, men har imidlertid i dag ingen stor tyngde da polititjenestemenn sine karrieremuligheter ikke lenger stagnerer uten juridisk embetseksamen. Argumentet bar dessuten preg av å være en intern profesjonskamp.

---

120 Straffeprosessloven § 55 annet ledd

121 [www.phs.no](http://www.phs.no)

122 [www.phs.no](http://www.phs.no)

## 6 Organisering av politi og påtalemyndighet i andre land

I en fremstilling av politi og påtalemyndighet i Norge og hvorvidt denne er hensiktsmessig er det naturlig å se på hvordan systemet er i andre land. I denne sammenheng har jeg valgt å se på organiseringen i Sverige og Danmark. Norge sammenligner seg ofte med de andre skandinaviske landene da disse har mange fellestrekk med Norge. Samfunnsforholdene i Sverige og Danmark kan i stor grad sammenliknes med forholdene i Norge.<sup>123</sup>

### 6.1 Sverige

I motsetning til Norge er svensk politi og påtalemyndighet organisasjonsmessig atskilt, fysisk og administrativt. Påtalemyndigheten i Sverige er bygget opp med et sentralt, regionalt og lokalt nivå. Øverste leder for påtalemyndigheten er riksåklagaren (som riksadvokaten i Norge), underlagt regjeringen. Under riksåklagaren er det statsåklagare (som statsadvokater) på regionalt nivå. Videre har man åklagerdistrikt på det lokale nivå. Sverige har dermed en egen påtaleinstans på lokalt nivå. Den svenske ordningen skiller seg således fra det norske systemet på det lokale nivå da politi og påtalemyndighet i Norge utgjør en administrativ enhet. Den svenske påtalemyndigheten har siden 1965 vært adskilt fra politiet; administrativt, økonomisk og faglig.<sup>124</sup>

I Norge er det påtalemyndigheten som leder etterforskingen. I Sverige er åklageren ansvarlig for å lede såkalt forundersøking (etterforsking) fra det tidspunkt når noen med skjellig grunn kan mistenkes for forholdet.<sup>125</sup> Ved straffbare forhold av ”enkel beskaffenhet” gjennomfører imidlertid politiet etterforskingen fra start til slutt, også når noen med skjellig grunn kan mistenkes for forholdet.<sup>126</sup> Inn under betegnelsen ”enkel beskaffenhet” inngår eksempelvis naskeri, tyveri og trafikkbrudd.<sup>127</sup> Politiet i Sverige har dermed større formell kompetanse til å lede etterforsking enn i Norge.

---

123 NOU 1988:39, se kapittel 1

124 Kristiansen, *Politi og påtalemakt i ”annerledeslandet”* Noreg s.47-48

125 Slik det fremgår på [www.ub.uio.no](http://www.ub.uio.no) under databasen *juridisk nettviser*, herunder om Sverige og Åklagarmyndigheten

126 NOU 1988:39, se kapittel 1

127 Slik det fremgår på [www.ub.uio.no](http://www.ub.uio.no) under databasen *juridisk nettviser*, herunder om Sverige og Åklagarmyndigheten

Påtalemyndigheten vil i ettertid kontrollere etterforskningen og vurdere de juridiske sider av saken, samt å ta stilling til tiltalespørsmålet.<sup>128</sup>

## 6.2 Danmark

I Danmark er påtalemyndigheten (anklagermyndigheden<sup>129</sup>) underlagt Justisministeren. Påtalemyndigheten er strukturert som et treleddet hierarki bestående av rigsadvokaten (riksadvokaten), statsadvokaterne (statsadvokater) og politidirektørene (politimestere).<sup>130</sup> Politimesterne har i likhet med Norge ansvar for både den lokale påtalemyndighet og politiet, og den danske organiseringen av politi og påtalemyndighet ligner dermed på den norske. Imidlertid er det politiet som iverksetter etterforskning når et straffbart forhold er begått og sakene fordeles som oftest til juristene etter at de er ferdig etterforsket. Juristene forestår riktignok den juridiske kontroll med politiets etterforskning; eksempelvis trekkes de inn i etterforskningen ved tale om tvangsmidler og ved behov for råd og veiledning. Politiet er dermed mer selvstendige i etterforskningsfasen enn hva som er tilfelle i Norge. Dette varierer for øvrig mye med sakstype og er ikke så formelt nedtegnet som i Sverige.<sup>131</sup> Videre kan det være viktig å merke seg at det bare er politimesteren på det lokale plan som har påtalemyndighet. Andre utøver dette etter delegasjon fra politimesteren.<sup>132</sup> I tillegg har politiet i Danmark et mindre antall jurister ansatt som politijurister, men som likevel ikke er en del av påtalemyndigheten. Disse utfører administrative oppgaver.<sup>133</sup>

## 6.3 Oppsummering

Det er relativt skarpe skiller mellom den norske ordningen og resten av Skandinavia. Sverige har et faglig og administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet. Påtalemyndigheten kobles imidlertid inn i etterforskningen når noen med skjellig grunn kan mistenkes for forholdet. I Danmark er det ikke like klart skille som i Sverige, og den

---

128 Slik det fremgår i en artikkel i Aftenposten, skrevet av Håkon Letvik 02.04.86

129 Slik det fremgår på [www.ub.uio.no](http://www.ub.uio.no) under databasen *juridisk nettviser*, herunder om Danmark og rigsadvokaten

130 Intervju via e-post med en studiemedarbeider hos den danske riksadvokaten

131 Kristiansen, *Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet" Norge*, s.48-49

132 NOU 1988:39, se kapittel 1

133 Intervju via e-post med en studiemedarbeider hos den danske riksadvokaten



danske ordningen er tilnærmet lik den norske. I Danmark er det riktignok kun politimesteren som har selvstendig påtalemyndighet.

## **7 Alternative måter å organisere politi og påtalemyndighet på**

Et eventuelt skille mellom politi og påtalemyndighet reiser mange vanskelige spørsmål, og det er ikke gitt hva et skille nærmere vil innebære. Dersom politiet som etterforskningsorgan og påtalemyndigheten som anklageorgan skulle skilles fysisk og administrativt, måtte det begrunnes i at dette i større grad sikrer kvalitet og effektivitet enn dagens system. Før et skille foretas må det utarbeides alternative modeller til dagens ordning.<sup>134</sup> Jeg vil nedenfor gi en nærmere redegjørelse av fire av modellene som Skilleutvalget la frem i sin innstilling i 1988 (NOU 1988:39), (en kort introduksjon til disse er tidligere gitt under punkt 4.2). Den sentrale problemstillingen er hvorvidt modellene fremmer hensynene til rettssikkerhet og effektivitet. I en fremstilling av alternative modeller reiser det seg to viktige spørsmål: Hva tas det sikte på å oppnå med modellen og hvilke konsekvenser medfører en slik ordning.<sup>135</sup>

### **7.1 Modell I**

En av modellene som ble presentert i utredningen til skilleutvalget var modell I. Denne var utformet på bakgrunn av ordningen i Sverige. Nærmere om det svenske systemet er beskrevet ovenfor under punkt 6.1. En ordning basert på den svenske modellen innebærer et klart skille fra den nåværende modellen med integrert påtalemakt i politiet.

#### **Hva tas det sikte på å oppnå med en slik modell?**

En slik modell skaper større avstand mellom etterforsker og jurist, og dermed større avstand til etterforskningen for den som fatter påtaleavgjørelsen. Sett hen til at juristen først kobles inn i etterforskningen på et senere tidspunkt; nærmere bestemt når noen med skjellig grunn mistenkes for det straffbare forhold, kan dette bedre juristen sine forutsetninger for en objektiv påtaleavgjørelse enn om han eller hun hadde deltatt i etterforskningen straks et lovbrudd var kjent. I saker av ”enkel beskaffenhet” har politiet ansvar for etterforskningen, og påtalemyndigheten får saksmaterialet overlevert til seg når etterforskningen er avsluttet. Her kan en selvstendig påtalemyndighet på fritt grunnlag vurdere sakenes bevismessige stilling og ta sine avgjørelser uten å ha medvirket aktivt på etterforskningsstadiet. Dette kan

---

134 Slik riksadvokaten anfører i et brev til Stortingets utredningsseksjon datert 09.09.2009

135 Slik riksadvokaten anfører i et brev til Stortingets utredningsseksjon datert 09.09.2009

sikre en objektiv avgjørelse av påtalespørsmålet, og dermed ivaretagelse av hensynet til rettssikkerhet. Imidlertid er det viktig å få frem at bedre etterforskningsmetoder og strenge krav til bevis (jf. kapittel 5.1.1) allerede bidrar til dette.

Videre ble det påpekt av Skilleutvalgets medlemmer at modellen la opp til en logisk funksjonsfordeling mellom politi og påtalemyndighet, hvilket ble ansett positivt.<sup>136</sup> Gjennom modellen får partene mer renskårede oppgaver som etterforsknings- og påtaleorganer. Eksempelvis vil polititjenestemennene få ansvar for det arbeidet de faktisk utfører.

Samtidig skapes det et spesialisert miljø for legalitetskontrollen ved at påtalemyndigheten i politiet skilles ut med en egen enhet på lokalt plan.

### **Hvilke konsekvenser innehar en slik ordning?**

En modell basert på den svenske ordningen vil for det første innebære store strukturelle endringer. Samtidig som det skal være nært samarbeid mellom politi og påtalemyndighet, forutsetter modellen et administrativt og fysisk skille dem imellom. Dette krever lovendringer, nye stillinger, lokaler samt utstyr, hvilket igjen er kostbart. Dette vil gi en årlig utgiftsøkning, og innebærer således en dyrere ordning enn den vi har i dag. Dette krever mye ressurser og gir ingen økonomisk gevinst.<sup>137</sup>

Det kan videre oppstå tvil om hvorvidt denne ordningen i tilstrekkelig grad fremmer hensynene til rettssikkerhet og effektivitet. Beslutninger og etterforskningsskritt som tas i forbindelse med en straffesak har stor betydning for den avgjørelsen gjelder. Av denne grunn er det viktig at de beslutninger som treffes blir riktige i første omgang. Ved at påtalemyndigheten overtar ansvaret for straffesaker først når tvangsmidler skal anvendes i saken, eventuelt når saken er ferdig etterforsket (saker av ”enkel beskaffenhet”), kobles juristene sent inn i etterforskningen, og det kan være en fare for at det har blitt truffet gale

---

<sup>136</sup> Kristiansen, Politi og påtalemakt i ”annerledeslandet” Noreg s.83

<sup>137</sup> NOU 1988:39, se modell I kapittel 5.2

avgjørelser på et tidligere stadium av etterforskningen. I lys av at etterforskning er en juridisk styrt aktivitet, kan god planlegging fra initialfasen av en etterforskning og kjennskap til rettslige spørsmål gi gode resultater. Juristenes deltakelse sikrer juridisk kontroll. Dersom de deltar fra starten av, kan dette bidra til at feilaktige beslutninger unngås. Selv om det finnes adgang til overprøving senere, vil ikke dette gi samme beskyttelse for de berørte parter, ettersom etablerte skjevheter antas å være tyngre å rette opp. Overprøving er heller ikke ønskelig eller formålstjenlig for etterforskningen; man må prøve å sikre at beslutninger som treffes, blir riktige i første omgang.

Videre vil en slik ordning ikke fjerne koblingen mellom politi og påtalemyndighet. Påtalemyndigheten rår over svært mange tvangsmidler uten krav til domsprøving. Politiet har dermed påtalemyndigheten på ryggen, også under etterforskningen av straffesaker. Med dette alternativet vil altså påtalemyndigheten uansett bli involvert i en pågående etterforskning.<sup>138</sup> Alternativt vil en omlegging der fullmakter løftes over i en selvstendig påtaleorganisasjon innebære at politiet må møte i retten for å få utstedt fullmakter i hver enkelt sak. Dette er tidkrevende og tjener ikke hensynet til effektivitet.

I tillegg kan det i forhold til juristenes deltakelse i etterforskningen være farlig å lage et skille mellom enkle saker ("enkel beskaffenhet") og andre saker. Skillet må i så fall gå mellom alvorlige saker og ikke alvorlige saker. En slik grense kan være vanskelig å trekke. Eksempelvis kan enkelte drapssaker med kjent gjerningsmann være svært alvorlig, men relativt enkle å etterforske. Videre vil en trafikksak i utgangspunktet være lite komplisert, men likevel alvorlig for en yrkessjåfør. Skilleutvalget anførte i denne sammenheng at det ville gå med tid til å trekke grenser for hvem som skal gjøre hva.<sup>139</sup> Det tjener ikke hensynet til rettssikkerhet eller effektivitet da denne tidsbruken kan gå på bekostning av håndtering av andre saker.

---

138 Slik førstestatsadvokat Walter Wangberg blant annet uttrykker i en artikkel i Juristkontakt nr.6/2008, skrevet 13.08.2008

139 Kristiansen, Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet" Noreg s.83 og NOU 1988:39

Et sentralt spørsmål er hvilken betydning denne modellen vil ha for de særlige etterforsknings- og påtaleorganer i påtalemyndigheten, eksempelvis Kripos som er nevnt ovenfor under punkt 2.2.1. Her arbeider etterforskere og politijurister tett sammen. Et skille tilsvarende den svenske modellen reiser i denne sammenheng mange sammensatte spørsmål. Skal et skille mellom politi og påtalemyndighet innebære at politijuristene skilles fra Kripos tilsvarende de andre politijuristene i politiet, og etterforskningen således foretas alene av polititjenestemennene? Kripos blir i så fall kun et rent etterforskningsorgan, og ikke lenger et påtaleorgan. Skal politijurister kobles inn i etterforskningen til Kripos når noen med skjellig grunn kan mistenkes for forholdet? Og skal påtalespørsmålet i saker som etterforskes av Kripos da avgjøres av et eget påtaleorgan på lokalt plan? Eller skal Kripos og de andre særlige etterforsknings- og påtaleorganer nedlegges? Hvem skal i så fall etterforske organisert og annen alvorlig kriminalitet? En overgang til modell 1 vil utvilsomt ha konsekvenser for de særlige etterforsknings- og påtaleorganene, men gitt avgrensningen av oppgaven vil jeg ikke gå nærmere inn på løsninger på spørsmålene reist over.

## 7.2 Modell II

På bakgrunn av mandatet og innhentet informasjon, kom utvalget også frem til modell II. Modellen er beskrevet nærmere ovenfor under punkt 4.2. Det sentrale var at politiet skulle ha ansvaret for etterforskningen i alle saker, og at påtalemyndigheten ikke skulle gripe inn i etterforskningen til politiet. Det var imidlertid kun ett medlem som gikk inn for denne modellen.

### **Hva tas det sikte på å oppnå med en slik modell?**

Modellen forutsetter et administrativt skille mellom politi og påtalemyndighet, samtidig som påtalemyndigheten ikke fysisk skal skilles ut fra politiet.<sup>140</sup> Medlemmet Nilsen, som gikk inn for dette alternativet, ønsket med denne modellen å fjerne det horisontale skillet mellom overordnet og underordnet politi. Dette ville bedre fagmiljøet i politi og påtalemyndighet. Videre ville denne modellen medføre at aktoratet skiltes fra

---

<sup>140</sup> Se nærmere under punkt 4.2 eller NOU 1988:39, modell II, kapittel 5.3

etterforskingen, hvilket kunne bedre ivaretagelsen av hensynet til rettssikkerhet. I tillegg vil uklare ansvarslinjer unngås.<sup>141</sup>

### **Hvilke konsekvenser innehar en slik ordning?**

Modell II medfører små økonomiske konsekvenser. Påtalemyndigheten skal fortsatt være fysisk integrert i politiet, og det administrative skillet innebærer at stillinger overføres fra politi til påtalemyndighet.<sup>142</sup> Endringer i ansvarsforholdet mellom etterforsker og jurist forutsetter trolig også lovendringer og endringer i politi- og påtaleinstruks.

Denne modellen skaper større ”avstand” mellom etterforsker og jurist, og dermed større ”avstand” til etterforskingen for den som fatter påtaleavgjørelsen. Juristen sitter på gjerdet helt til etterforskingen er ferdig etterforsket, og er således ikke personlig involvert i etterforskingen. Påtalemyndigheten utfører en selvstendig kontroll av politiets arbeid, hvilket kan gi bedre forutsetninger for en objektiv påtaleavgjørelse. Imidlertid kan det spørres om ikke nye og bedre etterforskningsmetoder og strenge beviskrav (jf. kapittel 5.1.1) allerede bidrar til dette.

Det kan reises tvil om modellen fremmer hensynet til effektivitet og rettssikkerhet. Juristene følger ikke politiets etterforsking, men skal på grunnlag av politiet sitt etterforskningsarbeid treffe avgjørelser om videre straffeforfølgning. Selv om juristen kan sende en sak tilbake med krav om ytterligere bevis når materialet leveres til han eller henne etter avsluttet etterforsking, vil dette kunne være vanskelig med hensyn til at informasjonsmuligheter forspilles etter hvert som tiden går. Dermed har det gått med mye tid under etterforskingen til å innhente informasjon som ikke er tilstrekkelig for å kunne etablere grunnlag for tiltale, og det vil kunne bli vanskelig å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av tiltalespørsmålet. En slik løsning er mindre effektiv, og utgjør derfor også en risiko for rettssikkerheten.

---

141 Kristiansen, *Politi og påtalemyndighet i ”annerledeslandet”* Noreg s.84

142 NOU 1988:39, modell II kapittel 5.3

I tillegg kan det tenkes at modellen medfører uklare ansvarslinjer. De øvrige medlemmene i Skilleutvalget mente at modellen var uheldig da ansvarsforholdet i politiet ville være uklart.<sup>143</sup> Det administrative skillet mellom politi og påtalemyndighet innebærer at oppgaver som tidligere var underlagt påtalemyndigheten skulle overføres til politiet. Etterforskning blir en politioppgave, slik at påtalemyndigheten ikke lenger vil ha noen ledende funksjon på etterforskningsstadiet. Hvem skal politiet således være ansvarlig overfor? Justisdepartementet eller påtalemyndigheten? Sett hen til at politi og påtalemyndighet ikke lenger vil være integrert etter en slik modell, kan politiet fortsatt sies å være både et politiorgan og et påtaleorgan med to overordnede instanser å forholde seg til?

En ytterligere konsekvens ved Modell II er at den også forutsetter endringer i de særlige etterforsknings- og påtaleorganer, herunder blant annet Kripos og Spesialenheten for politisaker, hvor etterforskere og påtalejurister har et nært samarbeid. Her ledes etterforskningen av Kripossjefen og en etterforskningsleder med påtalekompetanse som en politimester.<sup>144</sup> Denne modellen krever endringer i etterforskningsprosessen, og det blir dermed et spørsmål om dette vil berøre arbeidet og samarbeidet som foregår hos disse enhetene? Jeg velger å forstå medlemmet Nilsen dit hen at modell II er rettet mot politiet generelt, hvilket innebærer at en overgang til et slikt system naturligvis vil ha følger for politiorganer som Kripos og Spesialenheten for politisaker.

### 7.3 Modell III

Skilleutvalget la også frem en modell utformet med henblikk på ordningen i Danmark.<sup>145</sup> Som nevnt ovenfor under punkt 6.2 er påtalemyndigheten i Norge og Danmark i stor grad bygget opp etter samme mønster, både organisatorisk og kompetansemessig.

---

143 Kristiansen, *Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet" Norge* s.84

144 Hov, *Rettergang II* s.131 og 132 og for øvrig kapittel 2.2.1

145 NOU 1988:39, se modell III, kapittel 5.4

### **Hva tas det sikte på å oppnå med en slik modell?**

Den danske ordningen forutsetter ikke et administrativt eller fysisk skille mellom politi og påtalemyndighet, og den danske modellen er tilnærmet lik den norske ordningen. Dermed vil det ikke være tale om omfattende endringer.

Skilleutvalgets medlemmer pekte på at denne modellen fungerte godt i Danmark og at den rettet opp ansvarsfordelingen og oppgavefordelingen mellom profesjoner.<sup>146</sup> Et system basert på den danske ordningen gir etterforskningsenheten en mer selvstendig stilling enn hva som er tilfellet i Norge i dag. Som nevnt ovenfor under punkt 6.2 fordeles sakene som oftest til juristene etter at de er ferdig etterforsket. Det skapes dermed større avstand mellom etterforsker og jurist.

Med hensyn til at det kun er politimesteren i Danmark som har påtalemyndighet på det lokale plan, innebærer dette at påtalemakten konsentreres et sted. Sett hen til at politiet i Danmark er mer selvstendige i etterforskningsfasen enn hva som er tilfellet i Norge, hvilket innebærer at juristene ikke deltar i etterforskningen i like stor grad som juristene gjør i Norge, er det mindre fare for at hensynet til objektivitet ikke blir i ivaretatt i tilstrekkelig grad. Riktignok kan politimesteren delegerer påtalemyndighet til de øvrige politijuristene, men dette gir dem ikke instruksjonsmyndighet over etterforskerne under straffesaksbehandlingen. Det skjer først når de trer inn som politimesterens stedfortreder. Da har politijuristen full direktiv- og ordremyndighet.<sup>147</sup>

### **Hvilke konsekvenser innehar en slik ordning?**

Påtalemyndighetens øverste ledelse i Danmark er underlagt justisministeren. En eventuell overgang til det danske systemet vil innebære at justisministeren blir den øverste leder av påtalemyndigheten.<sup>148</sup> Påtalemyndigheten vil da ikke lenger stå i et uavhengighetsforhold til de politiske myndigheter slik de gjør i dag. Nettopp det at den norske påtalemyndigheten

---

146 Kristiansen, *Politi og påtalemakt i "annerledeslandet" Norge* s.84

147 NOU 1988:39 kapittel 1

148 NOU 1988:39 kapittel 1



ikke er underlagt Justisdepartementet, har sikret en slik uavhengighet.<sup>149</sup> Den danske modellen forutsetter dermed endringer i dagens organisasjonsmønster.

Sett hen til at etterforskerne i Danmark står i en mer selvstendig stilling enn de norske, og politijuristene ofte først kobles inn ved tale om tvangsmidler eller først etter at saken er ferdig etterforsket, kan det oppstå tvil om den danske ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar hensynene til rettssikkerhet og effektivitet. Etersom problemstillingen her er av lik karakter som under Modell 1 avsnitt 2, vil jeg ikke gå nærmere inn på dette her.

Modell III kan i tillegg reise problemer knyttet til rekruttering. Skilleutvalgets medlemmer mente det var uheldig at juristene kom sent inn i etterforskningen. Dette kan gjøre juristenes sitt arbeid mindre interessant og mer uklart.<sup>150</sup> Juristene får mindre ansvar, og dermed færre arbeidsoppgaver. Det vil variere når juristene trekkes inn i etterforskningen, alt ettersom det er tale om anvendelse av tvangsmidler eller eventuelt behov for råd og veiledning underveis i etterforskningen. Kontakten mellom etterforsker og jurist vil være et resultat av initiativ fra etterforskeren. Juristene får således færre faste rammer i arbeidsforholdet, hvilket igjen kan gjøre stillingen mindre attraktiv og som resultat svekke rekrutteringen.

Videre vil ikke de øvrige politijurister, utenom politimesteren, ha selvstendig påtalekompetanse. Det gjør systemet mer tungvint enn det er i dag da juristene er avhengige av at påtalekompetansen utledes i form av delegasjon fra politimesteren hver gang dette er aktuelt. Dette forutsetter også endringer i organisasjonsmønsteret.

I tillegg vil en omorganisering til det danske systemet innebære at det i politiet vil finnes enkelte jurister som ikke tilhører påtalemyndigheten, men som kun utfører administrative oppgaver.<sup>151</sup> Dette innebærer et markant skille fra dagens ordning hvor alle jurister i politiet er en del av påtalemyndigheten. Dette vil riktignok ikke gå utover rettssikkerheten,

---

149 Se nærmere om dette i Hov, Rettergang II s.144

150 Kristiansen, Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet" Noreg s.85

151 Se kapittel 6.2 om Danmark

men forutsetter at flere stillinger må besettes. Dette gir økte årlige utgifter, og fører dermed til en dyrere ordning enn den som er i dag.

#### 7.4 Modell IV

En annen modell som skilleutvalget la frem i sin utredning var modell IV. Denne modellen ble beskrevet nærmere ovenfor under punktet om tilrådninger i kapittel 4.2, og innebærer ingen radikale endringer i dagens ordning. Påtalejuristene får ansvar for etterforskningen idet tvangsmidler anvendes i saken og i andre saker av spesiell juridisk karakter. Øvrige saker etterforskes ferdig av etterforskningsenheten.<sup>152</sup> Denne modellen skiller seg således fra dagens ordning når det gjelder hvilket tidspunkt påtalemyndigheten får det formelle ansvar for etterforskningen. Det blir med andre ord en forskjell med hensyn til hvem som har det formelle ansvaret for hvilke saker til ulike tider i etterforskningsfasen.

#### **Hva tas det sikte på å oppnå med en slik modell?**

Ifølge Skilleutvalget er denne modellen i stor grad i samsvar med realiteten i dagens situasjon, hvor mange saker etterforskes ferdig uten at en påtalejurist er innblandet.<sup>153</sup> Gjennom en slik modell blir dermed dagens situasjon formalisert, hvilket er viktig for polititjenestemennene. Samtidig blir ikke juristene sittende med et formelt ansvar de ikke fyller. Modellen er ingen nyskaping, men innebærer en mindre justering og formalisering av dagens ordning.<sup>154</sup>

#### **Hvilke konsekvenser innehar en slik ordning?**

En slik modell vil innebære at det nåværende administrative system mellom politi og påtalemyndighet opprettholdes. Påtalemyndigheten skal ikke fysisk skilles ut fra politiet og stillinger skal ikke overføres fra politiet til en selvstendig påtalemyndighet. Det blir dermed ikke tale om noen omlegging slik som i eksempelet ovenfor under Modell 1. Modellen resulterer av denne grunn ikke i merkostnader til nye lokaler, nye stillinger, nytt utstyr og lovendringer. Sett hen til det utvide ansvaret til polititjenestemennene vil det kreves

---

<sup>152</sup> NOU 1988:39, se modell IV kapittel 5.5

<sup>153</sup> NOU 1988:39, se modell IV kapittel 5.5

<sup>154</sup> NOU 1988:39, se modell IV kapittel 5.5

endringer i påtaleinstruks og politiinstruks.<sup>155</sup> Det forventes derfor ikke store økonomiske konsekvenser som følge av Modell IV.

Modellen forutsetter at påtalejuristene i større grad enn tidligere fjernes fra etterforskningsdelen. En positiv følge ved dette vil kunne være at juristene får færre arbeidsoppgaver og dermed frigjort tid som kan brukes på andre påtalemessige vurderinger, som å ta stilling til tvangsmidler og den videre straffeforfølging. Dette kan innebære at juristen, på grunn av mer ledig tid, kan få en ekstra sak om dagen ”servert” av politiet. Dersom dette skulle vurderes som et gode, kan det spørres om dette godet oppveier det man kan tape ved å ”fjerne” juristene fra etterforskningsdelen med hensyn til kjennskap til rettslige spørsmål, riktig prioritering med hensyn til hvilke saker det skal jobbes med, og juridisk kontroll. Slike omstendigheter kan være av stor betydning for kvaliteten på straffesaksbehandlingen. Selv om effektivitet er viktig, bør ikke det gå utover kvaliteten på straffesaksbehandlingen.

Enkelte av medlemmene i Skilleutvalget mente en uheldig side ved denne modellen er at det kan være vanskelig å skille hvilke saker som skal behandles av polititjenestemennene og hvilke som krever medvirkning fra juristene, på samme måte som under Modell 1 med saker av ”enkel beskaffenhet” og andre saker. Grensetrekkingen mellom oppgaver kan bli vanskelig, og for øvrig skape kompetansestrid og konflikt.<sup>156</sup>

## 7.5 Oppsummering

Dersom et skille av politi og påtalemyndighet skulle bli aktuelt finnes det flere alternative måter å organisere politi og påtalemyndighet på. Det sentrale er om modellene fremmer hensynene til rettssikkerhet og effektivitet. Jeg har ovenfor vurdert de fire modellene som Skilleutvalget la frem i 1988, men det finnes selvsagt ytterligere alternativer til dagens system, eksempelvis den engelske ordningen, hvor det i utgangspunktet er gjennomført et

---

<sup>155</sup> NOU 1988:39, se modell IV kapittel 5.5

<sup>156</sup> Kristiansen, Politi og påtalemakt i ”annerledeslandet” Noreg s.86

skille, men der det tidvis utplasseres påtalejurister på politistasjoner enkelte steder, (jf. punkt 5.1.2).

Enkelte av modellene medfører større omorganiseringer og er dyrere enn andre modeller, for eksempel Modell 1 som bygger på den svenske ordningen. Denne modellen skiller seg mest fra dagens ordning og innebærer store omorganiseringsprosesser. Modell 2 forutsetter et administrativt skille av politi og påtalemyndighet, og foretar ombytninger i ansvarsforholdet i politiet. Modell 3 bygger på den danske ordningen og er tilnærmet lik dagens ordning, men krever enkelte omorganiseringer. Modell 4 opprettholder dagens system, men med et par justeringer sett hen til det nåværende ansvarsforholdet. Det kan imidlertid ytres tvil om modellene i tilstrekkelig grad ivaretar hensynene til rettsikkerhet og effektivitet.

## 8 Avsluttende bemerkninger

### 8.1 Sammenfatning og konklusjon på problemstillingen

Jeg har i avhandlingen gitt en fremstilling av organiseringen i påtalemyndigheten. Jeg har redegjort for reglene, de lege lata, med vekt på rettstilstanden på området.

I tillegg har jeg forsøkt å vurdere dagens organisering av påtalemyndigheten i politiet, de lege ferenda, i lys av debatten om å skille politi og påtalemyndighet. Jeg har i denne sammenheng sett nærmere på forskjellige utvalg som har tatt opp spørsmålet om et skille av politi og påtalemyndighet, hvilke momenter som har vært belyst for og mot et skille, hvordan organiseringen er i andre land, og til slutt vurdert fire alternative løsninger til dagens ordning dersom et skille skulle bli en realitet.

Ordningen med en integrert påtalemyndighet i politiet ble innført ved straffeprosessloven i 1887, og som det har blitt belyst i denne avhandlingen har det gjennom årene vært ulike standpunkt til denne ordningen. Et gjennomgående syn fra påtalemyndighetens side har vært at ordningen med integrert system er god, og at den fremmer hensynene til rettssikkerhet og effektivitet på den beste måten. Andre mener at å skille ut påtalemyndigheten fra politiet vil være best for å ivareta kravet til objektivitet ved påtaleavgjørelsen, og dermed hensynet til rettssikkerhet. I et internasjonalt perspektiv er det bare Norge som har et slikt system. Mens Danmark har et system som minner mye om det norske, foreligger det ganske betydelige forskjeller mellom det norske og svenske systemet. I andre land med klart skille mellom politi og påtalemyndighet, er det likevel vanlig å integrere påtalemyndigheten i deler av arbeidet, eksempelvis England.

Ønsket om et skille har vært på den politiske dagsorden et par ganger siden straffeprosessloven trådte i kraft i 1890, og kanskje det viktigste initiativet til å ta opp tema om å skille politi og påtalemyndighet skjedde gjennom opprettelsen av Skilleutvalget i 1987. Imidlertid er det viktig å påpeke at det å få en sak på dagsorden ikke er forenlig med gjennomslag for et skille. Det viste innstillingen til Skilleutvalget i 1988 (NOU 1988:39), og utfallet deretter.

### **Heldig løsning eller skille av politi og påtalemyndighet?**

Hvorvidt en integrert politi- og påtaleordning er hensiktsmessig, blir et spørsmål om ordningen er god. Med dette menes om systemet fremmer og ivaretar viktige verdier. Som belyst i denne avhandling, kan en integrert påtalemyndighet i politiet bidra til å fremme juridisk kontroll, og dermed rettssikkerhet med etterforskningen. På den annen side kan et skille av de to etater fremme objektivitet (nøytralitet) når påtalemyndigheten skal ta stilling til påtalespørsmålet.

Jeg har tidligere i denne fremstillingen vist til enkelte aspekter ved dagens ordning som kan anses som betenkelige, som for eksempel at det kan oppstå tvil om påtalemyndigheten er habil når påtalemyndigheten skal kontrollere det arbeidet de har ledet, og om politijuristene har den nødvendige avstanden til etterforskningen når tiltalespørsmålet skal avgjøres. Enkelte mener samarbeidet vil gi vanskeligheter med å ta en objektiv vurdering av tiltalespørsmålet. Dette er momenter som kan trekke i retning av at en revurdering av dagens ordning er på sin plass. På den annen side anvendes det i dag metoder som bidrar til å sikre en objektiv (riktig) avgjørelse om den videre straffeforfølgning, blant annet DNA-teknologien, elektroniske spor og lyd- og bildeopptak av politiforklaringer. Slike omstendigheter kan vise at et skille ikke nødvendigvis vil være løsningen når det gjelder å fremme objektivitetskravet.

Avhandlingen har også belyst at en av årsakene til at det har vært viktig for Norge å opprettholde dagens ordning, har vært at tett oppfølging av jurister allerede i initialfasen av en etterforskning er med på å ivareta rettssikkerheten. Nært samarbeid er trolig nødvendig og verdifullt for styring og løsning av straffesaker, og gir trolig best resultater med hensyn til kvalitet. Det har i tillegg blitt belyst at grunnlaget for ordningen er begrunnet ut fra rene effektivitetshensyn. Effektivitetsmessig har det vist seg å være en fordel med god og tidlig dialog mellom etterforsker og påtalejurist med hensyn til fremdrift og rask saksbehandlingstid. Rask håndtering av straffesaker er viktig, både for fornærmede, gjerningspersonene samt allmennheten. Det viser seg også at andre land beveger seg i retning av det norske systemet.

Videre kan det spørres om skillesaken primært har preg av profesjonskamp. Det har blitt argumentert for et skille av politi og påtalemyndighet på grunn av den mangel på karrieremuligheter ordningen skaper. Argumentene har vært vikarierende i forhold til troen på høyere lønn og større ressurser for de som blir igjen i politiet etter et skille. Ved at juristene fjernes fra politiet blir det enklere tilgang på posisjoner i politiet. Det kan dermed tenkes at profesjonsstrid kan være en bakenforliggende årsak til ønsket om endret organisasjonsform. Dette argumentet har uansett ikke noe for seg i dag da det ikke lenger er krav til juridikum for å bli politimester og annet. Straffeprosessloven § 55 annet ledd åpner for karrieremuligheter for flere utdanningsgrupper.

Dagens system har ikke vært til vurdering siden Skilleutvalget i 1987-1988 på tross av at det har vært store utredninger omkring politiets organisering, eksempelvis Politireform 2000 hvor antall politidistrikter ble redusert fra 54 til 27.<sup>157</sup> Det er vanskelig å si hvorfor et system som ble innført i 1887 ikke flere ganger er evaluert om det er hensiktsmessig med tanke på at det er viktig å ha debatt knyttet til slike viktige spørsmål. Med hensyn til at spørsmålet om et skille ikke har fått ny, tilsvarende aktualitet i de senere år, synes skillesaken dermed kanskje for tiden ikke å ha særlig moment. Dette gjenspeiles kanskje av at etterforskere og jurister trives godt med samarbeidet, og at det er enighet om at dette er det beste for sakens kvalitet. Det kan også tenkes at etterforskere i dag gjerne vil ha juristene med da de ønsker tilgang på deres kompetanse. Det kan også indikere at det eksisterer en generell oppfatning innenfor politi og påtalemyndighet om at dagens system er velfungerende og hensiktsmessig, og at det fortsatt ikke finnes noen politisk vilje til å foreta et skille av de to etatene.

Et skille mellom politi og påtalemyndighet måtte begrunnes i at dette i større grad enn dagens ordning ivaretar hensynene til rettssikkerhet og effektivitet. Fellesnevneren ved de fire alternativene jeg har skissert er større avstand mellom etterforsker og påtalejurist. Dersom dette skulle anses som en fordel, kan det spørres om denne fordel kan ”ersatte” det man kan tape ved å flytte påtalemyndigheten ut av politiet med tanke på tidlig

---

157 St.meld.nr.22 (2000-2001)

oppfølging og nødvendig kompetanse for å få saken riktig etterforsket. I tillegg vil det kunne være vanskelig og kostbart å endre en organisasjon med så lange røtter.

Samlende etter disse avsluttende punkter, og fra det som for øvrig fremkommer i denne avhandling, vil jeg som et forsøk på å konkludere, tørre å påstå at dagens system er hensiktsmessig. Integreert politi- og påtaleordning fremmer sentrale hensyn som rettssikkerhet og effektivitet. Systemet har også vært stabilt siden vedtakelsen av straffeprosessloven i 1887. Likeså er det usikkert om andre systemer som forutsetter et skille eller som skaper større avstand mellom etterforsker og jurist i større grad sikrer hensynene til rettssikkerhet og effektivitet sammenlignet med dagens system.

## 8.2 Veien videre

Avslutningsvis kan en spørre seg om hvilke forventninger som foreligger omkring problematikken rundt politi- og påtaleordningen i fremtiden. Er spørsmålet et skille av politi og påtalemyndighet fortsatt en relevant problemstilling, og er det noe som tyder på/taler for at det innen uoverskuelig fremtid rent faktisk kan bli aktuelt å gjennomføre et skille av politi og påtalemyndighet?

Dagens organisering av politi og påtalemyndighet har eksistert i over hundre år. Politi og påtalemyndighet har dermed sin arbeidsform fra en tid med en helt annet samfunnsstruktur og helt andre teknologiske utfordringer enn i dag, blant annet fra en tid uten telefon eller bil. Det kan dermed reises spørsmål om det ikke er på tide at systemet igjen kommer opp til ny revisjon. På den annen side kan man imidlertid spørre seg om det i det hele tatt er rom for forandringer i regelverket? Som nevnt tidligere, har det opp gjennom årene blitt nedsatt en rekke ulike utvalg for å vurdere problemstillingen. Dette arbeidet har imidlertid aldri ført til endringer i dagens ordning. Det har heller ikke i ettertid vært reist noe konkret initiativ til å sette temaet om politi og påtalemakt på den politiske dagsorden. Selv om det har vært motstridende meninger oppover årene, kan det derfor spørres om det ikke fortsatt er et sterkt ønske om å opprettholde systemet med integreert påtalemakt i politiet.

Det kan også spørres om ikke argumentasjonen er tonet noe ned med tanke på at det ikke lenger er noe krav om å være jurist for å bli politimester. På den annen side har spørsmålet



om å skille politi og påtalemyndighet vært diskutert gjennom mange år, og det er ingen ting som tyder på at det settes en strek over skillesaken i den nærmeste fremtid. Dagens to-sporede system har vært gjenstand for en årelang debatt. Enkelte aktører vil derfor trolig fortsette å fremme sine syn vedrørende spørsmålet om et skille av politi og påtalemyndighet, blant annet med tanke på at våre naboland opererer med et annet system.

## **9 Litteraturliste**

### **9.1 Lovgivning**

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr.25

Lov om politi (politiloven) av 4. august 1995 nr. 53

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

### **9.2 Forarbeider**

#### **9.2.1 Norges Offentlige Utredninger**

NOU 1988:39 (kun sammendrag) Politi og påtalemyndighet. Arbeids- og ansvarsfordeling.  
Hentet fra Lovdata.

NOU 2007:7. Fritz Moen og norsk strafferettspleie (sammendraget) Hentet fra Lovdata.

NOU 2007:7. Fritz Moen og norsk strafferettspleie (hele dokumentet) Hentet fra Lovdata.

#### **9.2.2 Stortingsmeldinger**

St.meld. nr.22 (2000-2001) Politireform 2000. Et tryggere samfunn

St.meld. nr.23 (1991-1992) Om bekjempelse av kriminalitet

#### **9.2.3 Innstillinger**

Innst. O. nr.89 (2000-2001) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i politiloven mv. (overvåkingstjenestens oppgaver mv.)

Innst. S. nr.192 (1991-1992) Innstilling fra Justiskomiteen om bekjempelse av kriminalitet

### 9.3 Høyesterettspraksis

Rt. 2003 s. 1814

Rt. 2003 s. 549

### 9.4 Rundskriv

Rundskriv gitt av riksadvokaten om generelle retningslinjer for tildeling av påtalekompetanse i medhold av straffeprosessloven § 67 tredje ledd annet punktum - nr.4/2004 ( RA-2004-4 )

Rundskriv gitt av riksadvokaten om etterforskning - nr.3/1999 (RA-1999-3)

Rundskriv fra riksadvokaten om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet 2009 – nr.1/2009 (RA-2009-1)

### 9.5 Litteratur

Andenæs, Johs. Norsk straffeprosess 4. utgave 2009, samlet utgave ved Tor-Geir Myhrer

Fredriksen, Steinar. Innføring i straffeprosess 2. utgave 2009

Holme, Jørn. Fra amtmann til statsadvokat. Oslo, 1985

Hov, Jo. Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse. Bergen, 1983

Hov, Jo. Rettergang II. Straffeprosess. Oslo.

## 9.6 Andre dokumenter

Brev fra riksadvokaten til Stortingets utredningsseksjon i forbindelse med forespørsel om riksadvokatens syn på konsekvenser av å skille politi og påtalemyndighet, datert 09.09.2009

Hovedfagsoppgave i administrasjon- og organisasjonsvitenskap av Kristiansen, Oddrun Lyslo. *Politi og påtalemyndighet i "annerledeslandet"* Noreg. 1999

Rapport fra arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten. Oslo, 12. november 2007. Nedsatt av Forsvardepartementet.

Pressemelding gitt av riksadvokaten 25.06.2007 i forbindelse med Fritz Moen sakene og granskingsutvalgets rapport avgitt 25.06.2007

Artikkel ” *Skille politi og påtalemyndighet*” i Juristkontakt nr. 6/2008, skrevet av førstestatsadvokat Walter Wangberg ved Hordaland statsadvokatembeter 13.08.2008

Artikkel ” *Er det fortsatt behov for tre nivåer i påtalemyndigheten?*” i Politiembetsmennesenes blad nr.1 2008 side 9-10, skrevet av politimester Torodd Veiding ved Asker og Bærum politidistrikt.

## 9.7 Nettdokumenter

Alle [avisartiklene](#) som følger er hentet fra databasen ATEKST på [www.ub.uio.no](http://www.ub.uio.no).

Arnøy, Arnljot, ”*Politi og påtalemyndighet - og alles rettsikkerhet*”, artikkel i Aftenposten, skrevet 28.09.1984

Jonassen, Arild M. , ***"Politimestre protesterer mot Faremo"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 18.01.1995

Letvik, Håkon, ***"Norsk Politiforbund krever utredning: Påtalemyndighet i politiet uønsket"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 25.03.1986

Letvik, Håkon, ***"Et skille i 1965"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 02.04.1986

Letvik, Håkon, ***"Justisdepartementet nedsetter utvalg: Politiordning skal vurderes"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 05.12.1986

Letvik, Håkon, ***"Politiforbundet tar opp kampsak: Vil skille politi og påtalemyndighet"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 25.09.1996

Letvik, Håkon, ***"Skill politi og påtalemyndighet"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 21.10.1996

Letvik, Håkon, ***"Krever skille mellom politi og påtalemyndighet"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 05.08.1997

Letvik, Håkon, ***"Nytt politi-fagforbund: Kjemper for å skille politi og påtalemyndighet"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 11.11.1997

Lier, Leif A. , ***"Politi og påtalemyndighet"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 07.11.1984

Lier, Leif A. , ***"Juristene ut av politiet"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 06.01.1987

Øystå, Alexander, ***"Frykter svekket kvalitet i politiet"***, artikkel i Aftenposten, skrevet 04.01.1996

Aale, Per Kristian, *"Vil ha raskt svar om erstatning"*, artikkel i Aftenposten, skrevet 26.06.2007

Forundersøkningen- ( Om Sverige, herunder Åklagarmyndigheten)- hentet fra databasen *juridisk nettviser* på [www.ub.uio.no](http://www.ub.uio.no)

Forundersøkningen/Polis-eller åklagere- ( Om Sverige, herunder Åklagarmyndigheten)- hentet fra databasen *juridisk nettviser* på [www.ub.uio.no](http://www.ub.uio.no)

## 9.8 Kontakt gjennom e-post

Intervju via e-post med en studiemedarbeider hos den danske riksadvokaten - Jørgensen, Stefan Møller. (SMJ@ankl.dk)

## 9.9 Websider

[www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)

<http://www3.nrk.no/nyheter/1.6207669>

<http://no.wikipedia.org/wiki/Moen-saken>

[www.pf.no](http://www.pf.no)

[www.phs.no](http://www.phs.no)

[www.ub.uio.no](http://www.ub.uio.no)

